



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO

RELATORIA: DEB

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 126/2019

OBJETO: REPRESENTAÇÃO DA DELEGACIA DA RECEITA FEDERAL DE FOZ DO IGUAÇU PARA APURAR INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES ATRIBUÍDAS À EMPRESA VALENÇA TRANSPORTES E TURISMO LTDA. - ME

ORIGEM: SUPAS

PROCESSO (S): 50500.503385/2017-56

PROPOSIÇÃO PRG: NOTA Nº 00404/2018/PF-ANTT/PGF/AGU, PARECER Nº 00408/2019/PF-

ANTT/PGF/AGU E DESPACHO Nº 04713/2019/PF-ANTT/PGF/AGU

PROPOSIÇÃO DEB: APLICAÇÃO DE PENALIDADE ALTERNATIVA DE MULTA

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

## 1. DAS PRELIMINARES

Trata-se de Processo Administrativo Ordinário instaurado em face da empresa VALENÇA TRANSPORTES E TURISMO LTDA. - ME, CNPJ nº 08.020.233/0001-68, para apurar as irregularidades apontadas na representação da Receita Federal, que, em fiscalização, apreendeu mercadorias de procedência estrangeira sem prova de sua introdução regular no país, sujeitas à pena de perdimento.

## 2. DOS FATOS

A Nota nº 841/GETA/E/SUPAS/2017, de 13 de outubro de 2017, trata de representação, oferecida pela Delegacia da Receita Federal do Brasil de Foz do Iguaçu/PR, perante a ANTT em desfavor da empresa VALENÇA TRANSPORTES E TURISMO LTDA. - ME. Aquela DRF encaminhou à esta Agência documentação acerca da Representação instaurada após fiscalização realizada em 10/04/2015 no veículo de placa GKO-6104, onde foram apreendidas mercadorias de procedência estrangeira sem prova de sua introdução regular no país, sujeitas à pena de perdimento (fls. 31/33). A Nota é finalizada com indicação de constituição de comissão de processo administrativo para apuração dos fatos e aplicação de penalidades.

A SUPAS editou, então, a Portaria nº 126, de 14 de novembro de 2017, constituindo Comissão Processante para apurar os fatos apontados e fixou o prazo de 120 dias para apresentação do Relatório Final, com indicação das providências a serem adotadas (fl. 35).

Em reunião realizada em 20 de novembro de 2017, a Comissão deliberou por intimar a empresa e comunicou a instauração de Processo Administrativo com a finalidade de apurar os fatos apontados. Ainda, alertou sobre o prazo improrrogável de 30 (trinta) dias para a empresa apresentar sua Defesa Prévia (fls. 36/40).

A empresa apresentou a sua defesa prévia, tempestivamente (fls. 41/55). Alegou entre outros que o veículo, embora cadastrado junto à ANTT, quando da fiscalização da SRF, não mais pertencia à empresa em razão de venda efetuada, em 25/06/2014, a Thiago Borges Falco, anexando documento de transferência e, contrato de compra e venda firmado em 01/07/2014, por Luis Antonio Falco.

A Comissão encerrou a instrução e deliberou por intimar a empresa Valença Transportes e Turismo Ltda. ME. para apresentação de alegações finais, nos termos da Ata de fl.59.

A empresa apresentou alegações finais nos termos da Defesa Prévia ora apresentada, ressaltando que não ser cabível o prosseguimento da representação contra a notificada.

Os autos foram então remetidos a Comissão de Processo Administrativo, que elaborou o Relatório Final (fls. 69/73), decidindo pela aplicação da pena de declaração de inidoneidade.

Instada a se manifestar, a PF/ANTT emitiu o Parecer nº 01003/2018//PF-ANTT/PGF/AGU (fls. 76/77), concluindo:

(...)

9. *esta PF/ANTT sugere o arquivamento do presente processo administrativo, uma vez comprovada a alienação e tradição do bem em momento anterior à ocorrência do fato apurado neste expediente.*

10. *Registre-se por fim, que o responsável pela infração está devidamente identificado nos autos...."*

Entretanto a Nota nº 00404/2018/PF/PGF/AGU (fl. 78) manifestou discordância em relação ao PARECER Nº. 01003/2018/PF-ANTT/PGF/AGU alegando:

*"O fato de a autorizatária não ser a proprietária do veículo à época da infração afigura-se relevante quando não há qualquer outro elemento que possa ligar a conduta infracional ao seu autor. Nesses casos, tem-se recomendado a aplicação analógica dos precedentes do Superior Tribunal de Justiça que tratam de infração de Trânsito, para fins de reconhecer a exclusão da responsabilidade do autuado...*

*"O caso dos autos, todavia, é diverso. Segundo informações da Comissão Processante, além de manter o veículo em sua frota a própria autuada emitiu a autorização de viagem, motivo pelo qual já não tem mais relevância a propriedade do veículo à época da infração. ...*

*"....., considerando que o processo seguiu seus regulares trâmites com observância aos*

princípios do contraditório e da ampla defesa, deve ser acolhida integralmente as recomendações constantes do Relatório Final de fl. 69/73v. Cabe apenas acrescentar, caso a Diretoria Colegiada de fato acolha a sugestão de aplicação de penalidade, a recomendação de que conste expressamente da deliberação, a aplicação da penalidade de cassação da autorização da autorização, nos termos do § 5º do art. 36 do Decreto n 2.521/98 e inciso III do art. 43 da Lei n 10.233/2001”.

De retorno à área técnica, encontra-se nos autos a Nota Técnica nº 131/2019/GERAP/SUPAS (fls. 80/82), com as seguintes conclusões:

- A despeito da plausibilidade da fundamentação firmada pela comissão processante, alerta-se ao fato de que a sanção da multa poderá ser aplicada isoladamente ou em conjunto com as demais, nos termos do art. 78-F da Lei de criação da ANTT.
- As circunstâncias do caso devem ser consideradas para se proceder à dosimetria da pena administrativa
- Não há registro de aplicação de pena de declaração de inidoneidade à empresa
- O certificado de Registro de Fretamento da empresa venceu em 11/07/2015 e não foi renovado
- A declaração de inidoneidade representa medida extrema, razão pela qual recomenda a aplicação de pena de multa.

No Relatório a Diretoria (fls. 83/86) conclui, com base na Nota Técnica nº 131/2019/GERAP/SUPAS, pela aplicação de pena alternativa de multa à empresa no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais).

Tendo em vista que a conclusão da área técnica diverge do recomendado pela área jurídica, na Nota nº 00404/2018/PF/PGF/AGU, considerou-se prudente o envio do processo para uma nova análise da PF-ANTT na tentativa de verificar se a sugestão de aplicação de pena de multa encontra respaldo no arcabouço jurídico vigente.

Em nova manifestação jurídica, o Parecer nº 00408/2019/PF-ANTT/PGF/AGU, de 25 de março de 2019, contido nos autos, conclui que:

*“9. A dosimetria da pena é corolário do estado democrático de direito e se compatibiliza com o devido processo legal, que reprime o excesso. Nesse diapasão, s.m.j., entendo que os termos do Relatório encontra-se em consonância com a realidade factual e que a recomendação da PFE quadra-se no âmbito de uma sugestão, que deve ser avaliada segundo os elementos dos autos. E, se nessa avaliação a Autoridade prolatora da Decisão entender que não se fazem presentes os elementos para exasperação da pena, pode não fazê-lo.”*

E o Despacho nº 04713/2019/PF-ANTT/PGF/AGU, além de aprovar o Parecer acima mencionado, ressalta:

*“2. ...., não cabe a este órgão jurídico fazer a dosimetria na pena, e sim à Diretoria (eventualmente respaldada pela manifestação da área técnica).*

*3. Talvez a NOTA n. 00404/2018/PF-ANTT/PGF/AGU não tenha sido suficientemente explícita, mas a recomendação pretendida consistia no seguinte: caso a Diretoria optasse pela aplicação da pena mais gravosa, qual seja, a declaração de inidoneidade, recomendou-se que constasse expressamente da deliberação como consequência lógica da declaração de inidoneidade a cassação da autorização. Buscava-se proteger a futura decisão da Diretoria do entendimento manifestado em algumas decisões judiciais no sentido de que a declaração de inidoneidade teria efeitos apenas prospectivos e assim não implicaria na cassação da autorização. Por outro lado, caso a Diretoria entenda, tal qual a área técnica, que a penalidade deva ser convertida em multa, não haveria motivo para constar da deliberação a cassação da autorização.*

*4. Nesse ponto, cabe também esclarecer que a conversão da pena de declaração de inidoneidade encontra respaldo no art. 4º da Resolução ANTT nº 233/2003.”*

### 3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

Da análise fática dos autos, constatou-se que a empresa VALENÇA TRANSPORTES E TURISMO LTDA. - ME foi autuada por cometer infração fiscal, com base no Art. 75 da lei nº 10.833/2003 e na Instrução normativa SRF nº 366/2003, ensejando instauração de processos administrativos fiscais perante a Secretaria da Receita Federal. Em decorrência disso, esse órgão enviou as respectivas representações a esta Agência, conforme dispõe o Art. 75, § 8º, daquela lei, bem como Art. 9º desta Instrução Normativa:

Sem prejuízo disso, aquele órgão enviou a presente representação a esta Agência, conforme dispõe o art. 75, § 8º, daquela lei, bem como o art. 9º instrução normativa abaixo:

#### Lei nº 10.833/2003

*“Art. 75. Aplica-se a multa de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) ao transportador, de passageiros ou de carga, em viagem doméstica ou internacional que transportar mercadoria sujeita a pena de perdimento:*

*(...)*

*§ 8º A Secretaria da Receita Federal deverá representar o transportador que incorrer na infração prevista no caput ou que seja submetido à aplicação da pena de perdimento de veículo à autoridade competente para fiscalizar o transporte terrestre.”*

#### Instrução Normativa SRF nº 366/2003

“Art. 9º Havendo decisão definitiva, na esfera administrativa, do processo relativo à aplicação da multa referida no art. 7º ou da pena de perdimento do veículo, o titular da unidade da SRF responsável pela ação fiscal deverá encaminhar, diretamente à Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), representação contra o transportador, para adoção das providências de sua alçada.

*Parágrafo único. A representação à ANTT deverá ser instruída com cópia do auto de infração, da descrição pormenorizada dos fatos e dos demais documentos comprobatórios da prática do ilícito. (grifo acrescentado)”*

Necessário esclarecer, inicialmente, que a penalidade aplicada à empresa, pela Secretaria da Receita Federal, possui natureza fiscal, o que corrobora a necessidade do envio da representação à ANTT, à qual compete regular e fiscalizar o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, por força da Lei nº 10.233/2001.

Verificadas infrações a essa lei, ao Decreto nº 2.521/1998 e às resoluções da ANTT, esta Agência deve atuar de forma independente, atenta às regras relativas ao transporte de passageiros e não à matéria fiscal.

Em posse dessas informações, cumpre à Agência proceder ao enquadramento da conduta da empresa sob o prisma da legislação que rege o transporte, garantindo à empresa, em qualquer caso, o exercício da ampla defesa e do contraditório.

Sobre o assunto, as definições citadas nos incisos II, III e XI, do artigo 3º, do Decreto nº. 2.521, de 1998, do conhecimento do transportador, não deixam dúvidas quanto aos limites da atividade de transporte de passageiros e elucidam a controvérsia que se instalou acerca do transporte de bagagens, senão vejamos:

*“Art. 3º para os fins deste Decreto considera-se:*

*(...)*

*II - bagageiro: compartimento do veículo destinado exclusivamente ao transporte de bagagens, malas postais e encomendas, com acesso independente do compartimento de passageiros;*

*III - bagagem: conjunto de objetos de uso pessoal do passageiro, devidamente acondicionado, transportado no bagageiro do veículo;*

*(...)*

*XI - fretamento eventual ou turístico: é o serviço prestado à pessoa ou a um grupo de pessoas, em circuito fechado, com emissão de nota fiscal e lista de pessoas transportadas, por viagem, com prévia autorização ou licença da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT;*

*(...)”*

A Resolução ANTT nº 4.777 traz as seguintes vedações:

*“Art. 47. Na prestação do serviço objeto desta Resolução, a bagagem deverá estar devidamente etiquetada e vinculada ao passageiro.*

*Art. 48. O controle de identificação da bagagem transportada no bagageiro será feito por meio de tiquete de bagagem fornecido pela autorizatária em 3 (três) vias, sendo a primeira fixada à bagagem, a segunda destinada ao passageiro e a terceira anexada à relação de passageiros.*

*Art. 49. As bagagens não identificadas são de responsabilidade da autorizatária.*

*(...)*

O Decreto nº 2.521/1998 também estipula os limites da execução do serviço sob o regime de fretamento, assim:

*“Art. 35. Constituem serviços especiais os prestados nas seguintes modalidades”:*

*I - transporte interestadual e internacional sob regime de fretamento contínuo;*

*II - transporte interestadual e internacional sob regime de fretamento eventual ou turístico;”*

*Art. 36. Os serviços especiais previstos nos incisos I e II do caput de art. 35 têm caráter ocasional, só podendo ser prestados em circuito fechado, sem implicar o estabelecimento de serviços regulares ou permanentes e dependem de autorização da Agência Nacional de Transportes Terrestres, independentemente de licitação, observadas, quando for o caso, as normas dos tratados, convenções e acordos internacionais, enquanto vincularem a República Federativa do Brasil.*

*§ 1º Para os serviços previstos nos incisos I e II do artigo anterior, não poderão ser praticadas vendas de passagens e emissões de passagens individuais, nem captação ou desembarque de passageiros no itinerário, vedados, igualmente, a utilização de terminais rodoviários nos pontos extremos e no percurso da viagem, e o transporte de encomendas ou mercadorias que caracterizem a prática de comércio, nos veículos utilizados na respectiva prestação.”*

*(...)*

*§ 5º A empresa transportadora que se utilizar do termo de autorização para fretamento, contínuo, fretamento eventual ou turístico para prática de qualquer outra modalidade de transporte diversa da que lhe foi autorizada, será declarada inidônea e terá seu registro*

*cadastral cassado imediatamente, sem prejuízo da responsabilidade civil e das demais penalidades previstas neste Decreto.”*

*“Art. 86. A penalidade de declaração de inidoneidade da transportadora aplicar-se-á nos casos de:*

*(...)*

*VI - prática de serviço não autorizado ou permitido.”*

A esse respeito, a Lei nº. 10.233, de 2001, em seu art. 78-A, dispõe:

*“Art. 78-A. A infração a esta Lei e o descumprimento dos deveres estabelecidos no contrato de concessão, no termo de permissão e na autorização sujeitará o responsável às seguintes sanções, aplicáveis pela ANTT e pela ANTAQ, sem prejuízo das de natureza civil e penal: I - advertência; II - multa; III - suspensão; IV - cassação; V - declaração de inidoneidade; e VI - perdimento do veículo.*

Por incidência desses dispositivos, as empresas que figuram nessas representações têm sido submetidas a Processo Administrativo Ordinário, no âmbito da ANTT, e, quando comprovado o transporte de bagagens com a finalidade de comércio, a pena de inidoneidade é recomendada na quase totalidade dos casos.

A medida já foi objeto de inúmeros pareceres da PRG, atestando a legalidade do procedimento adotado, inclusive no presente caso, nos termos da NOTA nº 00404/2018/PF-ANTT/PGF/AGU, que manifestou-se acerca do Relatório Final expedido pela Comissão de Processo Administrativo:

*“O fato de a autorizatária não ser a proprietária do veículo à época da infração afigura-se relevante quando não há qualquer outro elemento que possa ligar a conduta infracional ao seu autor. Nesses casos, tem-se recomendado a aplicação analógica dos precedentes do Superior Tribunal de Justiça que tratam de infração de Trânsito, para fins de reconhecer a exclusão da responsabilidade do atuado...”*

*“O caso dos autos, todavia, é diverso. Segundo informações da Comissão Processante, além de manter o veículo em sua frota a própria atuada emitiu a autorização de viagem, motivo pelo qual já não tem mais relevância a propriedade do veículo à época da infração. ...*

*“....., considerando que o processo seguiu seus regulares trâmites com observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, deve ser acolhida integralmente as recomendações constantes do Relatório Final de fl. 69/73v. Cabe apenas acrescentar, caso a Diretoria Colegiada de fato acolha a sugestão de aplicação de penalidade, a recomendação de que conste expressamente da deliberação, a aplicação da penalidade de cassação da autorização da autorização, nos termos do § 5º do art. 36 do Decreto n 2.521/98 e inciso III do art. 43 da Lei n 10.233/2001”.*

A despeito da plausibilidade da fundamentação firmada pela Comissão Processante, importante alertar que a sanção de multa poderá ser aplicada isoladamente ou em conjunto com as demais, nos termos do art. 78-F da Lei de Criação da ANTT.

As circunstâncias do caso devem ser consideradas para se proceder a dosimetria da pena administrativa, segundo o art. 78-D da Lei de Criação da ANTT, *“Na aplicação de sanções serão consideradas a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida pelo infrator, as circunstâncias agravantes e atenuantes, os antecedentes do infrator e a reincidência genérica ou específica. Parágrafo único. Entende-se por reincidência específica a repetição de falta de igual natureza, e conforme regulamentado pela Resolução nº 5.083/2016, sendo imperativo enfrentar tais elementos, de forma a embasar a aplicação da penalidade pela Diretoria observando os critérios quando da escolha da penalidade sugerida, conforme a seguir:*

#### **Resolução ANTT nº 5.083/16**

*(...)*

*“Art. 67. Para efeitos de aplicação de penalidades serão sempre consideradas as circunstâncias agravantes ou atenuantes, inclusive os antecedentes e a reincidência, atentando-se, especialmente, para a natureza e a gravidade da infração, para os danos resultantes para os serviços e para os usuários e para a vantagem auferida pelo infrator.*

*(...)”*

Como se verifica nos autos:

- a empresa, na data da fiscalização, era autorizatária dos serviços de fretamento perante a ANTT, CRF nº 07.15.13.22.5726, tendo realizado a viagem com veículo devidamente cadastrado.
- não há registro de aplicação de pena de declaração de inidoneidade à empresa, portanto, não caracterizada a reincidência.
- o Termo de Autorização para Fretamento- TAF, da empresa, não foi renovado e sua validade expirou em 11.07.2015.

Destaque-se que toda sanção administrativa é pautada pelo princípio da proibição do excesso e seus corolários: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Assim, para que seja válida e eficaz, a pena deve ser adequada, necessária e proporcional. Em outros termos, a sanção administrativa deve corresponder à gravidade da conduta praticada.

A pena de caducidade/declaração de inidoneidade, ao mesmo tempo em que pode se mostrar eficaz

para reprimir e desestimular a infração, exige cautela por parte da Administração, não por outra razão, reservada às exclusivas hipóteses de conduta delituosa grave, ou postura recalcitrante, que represente mácula inconciliável com a continuidade da execução do serviço delegado.

Nessa esteira, à luz dos elementos constantes deste processo administrativo, a área técnica considera inadequada a pena mais grave e conclui alertando ao fato de que a pena de declaração de inidoneidade representa medida extrema, razão pela qual recomenda a aplicação de pena de multa.

Quanto ao cálculo da pena de multa, caso assim entenda a Diretoria, o Art. 4º da Resolução ANTT nº 233/2003 dispõe:

*“Art. 4º Nos casos em que houver previsão legal para aplicação da pena de suspensão, cassação, decretação de caducidade da outorga ou declaração de inidoneidade, a Diretoria da ANTT poderá, alternativamente, aplicar a pena de multa, considerando a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida pelo infrator, as circunstâncias agravantes e atenuantes, os antecedentes do infrator e a reincidência genérica ou específica.*

*§ 3º Nos casos em que a infratora é empresa autorizatória, o valor da multa será de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), considerando-se como valor de referência o resultado da soma de R\$ 3.000,00 (três mil reais) com R\$ 500,00 (quinhentos reais) por veículo cadastrado no Certificado de Registro de Fretamento (CRF), mediante a seguinte fórmula:*

*$M(A) = 3.000,00 + 500,00 \cdot V$  onde:  $M(A)$  = valor básico de referência da multa em R\$;*

*3.000,00 = constante, em R\$; 500,00 = acréscimo por veículo cadastrado no Certificado de Registro de Fretamento (CRF), em R\$; e  $V$  = quantidade de veículos cadastrados no Certificado de Registro de Fretamento (CRF).*

*§ 4º Para fins de cálculo da multa de que trata o § 3º, será considerado o número de veículos cadastrados no Certificado de Registro de Fretamento (CRF) na data da infração objeto da instauração do processo administrativo para aplicação das penalidades de que trata este artigo.*

Com base na fórmula acima, e levando em consideração a frota habilitada no Certificado de Registro de Fretamento vigente na data da infração objeto da instauração do processo administrativo (fl. 34), frota essa de seis veículos, a multa a ser imposta, será de R\$ 6.000,00 (seis mil reais).

Diante do exposto, verifica-se a autoria e materialidade de infrações ao art. 36, § 1º, e art 86, VI, do Decreto nº 2.521/1998, bem como do artigo 61, IX da Resolução nº 4.777/2015, e inobservância à disciplina do art. 747 do Código Civil e Súmula 64 do Supremo Tribunal Federal. No entanto, consideradas as circunstâncias do caso, segundo a área técnica, corroborada pela PF-ANTT, cabe a aplicação de pena alternativa de multa.

#### 4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

Diante do exposto, considerando as instruções técnicas e jurídicas constantes dos autos, **VOTO** pela aplicação da pena alternativa de multa à empresa VALENÇA TRANSPORTES E TURISMO LTDA. - ME, CNPJ nº 08.020.233/0001-68, no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) e determino à SUPAS que notifique a empresa acerca dos termos da decisão adotada.

Brasília, 27 de março de 2019.

ELISABETH BRAGA  
DIRETORA

À **Secretaria Geral**, para prosseguimento

MARIA CECILIA SANT'ANNA LACERDA  
Assessora



Documento assinado eletronicamente por **ELISABETH ALVES DA SILVA BRAGA, Diretor**, em 29/03/2019, às 16:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.antt.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador 0053146 e o código CRC 5779EE2A.

