



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLL

RELATORIA: DLL

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 64/2023

OBJETO: Pedido de reconsideração da Deliberação nº 168/2023

ORIGEM: SUFIS

PROCESSO (S): 50500.035321/2022-86

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: não há

ENCAMINHAMENTO: CONHECER DO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO, PARA, NO MÉRITO, NEGAR-LHE PROVIMENTO.

1. DO OBJETO

1.1. Tratam os autos de pedido de reconsideração (50500.184165/2023-67) interposto pela empresa SÃO JOÃO TURISMO LTDA., CNPJ nº 00.900.286/0001-61, em face da Deliberação nº 168, de 7 de junho de 2023 (17265880), que aplicou à empresa a sanção de cassação do Termo de Autorização, com fulcro no art. 36, § 5º, do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998 e no art. 78-H da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

2. DOS FATOS

2.1. Após regular Processo Administrativo Ordinário instaurado em face da SÃO JOÃO TURISMO LTDA., devido a reiterados descumprimentos do regulamento da Agência, por realizar o circuito aberto em suas operações de serviços de fretamento, e considerando que as penalidades anteriormente impostas não estavam sendo capazes de surtir o efeito de coibir a realização do serviço irregular, foi aplicada à empresa a penalidade de cassação do Termo de Autorização, com fulcro no art. 36, § 5º, do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998 e no art. 78-H da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, conforme consta da Deliberação nº 168, de 7 de junho de 2023, publicada no Diário Oficial da União de 12 de junho de 2023 (17265880).

2.2. Contra essa decisão, a SÃO JOÃO TURISMO LTDA. apresentou pedido de reconsideração (50500.184165/2023-67) em 26 de junho de 2023. Em sua defesa, alegou, em síntese, que a ANTT estaria ignorando decisão judicial proferida pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região, no âmbito do processo n. 1033775-97.2018.8.26.005, onde teria sido declarada a legalidade da atividade empreendida pelas autorizatárias quando da oferta de serviços, "via aplicação denominada Buser". Afirmou que a mera utilização de aplicativos online de serviço de fretamento não deve ser utilizada como elemento de prova da execução de atividade irregular.

2.3. Destacou a recorrente, ainda, que a aplicação da penalidade de cassação ocasionará a morte da sociedade empresária, com base em uma interpretação que seria equivocada por parte dos agentes de fiscalização, no tocante à utilização de plataformas digitais para a prestação de serviço. Registrou, também, que não há proibição legal, ou mesmo por parte desta Agência, para a oferta de serviços online, como por exemplo mediante a utilização da plataforma Buser. Salientou que o elemento de prova utilizado para a aplicação equivocada das sanções que culminaram em um processo administrativo ordinário(a saber, a divulgação do serviço de fretamento) é realizada por terceiro, que é a própria Buser.

2.4. Ao final, solicitou o deferimento de efeito suspensivo ao recurso, possibilitando o funcionamento da empresa, que depende da atividade para continuar em pleno exercício. Subsidiariamente, caso o entendimento não seja pela reforma da decisão anterior, requereu a consideração de atenuantes previstas no art. 67, II, da Resolução nº 5.083/2016 para a convalidação da pena de cassação em multa, ao fundamento de que "(...) apesar de discordar das sanções aplicadas com base tão somente na utilização de tecnologia, a Recorrente já encerrou qualquer relação com a aplicação Buser, de modo que não pretende continuar a executar quaisquer viagens por meio deste aplicativo (...)".

2.5. Em 5/7/2023, o Superintendente de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros apresentou o Relatório à Diretoria 302 (17541920), propondo que a Diretoria Colegiada conheça do Pedido de Reconsideração interposto pela empresa SÃO JOÃO TURISMO LTDA., não lhe atribuindo o efeito suspensivo, e, negando-lhe, no mérito, o provimento, nos termos da minuta de Deliberação 17653594. Além disso, por meio do Despacho de Instrução (17653615), declarou que o processo reúne as condições previstas no §1º do art. 39 do Regimento Interno da ANTT.

2.6. Em 22/06/2023, a Assessoria Administrativa e de Apoio do Gabinete do Diretor-Geral remeteu os autos à Secretária-Geral, por meio de Despacho (17693990), para inclusão do processo na pauta de sorteio.

2.7. Por fim, os autos foram distribuídos, mediante sorteio, a esta Diretoria, conforme Certidão 17701097.

2.8. É o breve relatório. Passo à análise.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

Das questões preliminares

3.1. Inicialmente, quanto à admissibilidade, verifico que a empresa SÃO JOÃO TURISMO LTDA. é legitimada para operação de serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros, contra a qual foi proferida decisão nos termos da Deliberação nº 168/2023 (17265880). Nesse sentido, o pedido de reconsideração foi interposto tempestivamente, tomando-se por base o prazo de 10 dias previsto no art. 57 da Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016. Ademais, o recurso foi direcionado contra ato em que é cabível recurso à Diretoria Colegiada, em instância administrativa final.

3.2. Nesse sentido, atendidos todos os requisitos de admissibilidade recursal, deve ser conhecido o pedido de reconsideração.

3.3. Na medida em que o recurso deve ser conhecido, registro que, quanto ao efeito suspensivo, o art. 59 da Resolução 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.

3.4. A recorrente requereu a concessão do efeito suspensivo, pela alegação de evidentes danos em caso de execução imediata da decisão da Diretoria Colegiada, com conseqüente perda do direito de realizar fretamentos em viagens interestaduais. Igualmente, passageiros seriam prejudicados, com repercussão para o transporte coletivo de passageiros na modalidade fretamento.

3.5. Sendo o efeito suspensivo exceção à regra, sua concessão deve-se pautar em elementos concretos que demonstrem, de maneira inequívoca, o justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução. No recurso em análise, a recorrente limitou-se a informar a necessidade da concessão do efeito suspensivo para que não ocorra a inexecução dos serviços enquanto não resolvida a questão.

3.6. Em exame, não constato 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 vislumbraria possível postura da empresa, aderente às normas, em caso de suspensão dos efeitos da pena aplicada.

3.7. Verifica-se que a empresa tinha ciência de que estava transgredindo as regras que lhe foram importas. Conforme consta no Relatório 14730001, foram instaurados 7 (sete) autos de infração por descumprimento de circuito fechado (PASNA00021492020; PASNA00010582021; PASNA00010612021; PASNA00015752021; PASNA00021432021; PASNA00032752021; PASFR00002332022). Com isso, era de se esperar que fossem cessadas as práticas irregulares identificadas na operação do serviço autorizado. Contudo sem sucesso, a empresa manteve-se na prática irregular, de forma contumaz, razão pela qual foi instaurado processo administrativo ordinário que culminou com a cassação do seu termos de autorização.

3.8. Assim, considero que a empresa estava ciente do risco de sofrer a cassação e não se mostrou disposta a respeitar as normas aplicáveis ao Termo de Autorização de Fretamento - TAF de que era detentora.

3.9. Também, não se vislumbraria impacto relevante à população, pois outras empresas autorizadas pela ANTT para a realização do transporte em regime de fretamento podem atender a demandas turísticas e eventuais para o transporte fretado de grupos de pessoas em circuito fechado, nos termos da Resolução nº 4.777, de 6 de julho de 2015, o que a empresa SÃO JOÃO TURISMO LTDA, da apuração realizada, não cumpria.

3.10. Frente ao exposto, não havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação, entendo pela não concessão do efeito suspensivo ao recurso.

3.11. Considerando que não há outras questões preliminares, passo ao exame de mérito dos argumentos e dos pedidos apresentados pela empresa.

Do mérito

3.12. Da análise dos autos, verifico que a aplicação da sanção pela Diretoria Colegiada da ANTT decorreu da constatação de que a empresa opera serviços de forma diversa da qual lhe foi autorizada. Foi dada autorização à empresa SÃO JOÃO TURISMO LTDA. para a prestação de serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros em regime de fretamento, conforme requisitos estabelecidos na Resolução nº 4.777, de 6 de julho de 2015.

3.13. Aqui cabe registrar que, de forma diversa do alegado pela recorrente, a sanção imposta pela Deliberação nº 168/2023 (17265880) não decorreu do fato de a empresa SÃO JOÃO TURISMO LTDA. utilizar-se de plataformas digitais (a exemplo da plataforma Buser) para a intermediação de seus serviços junto a potenciais passageiros clientes. Registro que não há qualquer tipo de vedação à utilização de tais plataformas, desde que empresas que efetivamente prestam os serviços observem os regramentos vigentes. À fiscalização de fato não cabe penalizar a empresa pela mera existência de plataforma tecnológica no modelo de negócio, haja vista a inexistência de proibição para tanto. É o entendimento de que não houve punição por esse motivo. Por outro lado, restou claro que, no caso concreto, houve oferta, por meio de plataforma tecnológica, e execução pela regulada, de viagens em circuito aberto e, portanto, fora dos limites autorizados

3.14. No caso da recorrente, na prestação de seus serviços de fretamento, devem ser observadas todas as normas constantes da Resolução nº 4.777/2015, sendo o circuito fechado de observância obrigatória nos serviços de fretamento. Vejamos de forma mais detalhada.

3.15. Conforme previsto pelo legislador no Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998, em seu art. 36, os serviços de transporte interestadual e internacional sob regime de fretamento contínuo e turístico têm caráter ocasional, só podendo ser prestados em circuito fechado.

3.16. Tendo em vista o estabelecido em Decreto, foi assentado no art. 31 da Resolução nº 4.777/2015 que para a prestação de tais serviços, deve ser emitida uma licença de viagem, e o serviço deve, necessariamente, ser prestado em circuito fechado.

3.17. Por definição, conforme consta no art. 3º, XIV da Resolução nº 4.777/2016, circuito fechado é "viagem de um é 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".

3.18. Ou seja, de forma bastante simples, pode-se dizer que uma viagem realizada em regime de fretamento, a lista de passageiros é fechada. Isto é, o mesmo grupo que vai, é o mesmo que deve realizar a viagem de volta.

3.19. Conforme consta no VOTO DFQ 32 (17176288), ficou caracterizado no processo que a empresa regulada em questão, ora recorrente, mostra-se indiferente aos regramentos legais instituídos para a realização do serviço de fretamento para o qual está autorizado, tendo persistido na realização de circuito aberto, atividade para a qual não possui autorização. Aqui há que se registrar que o serviço prestado em circuito aberto é chamado, por suas características, de regular, para o qual se faz necessário a outorga de autorização diversa, nos termos da Resolução nº 4.770, de 25 de junho de 2015.

3.20. Cabe ressaltar, ainda, nos termos assentados no Relatório à Diretoria 302 (17541920), no item 4.2.2.4, que mesmo após a instauração de processo sancionador, a empresa foi flagrada pela fiscalização realizando serviço não autorizado, e os relatos apontam, de forma cristalina, as razões para as autuações, por operar serviço para o qual não possui autorização, em descumprimento ao circuito fechado.

3.21. Assim, feitas as considerações acima, entendo que, neste ponto, não mereceriam prosperar os argumentos analisados.

3.22. Quanto à consideração de atenuantes para a convalidação da pena de cassação em multa, pelos diversos elementos trazidos aos autos, é cediço que a empresa SÃO JOÃO TURISMO LTDA. sistematicamente descumpriu a regra do circuito fechado na prestação de serviço de fretamento de transporte rodoviário interestadual de passageiros, conduta comprovada por agentes de fiscalização da ANTT. A empresa utilizou-se da emissão da Licenças de Viagem de fretamento para efetuar operações em circuito aberto, consoante indicado no detalhado trabalho da Comissão de Processo Administrativo. Na medida em que restou comprovado que a empresa se utilizou de licenças de viagem com finalidade de prestar serviço em desacordo com as regras do setor de fretamento, desvirtuando o princípio da boa-fé do particular perante o poder público, um dos cânones da Lei de Liberdade Econômica, a reger a atividade privada de serviço de fretamento, configura-se a ocorrência de infração grave, ensejando a aplicação do supracitado art. 78-H da Lei nº 10.233/2001, resultando na sanção de cassação, prevista no art. 78-A, IV, dessa mesma Lei.

3.23. Dessa forma, verifico que a recorrente se opôs às regras estabelecidas pela ANTT, não respeitando a previsão normativa do circuito fechado para os serviços prestados na modalidade de fretamento. 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."

3.24. Nesse sentido, entendo pela ausência de interesse público na convalidação da penalidade de cassação em multa, a uma em razão da gravidade da conduta da empresa, que se utilizou indevidamente do princípio da boa-fé do particular perante a administração de forma a descumprir as regras setoriais, a duas porque a cassação da empresa não trará prejuízos significativos ao serviço de transporte rodoviário de passageiros e seus usuários.

3.25. De forma semelhante, a regularidade da medida de cassação em situação de infração administrativa grave está justificada a despeito das suas consequências para a empresa, que deixará de operar no regime autorizado pela Agência - fretamento. Isso porque há que se sopesar que o Poder Público pode e deve coibir as condutas ilícitas reiteradamente reprimidas pela legislação vigente, mas não cessadas, inclusive, quando já aplicadas outras sanções sem a alteração do comportamento ilícito contumaz pelo administrado infrator, como demonstram as infrações e respectivas multas, acima listadas. Assim, deve-se adotar a penalidade da cassação, ainda, porque não há falar-se em consequências jurídicas ou administrativas negativas, sob riscos social, econômico ou de controle externo, que impeçam a aplicação dessa sanção, devidamente justificada à luz da proporcionalidade conferida na presente análise. Logo, confirmado o atendimento ao art.21 da LINDB.

3.26. Em conclusão da análise do mérito, entendo que não foram trazidos novos elementos aos autos que possam suscitar a alteração da aplicação da pena de cassação do TAF da empresa SÃO JOÃO TURISMO LTDA., nos termos da Deliberação nº 168, de 7 de junho de 2023 (17265880).

3.27. Nesse sentido, por todos os argumentos lançados aqui, na qualidade de Relator, conheço do Pedido de Reconsideração interposto pela empresa, não lhe atribuindo o efeito suspensivo, para, no mérito, negar-lhe provimento.

4. **DA PROPOSIÇÃO FINAL**

4.1. Ante todo o exposto, considerando os argumentos anteriormente lançados, VOTO por conhecer do Pedido de Reconsideração interposto pela empresa SÃO JOÃO TURISMO LTDA., CNPJ nº 00.900.286/0001-61, não lhe atribuindo o efeito suspensivo, para, no mérito, negar-lhe provimento.

Brasília, 17 de agosto de 2023.

LUCIANO LOURENÇO DA SILVA
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANO LOURENÇO DA SILVA, Diretor**, em 17/08/2023, às 15:36, 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 **18173543** e o código CRC **FF70F3CD**.

Referência: Processo nº 50500.035321/2022-86

SEI nº 18173543

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166
CEP 70200-003 Brasília/DF - www.antt.gov.br