



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFQ

**RELATORIA:** DFQ

**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

**NÚMERO:** 73/2023

**OBJETO:** Processo Administrativo Ordinário - TURISPALL TRANSPORTES E TURISMO LTDA

**ORIGEM:** SUFIS

**PROCESSO (S):** 50500.237602/2022-71

**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** NÃO HÁ

**ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

---

**1. DO OBJETO**

1.1. Trata-se de recurso administrativo interposto pela empresa TURISPALL TRANSPORTES E TURISMO LTDA, CNPJ nº 93.288.124/0001-03, contra a Deliberação nº 308, de 14 de setembro de 2023 (18995401), que aplicou pena de cassação à empresa.

**2. DOS FATOS**

2.1. Em setembro de 2023, foi publicada a Deliberação nº 308/2023, por meio da qual a empresa TURISPALL TRANSPORTES E TURISMO LTDA foi penalizada com a cassação, nos termos do art. 36, §5º do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998, com fulcro no art. 78-H da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

2.2. Inconformada com a decisão, a empresa interpôs recurso (50500.303506/2023-18) para a reforma da decisão e consequente manutenção do seu Termo de Autorização para Fretamento.

**3. DA ANÁLISE PROCESSUAL**

**3.1. Do conhecimento do recurso.**

3.1.1. Preliminarmente, o recurso deve ser tratado como pedido de reconsideração pelo fato de ter sido interposto após decisão da Diretoria Colegiada.

3.1.2. Nos termos do art. 61 da Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016, deve-se confirmar se o recurso incorre em causas de não conhecimento, o que se dá quando interposto:

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

3.1.3. O recurso foi interposto no dia 22 de setembro de 2023, dentro do prazo legal insculpido no art. 57, §3º, da Resolução nº 5.083/2016 (10 dias), portanto, tempestivo. Observou-se, ainda, os demais requisitos de admissibilidade, inclusive aqueles previstos no art. 63, da Lei 9.784/1999, razão pela qual deve ser conhecido.

**3.2. Do efeito suspensivo.**

3.2.1. Conforme mandamento do art. 59, da Resolução ANTT nº 5.083/2016, os recursos serão recebidos sem efeito suspensivo. Todavia, a autoridade competente poderá conceder efeito suspensivo caso haja receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução.

3.2.2. No caso em análise, a recorrente requereu a concessão do efeito suspensivo argumentando prejuízos em decorrência da impossibilidade de realizar fretamentos em viagens interestaduais.

3.2.3. Com efeito, não restou comprovado o justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação, tal como preceitua o art. 59, acima citado, portanto, não há razões suficientes para atribuir efeito suspensivo ao recurso.

**3.3. Do mérito.**

3.3.1. Superadas as questões preliminares, passa-se à análise do mérito.

3.3.2. Em suas razões recursais a empresa utiliza-se de três argumentos a fim de obter a reforma da decisão, sendo a ausência de previsão legal para a penalidade; a desproporcionalidade da pena e; a necessidade de revogação da obrigatoriedade do circuito fechado.

**3.3.3. Da previsão legal para a cassação**

3.3.3.1. Sobre a argumentação da impossibilidade de cassação em decorrência da inexistência de fundamento legal, destacam-se os seguintes trechos da peça recursal:

"II. DA IMPOSSIBILIDADE DE CASSAÇÃO: INEXISTÊNCIA DE FUNDAMENTO LEGAL PARA TAL PENALIDADE:

(...)

9. 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.

10. 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)1 e permissão (Art. 39, XIII)2, o que, definitivamente, não é o caso.

11. Frise-se e reitere-se: para as autorizações, a Lei Federal somente prevê a cassação na específica hipótese de perda das condições indispensáveis ao cumprimento do objeto da autorização, conforme previsto no art. 48(...)

(...)

13. No caso em tela, o procedimento administrativo instaurado não teve como objetivo apurar a "perda das condições indispensáveis ao cumprimento do objeto da autorização". Com efeito, os autos foram instaurados para apurar a suposta violação dos seguintes atos normativos: (i) art. 1º, I, "k" c/c II, "j" c/c IV, "a" e "r" da Resolução ANTT 233/20033; (ii) arts. 56, 61, I, II, III, V e VI e 68 da Resolução ANTT 4.777/20154; (iii) art. 36, §§1º e 5º, do Decreto nº 2.521/19985; (iv) arts. 78-A, 78-D, 78-F, 78-G e 78-H da Lei 10.233/20016; e, (v) art. 231, V do CTB.

(...)

17. Desse modo, nem mesmo em tese poderia ser concebida a possibilidade de cassação da autorização por qualquer outra infração além daquelas previstas em lei, independentemente da gravidade. Ainda mais em se tratando de infração sem potencial ofensivo, de regra meramente anticoncorrencial e regulatória.

(...)

19. Portanto, à luz do princípio da legalidade e da hierarquia das normas, uma vez que não há previsão legal que embase a pena de cassação de autorização em caso de "infração grave", bem como que a RECORRENTE não incorreu na perda das condições indispensáveis ao cumprimento do objeto da autorização e nem realizou transferência irregular da autorização, considerando que tal situação sequer foi questionada no processo administrativo, é de rigor o provimento do presente recurso."

3.3.3.2. Cabe dizer, ao contrário do que argumenta a recorrente, que a previsão da pena de cassação na lei nº 10.233/2001 não se restringe à perda das condições indispensáveis para a manutenção da autorização (art. 48), mas também pela inobservância das condições mencionadas no ato que criou a autorização (art. 44, III), pelo descumprimento de lei e deveres previstos na norma (art. 78-A) e pelo cometimento de infrações de natureza grave (78-H):

Lei nº 10.233/2001

Art. 44. A autorização, ressalvado o disposto em legislação específica, será disciplinada em regulamento próprio e será outorgada mediante termo que indicará:

I - o objeto da autorização;

II - as condições para sua adequação às finalidades de atendimento ao interesse público, à segurança das populações e à preservação do meio ambiente;

III - as condições para anulação ou cassação;

V - sanções pecuniárias.

(...)

Art. 48. Em caso de perda das condições indispensáveis ao cumprimento do objeto da autorização, ou de sua transferência irregular, a Agência extingui-la-á mediante cassação

(...)

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.

VI - perdimento do veículo.

(...)

Art. 78-H. Na ocorrência de infração grave, apurada em processo regular instaurado na forma do regulamento, a ANTT e a ANTAQ poderão cassar a autorização.

3.3.3.3. Além disso, o art. 36, do Decreto 2.521/1998 contém regramento para a operação do transporte sob regime de fretamento, em especial a necessidade de realização do circuito fechado e a proibição de venda de passagens, sob pena de cassação do termo de autorização:

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.

3.3.3.4. Nesse sentido, verifica-se a adequação da penalidade de cassação aplicada à empresa, pois a sanção não se restringe à possibilidade da cassação da autorização apenas à perda das condições indispensáveis ao cumprimento do objeto da autorização ou da transferência irregular da autorização, como alegado pela recorrente. Assim, a cassação pode ser decorrente de prática ilícita

do interessado, previsão contida no art. 36, §5º do Decreto n.º 2.521/1998.

3.3.3.5. Por último, a outorga da autorização à empresa foi realizada pela Resolução nº 4930, de 19 de novembro de 2015, na qual contém previsão para a cassação da autorização no caso de ocorrência de infração de natureza grave, o que ficou constatado nos autos:

Art. 5º A ANTT poderá extinguir autorização mediante cassação, em caso de perda das condições indispensáveis ao cumprimento do objeto da autorização ou infração grave, apuradas em processo regular instaurado conforme disposto em resolução.

#### 3.3.4. Da proporcionalidade da pena.

3.3.4.1. A recorrente argumenta a desproporcionalidade da pena, visto que a cassação é penalidade de natureza grave e que não foram analisadas atenuantes a fim de abrandar a sanção imposta.

3.3.4.2. Restou consignado no VOTO DLA 70 (18389523), que a interessada cometeu infração de natureza grave:

3.8. A previsão de declaração de inidoneidade cumulada com a cassação, ambas penalidades severas, indicam o quão gravosa é a conduta da empresa, ainda que a possibilidade da aplicação da declaração de inidoneidade tenha caído com a Lei 10.233/21.

3.9. Nesse sentido, tem-se que as sanções estabelecidas devem guardar relação de proporcionalidade às condutas que lhe deram causa, conforme ensina José Armando da Costa (p. 64): "O princípio da proporcionalidade radica o seu conteúdo na noção segundo a qual deve a sanção disciplinar guardar adequação à falta cometida."

3.10. Dessa forma, temos por cristalino que as sanções mais severas devem ser aplicadas às condutas mais gravosas, de modo que, se o Decreto 2.521/1998 estabelece a cassação à empresa que operar viagens em circuito aberto quando detentora apenas de TAF, é porque tal conduta é, do ponto de vista legal, de natureza grave.

3.11. Pode-se extrair da análise dos autos que o regulado adota postura indiferente para com os regulamentos da Agência, tanto pelas reiteradas infrações que foram flagradas pela fiscalização quanto por seus argumentos em defesa, com o questionamento dos normativos vigentes no que se refere à exigência do circuito fechado para o serviço em regime de fretamento. Assim, não se vislumbra possibilidade de modificação da postura da empresa pela aplicação de sanção menos gravosa que a cassação.

3.3.4.3. Conforme tabela encaminhada pela CODAF (16084668), há 19 (dezenove) autos de infração definitivamente julgados cujas infrações estão relacionadas à prática de transporte de passageiros não autorizado. A atuação da empresa e o pagamento da multa pecuniária não foram suficientes para coibir a empresa de praticar as irregularidades ora apuradas. Nesse sentido, entendo que a pena aplicada está proporcional à gravidade da conduta e que a aplicação de pena alternativa de multa não seria eficaz.

#### 3.3.5. Da legalidade do circuito aberto.

3.3.5.1. Aduz a recorrente que a exigência do circuito fechado é regra anticoncorrencial e que deve ser revogada, todavia, vale reforçar que exigência do circuito fechado consta do Decreto nº 2521/1998, não cabendo à ANTT atuação contra a norma.

3.3.6. Vê-se que, a despeito da empresa não ter trazido novos elementos ao processo, todos os argumentos apresentados em sua peça recursal restaram afastados.

3.3.7. Diante do exposto, concluo pela manutenção da Deliberação nº 308, de 14 de setembro de 2023, que aplicou a pena de cassação à TURISPALL TRANSPORTES E TURISMO LTDA, CNPJ nº 93.288.124/0001-03, razão pela qual o recurso deve ser indeferido.

## 4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, VOTO por conhecer o recurso interposto por TURISPALL TRANSPORTES E TURISMO LTDA, não lhe atribuindo o efeito suspensivo, para, no mérito, negar-lhe provimento, julgando improcedentes os argumentos apresentados, conforme fundamentado nos autos em epígrafe, mantendo o teor da Deliberação nº 308, de 14 de setembro de 2023.

Brasília, na data da sua assinatura.

**FELIPE FERNANDES QUEIROZ**

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **FELIPE FERNANDES QUEIROZ, Diretor**, em 11/10/2023, às 15:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 21, inciso II, da [Instrução Normativa nº 22/2023](#) da ANTT.



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 19444291 e o código CRC D0F8A400.