

| | |
|----------------------------|--|
| RELATORIA: | Diretor Marcelo Vinaud |
| TERMO: | VOTO À DIRETORIA COLEGIADA |
| NÚMERO: | DMV 355/2018 |
| OBJETO: | Comissão de Processo Administrativo |
| ORIGEM: | SUPAS/ANTT |
| PROCESSO(s): | 50500.327685/2017-22 |
| PROPOSIÇÃO PF/ANTT: | PARECER N.º 00842/2018/PF-ANTT/PGF/AGU (fls. 97/99) |
| PROPOSIÇÃO DMV: | Pela aplicação de pena alternativa de multa |
| ENCAMINHAMENTO: | À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA |

I – DAS PRELIMINARES

Trata-se de processo administrativo ordinário instaurado pela Superintendência de Serviços de Transportes de Passageiros – SUPAS, com base em representação encaminhada pela Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil na 9ª Região Fiscal, em virtude de possíveis irregularidades do veículo de placa KRD-8602, de propriedade da empresa ABELAZERI AGÊNCIA DE VIAGENS DE TURISMO LTDA. – ME, inscrita no CNPJ sob o n.º 06.374.378/0001-31, que estaria transportando mercadorias estrangeiras sem comprovação de sua introdução regular no país.

II – DOS FATOS

Por meio do Ofício n.º 050/16/ERA-1/DRF/FOZ, de 19 de abril de 2017 (fls. 02/03), a Delegacia da Receita Federal do Brasil de Foz do Iguaçu/PR – ERA-1, vinculada à Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil na 9ª Região Fiscal, apresentou à Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT representação em desfavor da empresa ABELAZERI AGÊNCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA. – ME, vez que, em fiscalização realizada em 06 de agosto de 2016, o veículo de placas KRD-8602, de propriedade da mesma, estaria transportando mercadorias estrangeiras sem comprovação de introdução regular no país.

Com base nessas informações, e após analisar a documentação, a Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros – SUPAS emitiu a Nota Técnica n.º 873/GETAE/SUPAS/2017, de 23 de novembro de 2017 (fls. 33/34), informando que, à época dos fatos, a empresa ABELAZERI AGÊNCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA. – ME era autorizatária dos serviços de fretamento.

Verificando que a conduta da referida empresa enquadra-se no disposto nos §§ 1º e 5º do art. 36 do Decreto n.º 2.521, de 20 de março de 1998, que preveem a penalidade de declaração de inidoneidade para a empresa que utilizar o termo de autorização para fretamento contínuo, eventual ou turístico para a prática de qualquer outra modalidade diversa da que lhe foi autorizada, bem como no disposto no art. 86, inciso VI do mesmo Decreto, que impõe essa mesma sanção à transportadora que praticar serviço não autorizado ou permitido, qual seja, transporte de mercadorias, a SUPAS constituiu uma Comissão Processante, conforme Portaria n.º 141, de 28 de novembro de 2017 (fls. 36), para apurar os fatos e propor a medida cabível necessária.

Os trabalhos da Comissão Processante foram iniciados no dia 26 de dezembro de 2017, conforme consta da Ata de Deliberação (fls. 39), tendo deliberado pela intimação da empresa ABELAZERI AGÊNCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA. – ME para apresentação de defesa prévia.

A Intimação Via Correio Eletrônico – R-POST, data de 26 de dezembro de 2017 (fls. 40/41), foi enviada por meio de mensagem eletrônica (e-mail), com confirmação de entrega em 28 de dezembro de 2017 (fls. 42), bem como por via postal, com confirmação de recebimento em 15 de janeiro de 2018, conforme Aviso de Recebimento – AR devolvido pelos Correios (fls. 43).

Em 19 de fevereiro de 2018, a empresa ABELAZERI AGÊNCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA. – ME protocolou sua defesa prévia (fls. 44/55), a qual pode ser caracterizada como intempestiva, posto que, uma vez feita a intimação em 15 de janeiro de 2018, uma segunda-feira, o prazo de 30 (trinta) dias começou a correr no dia 16 de janeiro de 2018, encerrando-se em 14 de fevereiro de 2018, uma quarta-feira, no caso, Quarta-feira de Cinzas, data em que os órgãos públicos possuem expediente normal a partir das 14h00.

Não obstante, a Comissão Processante promoveu a análise da defesa prévia, e, conforme Ata de Deliberação lavrada em 20 de fevereiro de 2018 (fls. 80/81), deliberou por intimar a empresa ABELAZERI AGÊNCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA. – ME para apresentação de alegações finais.

Expedida Intimação Via R.POST em 20 de fevereiro de 2018 (fls. 82), porém, sem comprovação de entrega, seja por meio de mensagem eletrônica (e-mail) ou por via postal, a empresa protocolou suas alegações finais em 07 de março de 2018 (fls. 84/87), as quais não se pode afirmar serem tempestivas, posto que não é possível verificar a contagem do prazo de 10 (dez) dias devido à ausência da mencionada comprovação.

Na sequência, a Comissão de Processo Administrativo emitiu o Relatório Final, datado de 26 de março de 2018 (fls. 90/94), no qual concluiu pela aplicação da pena de declaração de inidoneidade à empresa ABELAZERI AGÊNCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA. – ME.

Dessa forma, os autos foram encaminhados à Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres – PF/ANTT, para análise quanto à regularidade do Processo Administrativo, tendo a área jurídica se manifestado por meio do PARECER N.º 00842/2018/PF-ANTT/PGF/AGU, de 26 de abril de 2018 (fls. 97/99), onde concluiu que:

“(...)

15. *Outrossim, pouco importa o fato de que as mercadorias apreendidas sejam de responsabilidade dos passageiros transportados e não da Transportadora, visto que incidem na espécie o disposto nos arts. 47, 49 e 61, inciso IX, todos da Resolução ANTT n. 4.777/2015, bem assim o disposto no § 1º do art. 35, do Decreto n. 2.521/998 (sic), que proíbem o transporte de produtos contrabandeados ou desacompanhados de documentação capaz de legitimar a sua entrada no país, ou o transporte de mercadorias que caracterizam a prática de comércio.*

16. *O que se imputa à Transportadora não é a propriedade das mercadorias apreendidas, mas o seu transporte que, no caso, se fez em desacordo com as regras legais.*

17. *Portanto, restou caracterizada a infração imputada à Transportadora, até porque a farta descrição dos fatos contidos nos autos demonstram a inobservância da legislação que disciplina o serviço público prestado, consoante o disposto nos §§ 1º e 5º do art. 36 e inciso VI do art. 86, ambos do Decreto n. 2.521/1988, bem assim aos arts. 47, 49 e 61, inciso IX, todos da Resolução n. 4.777/2015, e a inobservância ao art. 747 do Código Civil Brasileiro e da Súmula n. 64 do Supremo Tribunal Federal, ficando sujeita a pena de declaração de inidoneidade.*

(...)”

Decorridos mais de 05 (cinco) meses sem movimentação dos autos após o retorno do processo da PF/ANTT, a SUPAS, por intermédio da Gerência de Regulação e Análise Processual – GERAP, emitiu a Nota Técnica n.º 551/2018/GERAP/SUPAS, de 06 de dezembro de 2018 (fls. 103/109), cabendo destacar alguns pontos da manifestação:

“(...)

12. *No entanto, 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, como bem alertado pela Procuradoria Federal no Despacho n. 07031/2018/PF-ANTT/PGF/AGU, fl 83, constante no Processo n.º 50500.327893/2017-21, que também trata de processo da Receita Federal (...)*

13. Ainda, as circunstâncias do caso devem ser consideradas para se proceder à dosimetria da pena administrativa, segundo o art. 78-D da Lei de Criação da ANTT, e conforme regulamentado pela Resolução n.º 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 (...)

14. Nesse sentido, vale destacar que na data da fiscalização, a empresa era autorizatária dos serviços de fretamento perante a ANTT, CRF n.º 06.14.15.42.3848, tendo cumprido os requisitos necessários para a prestação do serviço com a emissão da Autorização de Viagem (fls. 20).

15. Atualmente, a empresa possui Termo de Autorização de Fretamento – TAF n.º 42.3848 autorizado por meio da Resolução n.º 5.370, de 29/06/2017, publicada no DOU em 30/06/2017, válido até 30/06/2020 (fl. 102).

16. Ainda, não há registro de aplicação de pena de declaração de inidoneidade à empresa, portanto, não caracterizada a reincidência.

17. Cumpre salientar 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.

18. 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.

19. Nessa esteira, à luz dos elementos constantes deste processo administrativo, esta 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 alternativa de multa.

(...)

21. (...) levando em consideração a frota habilitada no Certificado de Registro de Fretamento vigente na data da infração objeto da instauração do processo administrativo (documento anexo) a multa a ser imposta, será de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

(...)”

III – DA ANÁLISE PROCESSUAL

Diante da análise dos fatos constantes dos autos, constatou-se que o veículo de placa KRD-8602, de propriedade da empresa ABELAZERI AGÊNCIA DE VIAGENS DE TURISMO LTDA. – ME, foi fiscalizado em 06 de agosto de 2016, tendo-se verificado que o mesmo transportava mercadorias estrangeiras sem comprovação de sua introdução regular no país.

Nesse contexto, o artigo 24, inciso IV da Lei n.º 10.233, de 05 de junho de 2001, conferiu à Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT a atribuição de elaborar e editar normas e regulamentos relativos à prestação do serviço de transporte.

Sendo assim, com base nesse dispositivo, foi editada a Resolução n.º 1.166, de 05 de outubro de 2005, revogada posteriormente pela Resolução n.º 4.777, de 06 de julho de 2015, que estabeleceu que a empresa que pretendesse prestar os serviços especiais de fretamento eventual ou turístico, deveria se cadastrar perante esta Agência, por intermédio de requerimento para a emissão do Certificado de Registro para Fretamento – CRF.

Quando da formalização da pretensão relacionada com o cadastramento para a prestação de serviços de transporte no regime de fretamento, o interessado teve prévio conhecimento das normas peculiares à espécie, inclusive quanto às vedações impostas aos transportadores, especialmente as inseridas nos §§ 1º e 5º do artigo 36, e no inciso VI do artigo 86, do Decreto n.º 2.521, de 20 de março de 1998.

Ademais, a Lei de Introdução ao Direito Brasileiro – LINDB, em seu art. 3º, determina expressamente que o desconhecimento da lei não dispensa seu cumprimento.

As definições citadas nos incisos II, III e XI do artigo 3º do Decreto n.º 2.521/1998, quanto ao conhecimento do transportador, não deixam dúvidas no que diz respeito aos limites da atividade de transporte de passageiros, e elucidam a controvérsia que se instalou acerca do transporte de bagagens, conforme transcrição abaixo:

“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 representação em desfavor da empresa ABELAZERI AGÊNCIA DE VIAGENS DE TURISMO LTDA. – ME descreve a ocorrência do transporte de mercadorias de origem estrangeira, introduzidas clandestinamente no país e desacompanhadas de provas de sua importação regular, possivelmente visando à prática de comércio.

A Resolução n.º 4.777/2015 também dispõe sobre vedações, conforme transcrito a seguir:

"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.

Art. 61. Na prestação do serviço de transporte rodoviário de passageiros de que trata a presente Resolução, a autorizatária não poderá:

(...)

VIII - executar o serviço de transporte de encomendas; e

IX - transportar produtos que configurem tráfico de drogas e de entorpecentes, contrabando ou descaminho."

Destaque-se que a situação apresentada configura infração punível com a pena de declaração de inidoneidade, e a consequente cassação do registro cadastral do transportador, nos termos dos artigos 35, 36 e 86 do Decreto n.º 2.521/1998, de acordo com a transcrição abaixo:

"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** do 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 a captação ou o desembarque de passageiros no itinerário, vedadas, 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 a 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.”

Da mesma forma, a Lei n.º 10.233/2001, dispôs:

“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:

(...)

V – declaração de inidoneidade

(...)

Art. 78-D. 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.”

Além disso, é possível citar também o artigo 747 do Código Civil Brasileiro, que dispõe:

“Art. 747. O transportador deverá obrigatoriamente recusar a coisa cujo transporte ou comercialização não sejam permitidos, ou que venha desacompanhada dos documentos exigidos por lei ou regulamento.”

Ressalte-se ainda o entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF, consubstanciado na Súmula 64, que dispõe:

“É permitido trazer do estrangeiro, como bagagem, objetos de uso pessoal e doméstico, desde que, por sua quantidade e natureza, não induzam finalidade comercial.”

Com base na legislação exposta, percebe-se que a situação contida nestes autos configura infração punível com a pena de declaração de inidoneidade, muito embora, no decorrer do processo, a área técnica tenha chegado à conclusão de que seria mais eficaz, além de adequado, necessário e proporcional, a aplicação de penalidade de multa à empresa, consoante disposto na Resolução n.º 233, de 25 de junho de 2003:

“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.”

Ainda, importante mencionar que a empresa ABELAZERI AGÊNCIA DE VIAGENS DE TURISMO LTDA. – ME foi autuada por cometer infração fiscal, com base no art. 75 da Lei n.º 10.833, de 29 de dezembro de 2003, e na Instrução Normativa SRF n.º 366, de 12 de novembro de 2003, ensejando instauração de processo administrativo fiscal perante a Secretaria da Receita Federal – SRF.

Em decorrência da instauração do processo administrativo, a SRF enviou representação a esta Agência, conforme dispõe o art. 75. § 8º da Lei n.º 10.833/2003, cuja transcrição está abaixo:

“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.”

Da mesma forma, o art. 9º da supracitada Instrução Normativa, transscrito a seguir:

“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.”

Importante esclarecer que a penalidade aplicada pela SRF à empresa possui natureza fiscal, o que também corrobora com a necessidade do referido órgão de enviar representação à ANTT, à qual compete regular e fiscalizar o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, por força da Lei n.º 10.233/ 2001.

Verificadas infrações à supracitada Lei, ao Decreto n.º 2.521/1998, e às Resoluções da ANTT, esta Agência deve atuar de forma independente, por se tratar de regras atinentes ao transporte de passageiros, e não à matéria fiscal, motivo pelo qual foi aberto processo administrativo ordinário.

IV – DA PROPOSIÇÃO FINAL

Considerando o exposto, proponho ao Colegiado desta Casa que aprove a minuta de Deliberação apresentada em anexo, para aplicar a pena alternativa de multa, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), à empresa ABELAZERI AGÊNCIA DE VIAGENS DE TURISMO LTDA. – ME, inscrita no CNPJ sob o n.º 06.374.378/0001-31.



AGÊNCIA NACIONAL DE
TRANSPORTES TERRESTRES

DIRETORIA MARCELO VINAUD – DMV

GABINETE DO DIRETOR

Proponho, ainda, determinar à Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros – SUPAS que comunique à empresa o teor da decisão proferida pela Diretoria Colegiada.

Brasília, 12 de dezembro de 2018.



MARCELO VINAUD PRADO
Diretor

À Secretaria Geral – SEGER, com vistas ao prosseguimento do feito.
Em 12 de dezembro de 2018.

Ass.: 

Marcelo Gomes da Silva
Matrícula SIAPE nº 1673251
Assessor
DMV