



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFQ

RELATORIA: DFQ**TERMO:** VOTO À DIRETORIA**NÚMERO:** 10/2023**OBJETO:** Recurso Administrativo ante à DELIBERAÇÃO Nº 403, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2022**ORIGEM:** SUROC**PROCESSO (S):** 50500.019718/2022-21**PROPOSIÇÃO PRG:** Não Há**ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA**1. DO OBJETO**

1.1. Trata-se de Pedido de Reconsideração (14854537), interposto pela empresa TJ AGÊNCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA. (“TJ TURISMO” ou “RECORRENTE”), CNPJ 08.215.974/0001-02, dos apontamentos da Deliberação nº 403, de 22 de dezembro de 2022 (14797768), que aplicou à empresa a penalidade de cassação, nos termos dos artigos 36, §5º, do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998, e 78-A, incisos IV, da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

2. DOS FATOS

2.1. O Processo Administrativo Ordinário instaurado em face do regulado TJ AGÊNCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA., através da Portaria nº 25, de 02 de março de 2022 (10308656 e 11387893), com base nos fatos apurados, preliminarmente, nos processos 50500.011502/2022-17, 50505.008201/2022-66 e 50515.007699/2022-21, do qual destaca-se os seguintes atos administrativos:

2.1.1. Processo nº 50500.011502/2022-17

I - A NOTA TÉCNICA SEI Nº 848/2022/COFISCN/URCN/SUDEG/DIR, de 08/02/2022, SEI 9950427, propõe a instauração de Processo Administrativo Ordinário, em virtude de reiterados descumprimentos do regulamento, pela empresa, na realização de circuito aberto em suas operações, o que é vedado no serviço de fretamento, sendo certo que as penalidades infligidas não estão sendo capazes de surtir o efeito de coibir a realização do serviço irregular;

II - ANEXO AUTOS DE INFRAÇÃO SEI 9950933: 10 (dez) autos de infração lavrados pela prática de transporte em circuito aberto - PASFR00009792019, PASFR00009942019, PASFR00012392019, PASFR00015332019, PASFR00016172019, PASFR0002082020, PASFR0002092020, PASFR00009972021, PASFR00000512022 e PASFR0002072020.

III - ANEXO ANÚNCIOS - TJ TURISMO SEI 9950967, ofertando, por meio de sítios na internet, mídias sociais, aplicativos próprios ou de terceiros, atividades de transporte não autorizado.

IV - DESPACHO CGPAS, de 08/02/2022 SEI 9952444, para a instauração de Processo Administrativo Ordinário.

V - DESPACHO CGPAS, de 11/02/2022 SEI 9999982, pela apuração conjunta com o processo 50505.008201/2022-66, protocolo correlato.

VI - PORTARIA Nº 25, de 02 de março de 2022 SEI10252147, instaura o Processo Administrativo Ordinário em face da empresa TJ AGENCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA.

2.1.1.1. Processo nº 50505.008201/2022-66

I - DOSSIÊ SEI 9943924, apresenta oferta, por meio de sítios na internet, mídias sociais, aplicativos próprios ou de terceiros, de atividades de transporte não autorizado.

II - NOTA TÉCNICA SEI Nº 895/2022/PPVMAGÉ/URRI, de 10/02/2022, SEI 9974980, proposição de instauração de Processo Administrativo Ordinário, em virtude de reiterados descumprimentos do regulamento por realizar o circuito aberto em suas operações, o que é vedado no serviço de fretamento.

2.1.1.2. Processo nº 50515.007699/2022-21

I - NOTA TÉCNICA SEI Nº 1630/2022/COFISSP/URSP/DIR, de 15/03/2022, SEI 10423889, proposição de instauração de Processo Administrativo Ordinário em virtude de reiterados descumprimentos do regulamento pela empresa realizar o circuito aberto em suas operações.

II - ANEXO SEI 10423923, consulta CNPJ; consulta de empresas - SISHAB; consulta de veículos - SISHAB; consulta e-fiscal - TAF; oferta, por meio de sítios na internet, mídias sociais, aplicativos próprios ou de terceiros, de atividades de transporte não autorizado; indicação de 3 (três) autos de infração lavrados pela prática de transporte em circuito aberto - PASNA00029122021, PASFR00010342019, PASFR00003602022, PASFR00003612022, PASFR00003752022, PASFR00003762022, PASFR00003772022, PASFR00004942022; consulta Autorizações de viagens emitidas; consulta SIFAMA relação de autos de infrações.

2.1.1.3. Processo nº 50500.019718/2022-21

I - RELATÓRIO FINAL - CPA, de 29/06/22, SEI 12119013, pelo qual a Comissão sugere à Diretoria Colegiada:

2.1.1.4. Processo nº 50500.019718/2022-21

I - RELATÓRIO FINAL - CPA, de 29/06/22, SEI 12119013, pelo qual a Comissão sugere à Diretoria Colegiada:

"A aplicação da pena de cassação em face de TJ AGÊNCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA. - CNPJ nº 08.215.974/0001-02, nos termos dos artigos 36, §5º, do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998, e 78-A, incisos IV, da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001".

II - RELATÓRIO À DIRETORIA 535 SEI 13533876, pelo qual o Superintendente de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros sugeriu à Diretoria "Aplicar a pena de cassação em face de TJ AGÊNCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA, CNPJ nº 08.215.974/0001-02, nos termos dos artigos 36, §5º, do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998, e 78-A, incisos IV, da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001."

III - VOTO DCG 33, SEI 14756928, por aplicar da penalidade de cassação em face da empresa.

IV - DELIBERAÇÃO Nº 403, de 22 de dezembro de 2022, SEI 14797768, pela qual a Diretoria Colegiada da ANTT aplicou a pena de cassação à empresa, nos termos dos artigos 36, §5º, do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998, e 78-A, incisos IV, da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

V - ANTT - OFÍCIO 39332/2022/DCG/DIR-ANTT, SEI 14798752, de 23/12/2022, aos representantes da empresa, pelo qual é informado que "o pleito carece de fundamento de admissibilidade, razão pela qual nego seguimento à arguição de suspeição, reconhecendo sua intempestividade e seu caráter meramente protelatório e intencionado a tumultuar o andamento processual."

VI - RECURSO ADMINISTRATIVO SEI 14854537 - Processo 50500.297793/2022-21, protocolado em 30/12/2022.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. Do conhecimento do recurso:

3.1.1. Preliminarmente, em análise de conhecimento do recurso, o qual, pelo fato de ter sido interposto após decisão da Diretoria Colegiada deve ser tratado como pedido de reconsideração, verifica-se que deve ser conhecido. Nos termos do art. 61 da Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016, deve-se confirmar se o recurso sob análise incorre em causas de não conhecimento, o que ocorre quando interposto:

- I - fora do prazo;
- II - perante órgão ou autoridade incompetente;
- III - por quem não tenha legitimidade para tanto; ou,
- IV - contra decisão de que não caiba recurso na esfera administrativa.

3.1.2. Quanto à sua tempestividade, verifica-se que foi interposto dentro do prazo de 10 (dez) dias determinado pelo art. 57 da Resolução nº 5.083/2016, uma vez que a Deliberação nº 403 foi publicada no Diário Oficial da União em 23/12/2022, e o pedido de reconsideração foi protocolado em 30/12/2022. Portanto, em consideração ao art. 2º da citada deliberação, verifica-se que o interessado teve ciência dos termos da decisão da Diretoria Colegiada da ANTT e exerceu de forma tempestiva seu direito a recurso. Cumpre citar que foram concedidas vistas ao processo em 03/01/2023, conforme OFÍCIO SEI Nº 282/2023/CGPAS-PAO/CGPAS/GPLAN/SUFIS/DIR-ANTT SEI 14887051, e não houve nova manifestação do interessado após a ciência SEI 14888747.

3.1.3. O recurso possui cabimento, pois se relaciona à Diretoria Colegiada, que tanto é a autoridade que proferiu a decisão quanto é a autoridade decisória superior no âmbito da ANTT.

3.1.4. No que se refere à legitimidade recursal, considera-se que foi apresentado por representante que detém poderes outorgados para a interposição de recurso, nos termos da documentação juntada aos autos (14770262).

3.1.5. Também restou confirmado o requisito da recorribilidade da decisão, pois a decisão objeto do Pedido de Reconsideração ainda não é definitiva, nos termos do art. 62 da Resolução ANTT nº 5.083/2016, sendo, portanto, passível de recurso.

3.1.6. Dessa forma, confirmam-se os requisitos para o conhecimento do recurso.

3.2. Do efeito suspensivo:

3.2.1. Ainda, o art. 59 da Resolução ANTT nº 5.083/2016 estabelece que os recursos serão recebidos sem efeito suspensivo, salvo disposição legal contrário. Todavia, excepcionaram à autoridade competente a concessão do efeito suspensivo, caso haja receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, conforme transcrito abaixo:

Art. 59. Os recursos serão recebidos sem efeito suspensivo, salvo disposição legal em contrário.

Parágrafo único. Havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade competente para o julgamento recursal poderá, de ofício ou a pedido, conceder efeito suspensivo ao recurso a partir da data de sua interposição.

3.2.2. No caso em análise, a recorrente requereu a concessão do efeito suspensivo, pela alegação de evidentes danos em caso de execução imediata da decisão da Diretoria Colegiada, com consequente perda do direito de realizar fretamentos em viagens interestaduais. Igualmente, passageiros que tenham contratado fretamento junto à empresa seriam prejudicados, sendo potencialmente um caso de dano difuso, com repercussão para o transporte coletivo de passageiros na modalidade fretamento.

3.2.3. Em exame, não se constata razões suficientes para atribuir-lhe efeito suspensivo. Pelo contrário, em consideração à conduta da empresa no sentido de não respeitar as normas vigentes para o serviço na modalidade fretamento e ao constante questionamento dos regramentos vigentes apresentados em suas peças defensivas, não se vislumbra possível postura da empresa, aderente às normas, em caso de suspensão dos efeitos da pena aplicada.

3.3. Do Mérito

3.3.1. Destaco as ponderações apresentadas pela SUFIS no Relatório à Diretoria 4 SEI 14931348, quando pontua os itens apresentados pela Regulada em seu Pedido de Reconsideração.

3.3.2. Não havendo outras questões preliminares, passa-se à análise de mérito da matéria relativa aos principais argumentos e pedidos apresentados pela empresa, conforme trechos retirados do documento:

a) Da nulidade no julgamento da suspeição: inexistência da alegada intempestividade e não observância do procedimento necessário.

6. Em primeiro lugar, cumpre destacar que o julgamento da suspeição suscitada pela TJ TURISMO está maculado por nulidade insuperável. Isso porque, sem qualquer

fundamento plausível, o Nobre Diretor Cristiano Della Giustina reconheceu a intempestividade do pedido, além de não ter facultado à TJ TURISMO, o acesso ao Inquérito Policial que motivou o pedido de suspeição, tal como solicitado (...)

(...)

17. O que se percebe, infelizmente, é que a Diretoria da ANTT busca a todo custo camuflar a manifesta suspeição, em cada oportunidade apresentando o argumento (rectius: falácia) que é conveniente para não apurar a suspeição de um de seus diretores.

18. Repita-se à exaustão: Os fatos objeto de apuração pela Polícia Federal são graves e trazem inúmeras consequências. Especificamente em relação a este processo administrativo, tem-se que se for confirmada a prática de crime após as respectivas apurações, é de rigor a revisão do processo como um todo, por manifesto vício de parcialidade de um dos julgadores.

19. Ora, se for confirmado que o Sr. Rafael Vitale Rodrigues atua de forma coordenada aos interesses da parcela dominante do mercado, que busca impedir a entrada de novos competidores (especialmente aqueles vinculados às plataformas tecnológicas, como é o caso da TJ TURISMO), coloca-se em xeque a própria idoneidade deste processo administrativo.

(...)

21. A oportunidade seria perfeita: por meio deste processo administrativo, aplicou-se pena máxima (sem qualquer proporcionalidade ou averiguação de atenuantes) a uma fretadora tão somente por descumprimento de uma regra regulatória de menor importância (o circuito fechado), sem repercussão na segurança ou na saúde dos passageiros ou no próprio conceito de fretamento.

(...)

24. Por todo o exposto, de rigor que se reconheça a nulidade do julgamento do processo administrativo sem o adequado processamento da execução de suspeição, já que o próprio regulamento da ANTT não prevê qualquer prazo mínimo para a apresentação deste incidente.

25. Ainda que assim não se entenda, requer que, ao menos, seja reconhecida - no mérito - a suspeição do Sr. Rafael Vitale Rodrigues e realizado novo julgamento, sem a sua participação, com anulação dos atos pretéritos.

b) Do cerceamento de defesa: do acesso aos autos deste processo administrativo.

26. Superado o aspecto em tela, cumpre destacar ainda que há outra nulidade insuperável no presente caso. Isso porque, em que pese a solicitação das cópias tenha sido realizada no próprio dia 21 de dezembro – como comprova o protocolo da solicitação – estas não foram disponibilizadas ao endereço de e-mail indicado na petição até o presente momento (...)

(...)

28. E mais, este processo foi julgado e a fretadora teve sua licença cassada, sem que sequer tivesse tido acesso aos fatos que lhe são imputados, mesmo após formal solicitação.

29. Importante destacar que, sem que seja facultado acesso aos autos, a Recorrente sequer teve a possibilidade de decidir se faria sustentação oral ou não (tendo sido surpreendida, durante o julgamento, que teria havido revelia da fretadora, o que não foi possível descobrir antecipadamente em razão da falta de acesso aos autos). Ou seja: houve concreto prejuízo para a defesa da RECORRENTE.

(...)

31. Portanto, requer a Recorrente que, reconhecendo a nulidade decorrente da não liberação de acesso aos autos oportunamente, seja anulado o julgamento e, após deferimento de acesso, seja realizado novo julgamento.

c) Da impossibilidade de cassação: inexistência de fundamento legal para tal penalidade.

34. E a Lei 10.233/01 traz uma única hipótese para a cassação de autorização: em caso de perda das condições indispensáveis ao cumprimento do objeto da autorização ou da transferência irregular da autorização. E referida situação não foi constatada - ou sequer questionada - nos autos do processo administrativo.

35. Além dessa hipótese, a Lei 10.233/01 prevê a pena de cassação em razão de infração grave, porém, tal penalidade somente está prevista para as hipóteses de concessão (Art. 35, XVIII) e permissão (Art. 39, XIII), o que, definitivamente, não é o caso.

(...)

44. Portanto, à luz da legalidade administrativa, da hierarquia das normas e dos limites de competência conferidos pela Lei 10.233/01, uma vez que não há previsão legal que embase a pena de cassação de autorização em caso de "infração grave", de rigor que a penalidade seja revista, eis que a Resolução 5.083/16 extrapolou os limites previstos em Lei ao prever a possibilidade de cassação nesta hipótese.

d) Dos fundamentos de reforma: necessária revogação do circuito fechado e realização de fretamento por plataformas tecnológicas.

48. Contudo, inexistente qualquer irregularidade na atividade de fretamento desempenhada pela TJ TURISMO, que executa seus serviços nos limites de sua autorização para fretamento. Em realidade, o que se tem constatado é um abuso de direito regulatório perpetrado pelos fiscais da ANTT, que pautados no equivocado entendimento de que a utilização de plataformas tecnológicas desnaturaria o fretamento, obstaculizam viagens previamente autorizadas e apreendem veículos.

49. Ao final do procedimento administrativo, a Diretoria Colegiada entendeu que a prática adotada pela TJ TURISMO justificaria a imposição de pena de cassação, deixando de aplicar atenuantes ou de realizar a gradação da multa. O fundamento central da decisão foi o fato de o circuito fechado não ter sido observado.

50. Em primeiro lugar, o circuito fechado é regra anticoncorrencial que vem sendo reiteradamente criticada pelos órgãos regulatórios por representar impeditivo ao avanço tecnológico.

(...)

70. Para além disso, cumpre destacar que a discussão havida nestes autos é toda baseada em plataformas tecnológicas, tendo em vista que seu uso poderá ser inviabilizado em razão do circuito fechado.

71. A TJ TURISMO esclarece que, em razão do advento de ferramentas tecnológicas (sites e aplicativos), tem-se utilizado dessas plataformas para a identificação dos interesses dos tomadores do serviço, até mesmo para sobreviver à grave crise que assola o setor do turismo em decorrência da pandemia do coronavírus.

(...)

82. Assim, evidente que inexistente qualquer irregularidade na atividade desempenhada pela TJ TURISMO pelo fato de ela ser intermediada por plataforma tecnológica, na medida em que todos os requisitos legais para a exploração da atividade estão presentes (eventualidade, caráter ocasional, especificidade de condições de viagem, não regularidade dos itinerários, entre outros).

(...)

84. Não obstante, a TJ TURISMO evidencia ainda que não há na legislação ou nos inúmeros instrumentos infralegais norma que impeça que o modelo de negócio da atividade econômica explorada pela autorizatória se beneficie da existência desse tipo de plataforma tecnológica, de modo que não pode a fiscalização exigir a presença desse "requisito negativo", como condição para que o transporte por fretamento seja realizado.

(...)

86. Logo, inexistente qualquer fundamento apto a impedir que a TJTURISMO exerça plenamente suas atividades, realizando viagens objeto de intermediação por aplicativos,

ainda que em circuito aberto, desde que observados os demais requisitos legais exigidos à essa modalidade de transporte.

e) Da desproporcionalidade da aplicação da pena de cassação, das atenuantes: conversão da sanção em multa ou suspensão.

87. Na remota hipótese de ser reconhecida a possibilidade de aplicação de pena de cassação no caso em tela, o que se admite apenas à luz da eventualidade, é necessário o reconhecimento da completa desproporcionalidade da medida frente à suposta infração imputada à RECORRENTE, sendo imperiosa a aplicação de atenuantes, com consequente conversão da cassação em multa ou, quando muito, suspensão. Tal desproporcionalidade é agravada em razão de a sanção ter sido imposta diretamente (sem gradação) e sem observância das próprias normas internas da ANTT (Resolução 5.083/16).

(...)

91. No caso concreto, é possível observar que tanto a conversão da pena de cassação em multa quanto a aplicação de atenuantes deveriam ter sido aplicadas ao caso – mas não foram.

92. Analisando o histórico da RECORRENTE, verifica-se que tanto (i) não houve reincidência, na medida em que ela nunca havia sido autuada por esta infração anteriormente, muito menos nos 3 (três) anos prévios ao julgamento, como (ii) tampouco as atividades desempenhadas pela RECORRENTE trouxeram quaisquer danos para os serviços e, muito menos, para os usuários.

(...)

94. Ocorre que o não cumprimento do circuito fechado, com efeito, é uma infração de menor gravidade, que não traz qualquer prejuízo ou danos aos usuários ou à sociedade²⁸. E isso porque viagens realizadas em circuito aberto não repercutem na esfera jurídica de terceiros, e muito menos criam situação de perigo (sequer abstrata) para qualquer interessado. Trata-se de regra sem qualquer função regulatória – não serve à proteção do usuário, tampouco para garantir a qualidade do serviço prestado.

(...)

96. Ou seja: a RECORRENTE teve sua autorização cassada pelo simples fato de partir do local A para o local B, transportando certos passageiros e, após o desembarque deste primeiro grupo, regressar ao local A com outros passageiros que não aqueles que viajaram inicialmente. Veja-se que não houve, no descumprimento do chamado “circuito fechado”, qualquer imposição de risco à saúde, integridade ou segurança dos passageiros. Não houve prejuízo ao erário. Não existiu dano a qualquer pessoa, física ou jurídica. Não houve prejuízo à qualidade do serviço prestado.

(...)

102. Ou seja: a regra que teria sido violada pela RECORRENTE é meramente administrativa, de modo que seu descumprimento não deveria ser apto a gerar a cassação do TAF, muito menos impedir a obtenção de novo TAF pelo prazo de 5 (cinco) anos (Art. 70 da Resolução 5.083/16).

(...)

108. Portanto, considerando todo o cenário exposto, é de rigor que seja reconhecida a existência de atenuantes no presente caso, com a conversão da pena em multa ou, quando muito, em suspensão.

f) Do efeito suspensivo.

109. Por fim, cumpre consignar que, ao presente recurso, merece ser excepcionalmente concedido efeito suspensivo, nos termos do art. 59, parágrafo único, da Resolução 5.083/16. 110. Como se verifica dos autos, foi imposta à TJ TURISMO a sanção de cassação, com consequente perda do direito de realizar fretamentos em viagens interestaduais. Frise-se que essa é a pena máxima possível na Resolução 5.083/16.

(...)

111. A execução dessa pena, porém, se mostra irreversível. Além de impedir o livre exercício profissional da TJTURISMO, também trará danos que não serão facilmente repostos quando do provável provimento deste recurso, seja para afastar integralmente a cassação, seja para convertê-la em multa ou suspensão.

112. Importante destacar que, igualmente, passageiros que tenham contratado fretamento junto à TJ TURISMO serão igualmente prejudicados, sendo potencialmente um caso de dano difuso, com repercussão para o transporte coletivo de passageiros na modalidade fretamento.

113. Ressalta-se que o caso em tela envolve a maior urgência que uma empresa poderia ter: autorização para que sua única atividade empresarial seja exercida. Vida ou morte para uma pessoa jurídica.

(...)

117. Importante destacar que a concessão do efeito suspensivo não trará nenhum prejuízo à ANTT. Não há nenhum periculum in mora inverso que justifique o seu indeferimento.

g) Da conclusão.

127. Por todo o exposto, a TJ TURISMO requer que seja concedido efeito suspensivo ao recurso (...)

128. Ao final, requer que o presente recurso administrativo seja conhecido e provido para o fim de que seja o julgamento da suspeição declarado nulo.(...)

129. Requer ainda seja reconhecido o cerceamento de defesa da TJ TURISMO, na medida em que este processo foi julgado e a fretadora teve sua licença cassada, sem sequer ter tido acesso aos fatos que lhe são imputados, mesmo após formal solicitação.

130. Superado este ponto, requer que seja reconsiderada a decisão colegiada e mantida a TAF da TJ TURISMO, uma vez que inexistente qualquer fundamento apto a impedir que a TJTURISMO exerça plenamente suas atividades (...)

131. Igualmente, requer seja afastada a pena de cassação, uma vez que inexistente fundamento legal para que seja imposta (...)

132. Subsidiariamente, requer seja a pena de cassação abrandada e convertida em multa pecuniária ou suspensão (...)

3.3.3. **Com relação ao item a**, consta a juntada a este processo sancionador de petição (50500.292181/2022-41 – 14784637), protocolada em 22/12/2022 no horário de 11:16:36, pelo qual a TJ Turismo requereu a instauração de exceção de suspeição contra o Diretor-Geral Rafael Vitale Rodrigues, considerando o Inquérito n. 2022.0029373-SR/PF/DF, instaurado no Ministério Público Federal. O protocolo ocorreu horas antes da 947ª Reunião de Diretoria da ANTT.

3.3.3.1. Pelo DESPACHO DCG (14798043) foi rejeitado o pedido.

Trata-se de petição da empresa TJ AGÊNCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA, protocolada perante a ANTT na data de ontem sob processo nº 50500.292181/2022-41. Por meio da petição, a empresa requer instauração de procedimento de exceção de suspeição contra o Diretor Rafael Vitale “considerando o Inquérito n. 2022.0029373-SR/PF/DF”.

Friso que a petição foi registrada no SEI a poucas horas do início da 947ª Reunião de Diretoria Pública ocorrida ontem, em cuja pauta constava o processo administrativo ordinário nº 50500.019718/2022-21, autuado para a apuração de infrações à legislação do transporte rodoviário interestadual de passageiros e que tem como parte interessada a empresa TJ AGÊNCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA.

Dessa forma, considerando a intempestividade da apresentação da petição, o processo administrativo ordinário em questão foi apreciado pela Diretoria Colegiada, que decidiu pela aplicação da penalidade de cassação à TJ AGÊNCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA, nos termos da Deliberação nº 403, de 22/12/2022, publicada no Diário Oficial da União nesta data.

Por vislumbrar, no peticionamento de arguição de suspeição de conteúdo idêntico a outras já analisadas e peremptoriamente rejeitadas pela Diretoria Colegiada da ANTT, estratégia para protelar e tumultuar a continuidade regular do processo, esta Diretoria encaminhou à peticionante o OFÍCIO SEI Nº 39332/2022/DCG/DIR-ANTT (SEI nº 14798752), de 23/12/2022, por meio fundamento decisão em que nego o prosseguimento da exceção de suspeição protocolada.

3.3.3.2. O teor do requerimento se mostra semelhante a arguições de suspeição tratadas em outros processos, apresentadas pelo mesmo escritório de advocacia, e já julgadas pela Diretoria da ANTT - como exemplo, foi publicada a Deliberação nº 333, de 4 de novembro de 2022, que julgou improcedente arguição de suspeição baseada nos mesmos argumentos.

3.3.3.3. Dessa forma, pela semelhança no conteúdo das petições, denota-se possível estratégia para protelar e tumultuar a continuidade regular do processo, pois as alegações já foram rejeitadas pela Diretoria e o mesmo escritório de advocacia ao qual foi outorgado poderes de representação (a seus advogados) para representar a empresa já teve conhecimento do posicionamento da Agência nas deliberações já publicadas, em datas anteriores ao protocolo desta petição para exceção de suspeição, referente a este processo.

3.3.3.4. Portanto, em análise, não se verifica erro procedimental que enseje nulidade do julgamento.

3.3.4. **Com relação ao item b**, consta do processo Pedido de Cópias / Vistas (50500.291196/2022-92 - 14770258), protocolado em 21/12/2022. Pelo OFÍCIO SEI Nº 282/2023/CGPAS-PAO/CGPAS/GPLAN/SUFIS/DIR-ANTT (14887051) foram concedidas vistas ao processo em 03/01/2023, e não houve nova manifestação do interessado após a ciência (14888747).

3.3.4.1. Ademais, cumpre citar que a empresa, conforme relatado pela Comissão Processante, não se manifestou no processo por ocasião da apuração.

3.3.4.2. Nesse sentido, entende-se que não houve cerceamento à defesa, uma vez que nas oportunidades em que foi oferecida a possibilidade de manifestação, antes do envio do processo à Diretoria Colegiada, a empresa se mostrou inerte. Ressalte-se também que, uma vez encerrados os trabalhos da Comissão pela elaboração do seu relatório e ata, e quando do encaminhamento do processo pela Superintendência competente à Diretoria, não são previstas oportunidades de manifestação da parte, para defesa, até a deliberação decorrente da decisão dos Diretores, a partir da qual é prevista a possibilidade de recursos, nos termos da Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016 e Instrução Normativa nº 5, de 23 de abril de 2021.

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5, DE 23 DE ABRIL DE 2021

Seção II

Da instrução do processo

Art. 13. A instrução do Processo Administrativo Ordinário compete à Comissão de Processo Administrativo instaurada no âmbito da SUFIS.

Art. 14. As intimações para a realização de diligências, para o comparecimento ou a prática de ato, e a notificação para fins de apresentação da defesa pelo Agente Regulado, no que couber, atenderão aos requisitos do arts. 38 e 39, do Anexo da Resolução nº 5.083, de 2016.

Art. 15. A comissão notificará o Agente Regulado processado para, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentar defesa escrita e especificar eventuais provas que pretenda produzir.

Art. 16. As intimações e a notificação serão feitas por qualquer meio físico ou eletrônico que assegure a certeza do recebimento pelo Agente Regulado processado.

Art. 17. Recebida a defesa escrita, a comissão avaliará de forma motivada a pertinência de produzir as provas eventualmente requeridas pelo Agente Regulado, podendo indeferir os pedidos de produção de provas que sejam ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias.

§ 1º Após o recebimento da defesa escrita, a comissão poderá, de ofício, deliberar pela produção de novas provas que julgar pertinentes para a elucidação dos fatos.

§ 2º Caso sejam produzidas novas provas de ofício ou novos fatos vierem aos autos, após o recebimento da defesa escrita, a comissão deverá intimar o Agente Regulado para se manifestar no prazo de 10 (dez) dias.

Seção III

Do encerramento da instrução processual e da decisão

Art. 18 Encerrada a instrução, o interessado será intimado para manifestar-se, no prazo improrrogável de 10 (dez) dias, em atendimento ao art.92, do Anexo da Resolução nº 5.083, de 2016.

Art. 19. Após o procedimento do art.18, a comissão elaborará o relatório final, que conterá, no mínimo:

(...)

Art. 20. Concluído o relatório final, a comissão lavrará ata de encerramento dos trabalhos e encaminhará o Processo Administrativo Ordinário ao Superintendente, que elaborará Relatório à Diretoria e minuta de Deliberação e encaminhará os autos à Diretoria Colegiada.

(...)

Seção IV

Dos recursos

Art. 25. Havendo na decisão erro material, omissão, contradição ou obscuridade, poderá o Agente Regulado, no prazo de 5 (cinco) dias contados da intimação da decisão, opor embargos de declaração perante à Diretoria Colegiada, na forma do art. 56 do Anexo da Resolução nº 5.083, de 2016.

(...)

Art. 26. Da decisão administrativa da Diretoria Colegiada caberá recurso, em regra, sem efeito suspensivo, no prazo de 10 (dez) dias, contados da data em que o interessado for intimado, observados os dispositivos dos arts. 57 a 62, do Anexo do Regulamento da Resolução nº 5.083, de 2016.

Parágrafo único. Antes de o recurso ser apreciado pela Diretoria Colegiada, em exame dos aspectos de admissibilidade e de mérito, a peça processual será analisada pela SUFIS, cabendo ao Superintendente encaminhar os autos à Diretoria, munido com Relatório à Diretoria e minuta de Deliberação. [grifos nossos]

3.3.5. **Com relação ao item c**, verifica-se, do conteúdo processual, a adequação da penalidade de cassação aplicada à empresa, pois não se restringe a possibilidade da cassação da autorização apenas à perda das condições indispensáveis ao cumprimento do objeto da autorização ou da transferência irregular da autorização.

3.3.5.1. Ressalte-se o entendimento constante do PARECER n. 00093/2022/PF-ANTT/PGF, aprovado pelo DESPACHO n. 00717/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (10903289), em resposta ao DESPACHO DDB (10244353):

16. Dispõe o art. 36, §5º do Decreto n.º 2.521/98:

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. (Redação dada pelo Decreto nº 8.083, de 2013)

§ 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.

17. Referenciando o disposto no PARECER n. 00229/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, que concluiu pela impossibilidade da aplicação da pena de inidoneidade, questiona a unidade consultante acerca da validade da aplicação da pena de cassação prevista no art. 36, § 5º do Decreto 2.521/98. Salienta, ainda, que a interpretação mais adequada seria a de que o "dispositivo tenha perdido totalmente sua validade em um regime autorizativo".

18. O afastamento da pena de inidoneidade decorreu da incompatibilidade de sua previsão (Decreto n.º 2.521/98) com a superveniente Lei n.º 10.233/2001 (norma hierarquicamente superior). Isso porque o dispositivo legal é expresso em capitular a pena de inidoneidade para atos ilícitos praticados visando frustrar os objetivos de licitação ou execução do contrato.

(...)

20. Nesse escopo foram delimitadas as razões consignadas no PARECER n. 00229/2020/ PFANTT/PGF/AGU, o que não se estende à previsão da pena de cassação, ainda que estipulada no mesmo comando normativo.

21. De outro giro, decorrendo a cassação prevista no art. 36, §5º do Decreto n.º 2.521/998 de prática antijurídica do beneficiário do ato, não há razão para descaracterizar a sua natureza sancionatória.

22. Não se antever, ainda, a incompatibilidade entre a previsão de cassação e o regime de autorização. Ademais, a própria Lei n.º 10.233/2001 traz hipótese de cassação das autorizações nos artigos 43, inc. III, 44, inc. III, 48, 78-A, 78-G e 78-H.

3.3.6. **Com relação ao item d**, verifica-se que as alegações não apresentam qualquer argumento que enseje a alteração da decisão tomada pela Diretoria. Cumpre citar trechos da análise realizada no Voto DCG 33 (14756928):

2.22. A operação de serviço, em circuito aberto, quando se tem autorização apenas para o serviço fechado, significa um proveito em detrimento do ato estatal e da regulação do mercado. Ao arrepio dos limites da prestação do serviço que lhe foi franqueado, a empresa descumpriu as regras setoriais do mercado. Destaque-se que, mesmo tendo sido notificada para cessar tal prática, a empresa se negou a fazê-la. Verifica-se, assim, o cometimento de uma infração grave. Observa-se que a conduta da empresa atenta, também, ao princípio da boa-fé do particular perante o poder público, um dos cânones da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, por ter se utilizado dos sistemas da ANTT, em várias ocasiões, para emitir licença de viagem com roteiro em circuito fechado, mas praticando circuito aberto.

(...)

2.25. Deve ser observado que o serviço de fretamento de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros (TRIP) tem natureza privada, sujeitando-se a norma do parágrafo único do art. 170 da Lei Maior. Disso decorre que, em tese, caso não seja aplicada a cassação, obedecidos os requisitos da Resolução ANTT nº 4.777/2015, a empresa poderia obter novamente autorização para prestação do serviço em regime de fretamento, por exemplo.

2.26. As sanções tem, em regra, caráter preventivo, educativo e repressivo. Devem ser aplicadas em consonância com a gravidade do fato e da repercussão da conduta faltosa para a Administração, de forma que seja necessária, compatível e suficiente para reprimir a continuidade da conduta ou afastar temporariamente o direito de o particular de executar determinadas ações, após a análise do grau de reprovabilidade do comportamento do contratado.

2.27. Dessa forma, verifica-se a importância de se afastar temporariamente o direito da empresa, conforme o art. 78-J, e observar a devida aplicação da sanção, conforme a sua finalidade, caso haja tentativa de exercer os atos previstos no referido dispositivo. Deve ser considerado, sobretudo, que a solicitação à empresa de cessação da prática do serviço não autorizado e a aplicação de diversas multas não lograram êxito, do que se denota que sua contumácia é demonstração do seu descaso com as regras a serem observadas. Na impossibilidade de aplicar também a declaração de inidoneidade, o art. 78-J supriria a função da sanção.

3.3.6.1. Ressaltamos também trechos de análise constante de Voto em outro processo, que versa sobre o mesmo tema.

Voto DDB 109 (14277154)

2.16. Com isso, a observância da regra do circuito fechado condiciona a atuação dos agentes incumbidos da fiscalização da prestação dos serviços de fretamento de TRIP, independentemente da forma de intermediação na contratação do serviço. Ao mesmo tempo, o fretamento eventual que envolve o deslocamento de pessoas em circuito fechado, implica que deve haver "viagem de um grupo de passageiros com motivação comum que parte em um veículo de local de origem a um ou mais locais de destino e, após percorrer todo o itinerário, observado os tempos de permanência estabelecidos nesta Resolução, este grupo de passageiros retorna ao local de origem no mesmo veículo que efetuou o transporte na viagem de ida".

2.17. No fretamento de que se trata na presente análise, o circuito fechado deveria envolver o percurso da viagem com mesmo grupo de passageiros na ida e com a volta ao local de origem no mesmo veículo que efetuou a ida, o que não ocorreu, consoante verificado pela fiscalização da ANTT.

2.18. Registre-se que essa Resolução ANTT 4.777/2015, em seu art. 37, possibilita a emissão de licenças de viagem em condições excepcionais, mediante prévia análise da Agência(...)

2.19. Contudo, não se verifica pedido e a consequente análise prévia da ANTT em favor da empresa autuada, se fosse o caso de emissão de licença diversa do fretamento sob circuito fechado. Com isso, se por algum motivo a empresa, em razão do contrato de transporte, pretendia a emissão de licenças de viagem só de ida ou de volta, deveria solicitar à ANTT a aplicação da norma do art. 37 da Resolução ANTT 4.777/2015, o que efetivamente não foi observado no caso sob exame, ressaltando a gravidade da infração, como se verá a seguir.

2.20. Logo, esclarecido o enquadramento da conduta ora sob análise, deduz-se que a intermediação por meio de aplicativos de transporte não se constitui em si uma infração contra essas regras dos serviços de fretamento em circuito fechado que restaram inobservadas, consoante restou claro no Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo (...)

3.3.7. **Com relação ao item e**, em análise, extrai-se que a penalidade de cassação pode ser aplicada na ocorrência de infração grave, consoante determinação do art.78-H da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. Conforme o disposto no art. 36, §5º, do Decreto 2.521/1998, "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."

3.3.7.1. Conforme consta do Voto DCG 33 (14756928), já foi avaliada a infração constatada e analisada a possibilidade da aplicação de penas que não a cassação.

2.29. Não vislumbro adequado convolar a penalidade de cassação em multa. Como já exposto, restou configurada a gravidade da infração. Sob o prisma da

proporcionalidade e adequação, entendo como necessária a penalidade ora proposta. Deve-se destacar que as tentativas da Agência de resolver a questão foram desconsideradas pela empresa. Ademais, não se verificam prejuízos significativos ao serviço de transporte rodoviário de passageiros e seus usuários ao ponto de indicar a adequação da aplicação da multa, quando considerada a gravidade da infração e a conduta contumaz da empresa.

2.30. Além disso, a análise dos autos demonstra que diversas penalidades de natureza pecuniária foram aplicadas à empresa entre 2019 e 2022, sem que tais medidas tivessem resultado em mudança na conduta da empresa por meio da adesão ao cumprimento das normas que disciplinam o setor de transporte rodoviário interestadual de passageiros. Por essa razão, também, se mostra inadequada a convalidação da penalidade de cassação em multa.

2.31. Ademais, a proporcionalidade entre os meios e os fins me leva à conclusão que a aplicação cumulada de cassação e multa, no presente processo, pode ir além do necessário para a satisfação do interesse público que se visa proteger. A medida estritamente necessária à consecução dos fins estatais, no âmbito do presente processo, é a cassação, como já ficou demonstrado, sem prejuízo da apuração, no âmbito de outros processos administrativos, de infrações cometidas pela empresa.

2.32. Concluo, assim, pela possibilidade e adequação da aplicação da penalidade de cassação, com fundamento na ocorrência de infração grave, nos termos dos artigos 36, §5º, do Decreto nº 2.521/1998, e 78-A, inciso IV, da Lei nº 10.233/2001.

3.3.7.2. Cumpre citar o que a comissão processante, em seu Relatório Final, concluiu:

7.1. O §5º, do artigo 36, do Decreto 2.521, de 20 de março de 1998, é exaustivo em estabelecer a cassação para o caso em tela.

7.2. Dessa forma, não é possível abrandar ou agravar a penalidade com base em atenuantes ou agravantes.

3.3.7.3. Assim, pelo exposto, e em consideração aos argumentos apresentados em recurso, não se verificam novos elementos que levem à sugestão do abrandamento da pena aplicada à empresa.

3.3.8. **Com relação ao item f**, como já exposto no item 4.2 deste Relatório, não se constata razões suficientes para atribuir efeito suspensivo ao recurso. Pela conduta da empresa no sentido de não respeitar as normas vigentes para o serviço na modalidade fretamento, conforme verificado pelo histórico de autuações e penalidades de multa já aplicadas, e pelos constantes questionamentos aos regramentos vigentes apresentados em suas peças defensivas, não se vislumbraria possível postura da empresa, aderente às normas, pela realização do fretamento autorizado pela ANTT em circuito fechado, em caso de suspensão dos efeitos da pena aplicada.

3.3.9. **Com relação ao item g**, no que tange aos requerimentos da empresa, pela análise realizada:

a) não se verifica a adequação da concessão de efeito suspensivo ao recurso;

b) deve ser conhecido o pedido de reconsideração por cumprir os requisitos de admissibilidade e não se verifica nulidade no processo por alegada suspeição arguida do Diretor Geral;

c) não se verifica cerceamento à defesa pois não houve manifestação do interessado no decorrer da apuração realizada pela Comissão;

d) a pena aplicada de cassação se mostra adequada ao caso, fundamentada, e não foram apresentados novos elementos no pedido de reconsideração que alterem esse entendimento;

e) conforme avaliação já realizada antes da aplicação da pena, não se mostraria adequada a conversão da pena de cassação em pena alternativa de multa, ou suspensão, e não foram apresentados novos elementos no pedido de reconsideração que justifiquem a modificação da sanção aplicada.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante todo o exposto, VOTO por:

4.1.1. Conhecer do Pedido de Reconsideração interposto pela empresa TJ AGÊNCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA., CNPJ nº 08.215.974/0001-02, não lhe atribuindo o efeito suspensivo, para, no mérito, negar-lhe provimento

4.1.1.1. Sendo este o meu VOTO

Brasília, 13 de março de 2023.

FELIPE QUEIROZ
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **FELIPE FERNANDES QUEIROZ**, Diretor, em 16/03/2023, às 15:28, 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, informando o código verificador **15925129** e o código CRC **0B239AA4**.