



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLA

RELATORIA: DLA

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 80/2023

OBJETO: PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO DIANTE DA DECISÃO PROFERIDA NA DELIBERAÇÃO Nº 254, DE 17 DE AGOSTO DE 2023

ORIGEM: SUPERINTENDÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE CARGAS E PASSAGEIROS (SUFIS)

PROCESSO (S): 50500.018403/2022-66

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: NÃO HÁ

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – RECONSIDERAÇÃO A QUE SE NEGA PROVIMENTO

EMENTA

RECURSO ADMINISTRATIVO EM FACE DE DECISÃO DA DIRETORIA COLEGIADA EM PROCESSO ADMINISTRATIVO ORDINÁRIO. RECEBIDO E CONHECIDO COMO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO NOS TERMOS DO §3º DA RESOLUÇÃO 5083/2016. INOCORRÊNCIA DE NULIDADE POR AUSÊNCIA E DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. PRÁTICA COMPROVADA DE SERVIÇO NÃO AUTORIZADO. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE DA DELIBERAÇÃO RATIFICADAS. EFEITO SUSPENSIVO INDEFERIDO. RECONSIDERAÇÃO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. PENA DE CASSAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO MANTIDA.

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de de Pedido de Reconsideração interposto pela empresa FORNASA TRANSPORTES E TURISMO LTDA., CNPJ nº 06.181.973/0001-50, contra a Deliberação nº 254, de 17 de agosto de 2023, que aplicou à empresa a pena de cassação de sua autorização, com fundamento no 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. DOS FATOS

2.1. No dia 05/07/2023, o Superintendente de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros (SUFIS) encaminhou, por meio do Relatório à Diretoria nº 328 (SEI nº 17646951), proposta à Diretoria Colegiada da ANTT para aplicação da pena de cassação da autorização da empresa FORNASA TRANSPORTES E TURISMO LTDA., CNPJ nº 06.181.973/0001-50, 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. A penalidade proposta pela SUFIS foi a acatada pelo Diretor Luciano Lourenço em seu VOTO DLL 067 (SEI nº18280191), sendo consubstanciada na Deliberação nº 254, de 17 de agosto de 2023 (SEI nº 18322635), publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 18 de agosto de 2023.

2.3. Em 28/08/2023, os representantes legais da empresa protocolaram, tempestivamente, Recurso Administrativo com pedido de efeito suspensivo (SEI N°18563868), nos autos do processo nº 50500.292001/2023-11.

2.4. São os fatos. Passa-se à análise.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. O art. 57, da Resolução 5083/2016, que trata dos recursos no âmbito da ANTT, estabelece em seu § 3º:

"Art. 57, § 3º - Se a decisão ver sido proferida pela Diretoria Colegiada da ANTT, caberá pedido de reconsideração."

3.2. Portanto, nesses termos, pelo princípio da instrumentalidade das formas, recebo o recurso, como se pedido de reconsideração fosse.

3.3. Nos termos do art. 61, 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) apresentado por parte ilegítima ou iv) contra decisão da qual não cabe recurso.

3.4. Quanto à sua tempestividade, verifica-se que foi protocolado no prazo estabelecido, consoante art. 57 da Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016.

3.5. 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.

3.6. 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 do processo (SEI nº 15536417).

3.7. Ademais, 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.

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

3.9. Passando à análise de mérito, a empresa solicita em seu pedido de reconsideração que seja concedido efeito suspensivo da decisão da Diretoria Colegiada, com base nas seguintes alegações:

- I - "inexiste respaldo legal para a pena de cassação";
- II - "não há qualquer irregularidade na atividade desempenhada pela FORNASA, que executa seus serviços nos limites de sua autorização para fretamento"; e,
- III - "não foi aplicada a proporcionalidade necessária no julgamento do caso".

3.10. As alegações da empresa foram adequadamente refutadas pela área técnica, conforme relatado no Relatório à Diretoria Nº 455/2023 (SEI nº18724809), cujas justificativas reproduzo, parcialmente, a seguir:

4.2.2. Trecho 1

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

8. 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.

9. 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.

(...)

10. 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(...)

(...)

12. 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, IV, da Resolução ANTT 233/20033; (ii) art. 61, VI da Resolução ANTT 4.777/20154; (iii) art. 36, § 5º do Decreto nº 2.521/1998 5 e (iv) arts. 78-B, 78-C e 78-I da Lei 10.233/2001.

(...)

16. 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.

(...)

18. 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."

4.2.2.1 Em análise, 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.

(...)

4.2.2.3 Dessa forma, entende-se pela improcedência das alegações.

(...)

4.2.3. Trecho 2

"III. DOS FUNDAMENTOS DE REFORMA: NECESSÁRIA REVOGAÇÃO DO CIRCUITO FECHADO E REALIZAÇÃO DE FRETAMENTO POR PLATAFORMAS TECNOLÓGICAS.

"19. Superado o aspecto em tela, a SANTA MARIA consigna que o presente processo administrativo ordinário foi instaurado pelo Superintendente de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros - SUFIS, em seu desfavor, com a finalidade de apurar supostas infrações administrativas notificadas.

20. Em síntese, nos termos da notificação referente a este procedimento, estaria a FORNASA, na execução de suas atividades, infringindo as seguintes resoluções e decretos: (i) art. 1º, IV, da Resolução ANTT 233/2003; (ii) art. 61 VI, da Resolução ANTT 4.777/2015; (iii) art. 36, §5º, do Decreto nº 2.521 e (iv) arts. 78-B, 78-C e 78-I da Lei 10.233/01.

21. Nos termos do que preveem as resoluções e decretos supostamente violados, a FORNASA estaria (i) executando serviços de transporte rodoviário interestadual ou internacional de passageiros sem prévia autorização ou permissão; (ii) prestando serviço em circuito aberto. Além disso, os arts. 78-B, 78-C e 78-D da Lei 10.233/01, preveem o procedimento e sanção a que estaria a FORNASA submetida.

22. Como demonstrado em defesa tempestivamente apresentada, inexistiu qualquer irregularidade na atividade de fretamento desempenhada pela SANTA MARIA, 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.

(...)

24. Em um primeiro momento é preciso trazer aos autos recentíssima r. decisão (Doc. 01) proferida pela Justiça Federal de Pernambuco nos autos da Ação Anulatória nº 0812452-56.2023.4.05.8300, proposta pela Ello Transportes de Fretamentos Ltda. em face da ANTT, objetivando a anulação do ato administrativo que cassou o seu Termo de Autorização de Fretamento nos autos de processo administrativo que também foi instaurado para apurar supostas infrações referentes à inobservância do circuito fechado.

(...)

35. A bem da verdade, o circuito fechado apenas traz restrições em benefício de poucas empresas, que há anos já prestam serviços (de qualidade questionável) no setor. Tal vedação, inclusive, contraria as Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório, uma vez que não se trata de medida proporcional, ultrapassando (e muito) o necessário para atingir o seu objetivo.

(...)

42. No mesmo sentido, a Lei da Liberdade Econômica inclusive determina que seja evitado o abuso de poder regulatório, de modo a criar reserva de mercado ou favorecer, por meio da regulamentação, grupo econômico ou profissional em prejuízo dos demais concorrentes. Tal questão também merece ser sopesada, dentro do contexto concorrencial da matéria, para definição da temática.

(...)

46. Logo, a inobservância do circuito fechado, por si só, não deveria justificar a pena de cassação, mormente se tal regra é objeto de profundas críticas dos mais diversos setores da sociedade e de outros órgãos de mesmo status que a ANTT.

(...)

49. Dessa forma, tem se utilizado deste agente adicional (plataforma facilitadora da contratação da viagem) viabilizando que sejam constituídos grupos com interesses comuns, fomentando as viagens fretadas. A intenção das plataformas é exclusivamente conseguir viajantes, definir seus roteiros de viagem, datas, horários previstos de saída e chegada e, especialmente, estruturar a conformação da relação de passageiros.

(...)

56. Assim, evidente que inexistente qualquer irregularidade na atividade desempenhada pela FORNASA 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).

(...)

61. Não obstante, a FORNASA 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 autorizatária 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.

(...)

63. Logo, inexistente qualquer fundamento apto a impedir que a FORNASA 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."

4.2.3.1 Em análise, verifica-se que as alegações não apresentam qualquer novo argumento que enseje a alteração da decisão tomada pela Diretoria. A infração grave cometida pela empresa por se utilizar do Termo de Autorização - TAF para a prática de outra modalidade de transporte diversa da que lhe foi autorizada já foi exaustivamente abordada neste processo e em outros julgados da Diretoria Colegiada em casos semelhantes.

4.2.3.2. O encaminhamento pela cassação da autorização se deu pela constatação em ações fiscalizatórias de que o regulado realizava viagens sem o cumprimento da regra do "circuito fechado", a qual é requisito para o transporte em regime de fretamento, no qual o mesmo grupo de pessoas contrata o transporte para fins turísticos ou eventuais a determinado destino, por certo período, e após a estadia no local de destino o mesmo grupo retorna à origem.

(...)

4.2.3.7. Pelo exposto, entende-se pela improcedência dos argumentos.

(...)

4.2.4. Trecho 3

"IV. DA DESPROPORCIONALIDADE DA APLICAÇÃO DA PENA DE CASSAÇÃO. DAS ATENUANTES: CONVERSÃO DA SANÇÃO EM MULTA OU SUSPENSÃO."

"64. 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).

(...)

68. 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.

69. Analisando o histórico da RECORRENTE, verifica-se que tanto (i) não houve reincidência, na medida em que ela nunca havia sido atuada 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.

(...)

71. 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 sociedade. 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.

(...)

73. 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.

(...)

79. 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).

(...)

85. Nesse sentido, é medida necessária, que, assim como nos mencionados processos administrativos, sejam consideradas as particularidades das situações expostas, para que haja de fato a dosimetria da penalidade, tendo em vista os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade para que haja a aplicação de penalidade alternativa de multa.

86. 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."

4.2.4.1. Em análise, cumpre citar 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."

4.2.4.2. Ao caso, como exposto nos autos, verificou-se que a empresa é contumaz infratora aos regulamentos desta Agência para o transporte em regime de fretamento. Em suas manifestações, a defesa argumenta pela inadequação das regras vigentes e questiona o entendimento quanto ao "circuito fechado", assim, expressa que a realização de serviço em "circuito aberto", com características de serviço regular, também poderia ser aplicável às detentoras de TAF.

(...)

4.2.4.6. Nesse sentido, não se mostra adequada a manutenção do TAF à empresa, pois não se vislumbra que o transportador será aderente aos normativos, pois continua a questionar o conteúdo e entendimento da legislação vigente para o fretamento. Ressalte-se que mesmo após a instauração deste processo sancionador, a fiscalização flagrou a empresa na mesma conduta infracional.

(...)

4.2.4.10. Em consideração à conduta da empresa no sentido de não respeitar as normas vigentes para o serviço na modalidade fretamento, não se vislumbraria possível postura da empresa, aderente às normas, em caso de atenuação da pena.

(...)

4.2.4.12. Portanto, não se verifica que os argumentos seriam suficientes para a alteração da sanção aplicada, salvo melhor juízo.

3.11. Adicionalmente, a empresa solicita que seja atribuído o efeito suspensivo da decisão até o julgamento de seu recurso, alegando potenciais prejuízos financeiros por estar sendo impedida de exercer "sua única atividade empresarial". Entretanto, este argumento não condiz com as informações disponíveis no seu Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), que mostram outras atividades que a empresa está apta a desenvolver, além do transporte sob regime de fretamento interestadual ou internacional, incluindo transporte rodoviário de carga, aluguel de imóveis próprios, agências de viagens, operadores turísticos, dentre outros.

3.12. Assim, por considerar inadequado manter vigente a autorização de um transportador que não demonstra postura aderente à legislação, a SUFIS sugere a não concessão do efeito suspensivo ao recurso.

3.13. Por fim, considerando que não foram trazidos fatos novos no pedido de reconsideração da empresa, suficientes para modificar o entendimento da adequação da pena aplicada, conforme apresentado na Relatório à Diretoria da SUFIS, sugiro que seja mantida a penalidade aplicada na Deliberação nº 254, de 17/08/2023.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, VOTO por conhecer o Pedido de Reconsideração interposto pela empresa FORNASA TRANSPORTES E TURISMO LTDA., CNPJ nº 06.181.973/0001-50, não lhe atribuindo o efeito suspensivo, para, no mérito, negar-lhe provimento, nos termos da minuta de deliberação acostada aos autos (SEI nº 19112653).

Brasília, 28 de setembro de 2023.

(assinado eletronicamente)

Lucas Asfor Rocha Lima

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **LUCAS ASFOR ROCHA LIMA, Diretor**, em 28/09/2023, às 16:34, 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, informando o código verificador **19112642** e o código CRC **51373557**.

Referência: Processo nº 50500.018403/2022-66

SEI nº 19112642

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166

CEP 70200-003 Brasília/DF - www.antt.gov.br