



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DAA

RELATORIA: DAA

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 18/2025

OBJETO: Trata-se de análise de Requerimento Administrativo por meio do qual a empresa Orleide da Silva Ribeiro Ltda. solicita a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou, subsidiariamente, a instauração de Procedimento de Negociação e Solução de Controvérsias, em face das decisões da Diretoria Colegiada da ANTT que cassaram sua autorização para operar em regime de fretamento.

ORIGEM: Superintendência de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros (SUFIS).

PROCESSO (S): 50500.020161/2025-13

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: Não há.

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. EMENTA

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. TRANSPORTE RODOVIÁRIO COLETIVO DE PASSAGEIROS. REGIME DE FRETAMENTO. OPERAÇÃO EM MODALIDADE DIVERSA DA AUTORIZADA. CASSAÇÃO DA AUTORIZAÇÃO. DECISÃO ADMINISTRATIVA DEFINITIVA DE MÉRITO. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. AUSÊNCIA DE EFEITO SUSPENSIVO. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC) OU PROCEDIMENTO DE NEGOCIAÇÃO E SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS. Instrução Normativa Conjunta nº 1/2023.

2. RELATÓRIO

2.1. Do Objeto e do Histórico Processual

O presente processo administrativo versa sobre o pedido de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou, subsidiariamente, a instauração de Procedimento de Negociação e Solução de Controvérsias, em face das decisões da Diretoria Colegiada da ANTT que cassaram a autorização para operar em regime de fretamento da empresa Orleide da Silva Ribeiro Ltda., CNPJ nº 10.849.732/0001-04, em função de fatos denunciados nos autos dos processos nº [50500.078755/2024-32](#) e nº [50500.155155/2024-03](#), conforme a Portaria SUFIS nº 69, de 9 de julho de 2024 (24602519).

Contextualizando o imbróglio, em 11 de março de 2024, a SINART (Sociedade Nacional de Apoio Rodoviário e Turístico Ltda) efetuou denúncia sobre transporte de passageiros em não conformidade regulamentar, mediante documentação apensada ao processo de apuração [50500.078755/2024-32](#).

Em 9 de julho de 2024, o Processo Administrativo Ordinário foi instaurado para apurar infrações administrativas.

Nessa perspectiva, após a intimação da empresa e defesa da parte, houve a elaboração do Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo (25928778), com indicação de cassação da autorização de fretamento.

Em janeiro de 2025, o processo foi distribuído para a Diretoria Colegiada, que deliberou sobre a aplicação da penalidade de cassação em 13 de fevereiro do corrente ano, ratificando a decisão sancionatória por meio do Voto DLL - 11/2025 (29456768) e Deliberação nº 65 (29776352).

Na sequência, em 3 de março de 2025, após o resultado do Processo Administrativo Ordinário, a empresa interpôs pedido de reconsideração (30269072) com requerimento de atribuição de efeito suspensivo. Em síntese, a sancionada sustentou não se tratar de infração grave e que a exigência do circuito fechado era ilegal, requerendo também a anulação da pena aplicada, ou subsidiariamente, sua conversão em multa.

Posteriormente, conforme consta no Despacho SEGER (31294687) em 11 de abril de 2025, houve a necessidade de desmembramento de diversas peças processuais e autuação de um novo processo administrativo nº [50500.020161/2025-13](#) por questão técnica decorrente do término do mandato do Diretor Relator da decisão e impossibilidade de emissão da certidão de julgamento da Deliberação nº 65 (29776352).

Em 14 de abril de 2025, o processo nº [50500.020161/2025-13](#), constando o pedido de reconsideração, foi sorteado para a Relatoria do Diretor Felipe Fernandes Queiroz (DFQ).

Em 3 de julho de 2025, a Diretoria Colegiada aprovou o Voto DFQ - 67/2025 (33509254), no qual reconheceu o Pedido de Reconsideração, não atribuiu efeito suspensivo e, no mérito, negou-lhe provimento. O voto refutou os argumentos da empresa, sustentando que a cassação era decorrente de infração grave, com previsão legal no Decreto nº 2.521/1998, e que a exigência do circuito fechado era legal.

Em 7 de julho de 2025, a empresa foi notificada da publicação da Deliberação nº 213 (33577161).

Por fim, em 6 de outubro de 2025, foi protocolado pela sancionada, Requerimento Administrativo Alternativo de Celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou de Instalação de Procedimento de Negociação e Solução de Controvérsias sob o nº [50500.051276/2025-50](#), o qual constitui objeto da presente análise decisória.

2.2. Das Manifestações da Parte Interessada e das Unidades Instrutórias

2.2.1. Da Parte Interessada

A parte interessada, após a consolidação definitiva da penalidade de cassação na esfera administrativa, em julho de 2025, ao apresentar Requerimento Administrativo Alternativo, autuado sob o Processo SEI nº [50500.051276/2025-50](#), pleiteou como solução consensual, a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), e de forma alternativa, a instauração de Procedimento de Negociação e Solução de Controvérsias. Entretanto, no que se refere ao mérito do pedido, a empresa limitou-se a manifestar o interesse genérico na adoção de solução consensual, sem apresentar qualquer proposição concreta de atividades, obrigações ou condutas, comissivas ou omissivas, aptas a integrar eventual conjunto de medidas em procedimento de autocomposição.

2.2.2. Da Área Técnica

A manifestação da área técnica foi embasada por meio da Superintendência de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros (SUFIS) e da Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros (SUPAS), por intermédio de sua Gerência de Estudos e Regulação do Transporte de Passageiros (GEEST). No curso da instrução, a SUFIS procedeu à análise do pedido de instauração de Procedimento de Negociação e Solução de Controvérsias, nos termos da Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 2023, enquanto o pleito de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta foi encaminhado à SUPAS/GEEST, unidade competente pela regulação do serviço de transporte rodoviário de passageiros em regime de fretamento. As áreas responsáveis registraram que o requerimento apresentado pela interessada limitou-se à manifestação de interesse genérico na adoção de solução consensual, sem a

apresentação de proposta estruturada, compromissos regulatórios, obrigações específicas, cronograma de execução ou qualquer outro elemento mínimo apto a subsidiar a formação de um ajuste ou acordo administrativo. Diante desse contexto, os autos foram devidamente instruídos e encaminhados à apreciação da Diretoria Colegiada, acompanhados das manifestações técnicas pertinentes, sem reabertura da discussão acerca do mérito da penalidade já aplicada.

2.2.3. Da Procuradoria Federal junto à ANTT

No que tange à manifestação da Procuradoria Federal junto à ANTT, foi trazido à baila que a ausência de parecer jurídico foi justificada nos termos do art. 11, § 2º, da Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 21 de dezembro de 2023, segundo o qual prepondera o juízo de conveniência e oportunidade da área técnica competente.

(...)

§ 2º Em sua análise, a Superintendência está dispensada de realizar uma avaliação detalhada do mérito das propostas de Solução Consensual apresentadas no requerimento da entidade regulada, devendo opinar sobre a conveniência e oportunidade de encaminhar a questão para a esfera consensual.

3. FUNDAMENTAÇÃO

3.1. Da Análise de Admissibilidade / Questões Preliminares

A Superintendência de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros (SUFIS) e a Gerência de Estudos e Regulação do Transporte de Passageiros (GEEST/SUPAS) confirmaram a ausência dos pressupostos normativos de admissibilidade para ambos os pedidos de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e Procedimento de Negociação e Solução de Controvérsias (36312478). No primeiro pleito, a penalidade de cassação da autorização da empresa, imposta pela Deliberação nº 65/2025 (29804235), foi definitivamente mantida pela Deliberação nº 213/2025 (33548800) em julho de 2025 em regime de análise de reconsideração, neste caso, a celebração de TAC não se presta a reabrir, alterar ou mitigar penalidade já definitivamente aplicada, enquadrando-se, portanto, em hipótese de inadmissibilidade prevista na Resolução ANTT nº 5.823/2018. No segundo pedido, a inadmissibilidade do Procedimento de Negociação e Solução de Controvérsias se reveste por meio da não legitimidade ativa da empresa autorizatória em aderir o instituto resguardado a concessionárias ou permissionárias. Diante da análise dos pedidos e diante da ausência dos pressupostos normativos de admissibilidade e da falta de razões de conveniência e oportunidade para a instauração da esfera consensual, a área técnica remeteu os autos à Diretoria Colegiada, por meio do Relatório à Diretoria nº 576/2025 (37111395), sugerindo a não admissão do pedido de Instauração de Procedimento de Negociação e Solução de Controvérsias.

3.2. Da Análise de Mérito

3.2.1. Do Enquadramento normativo

O arcabouço normativo que fundamenta as conclusões desta análise encontra respaldo nos seguintes diplomas legais e infralegais:

[DECRETO Nº 2.521, DE 20 DE MARÇO DE 1998.](#)

[LEI Nº 10.233, DE 5 DE JUNHO DE 2001.](#)

[RESOLUÇÃO Nº 5.083, DE 27 DE ABRIL DE 2016](#)

[LEI Nº 9.784, DE 29 DE JANEIRO DE 1999.](#)

[INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA Nº 1, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2023](#)

3.2.2. Do Quadro fático-técnico

Aqui reverbera um quadro técnico em que se verifica que a penalidade de cassação da autorização em regime de fretamento da empresa Orleide da Silva Ribeiro Ltda. aponta para a perda da aptidão do exercício da outorga, decorrente da prática de ilícitos funcionais de natureza grave. A ilicitude central está embasada na prática de execução de transporte rodoviário de passageiros em modalidade diversa da que lhe fora autorizada. A Comissão de Processo Administrativo verificou, com base nos autos, que a empresa realizou viagens em circuito aberto, como se fossem linhas, em sentido único, o que é expressamente vedado na modalidade de fretamento. Adicionalmente, foi constatado o não cumprimento adequado de outros requisitos operacionais, como a falha nas obrigações relativas ao envio de dados ao sistema de monitoramento (*Monitriip*).

A conclusão técnica da comissão, corroborada pela Superintendência de Fiscalização (SUFIS) e ratificada pela Diretoria Colegiada, foi de que tal conduta configurava infração grave, sendo esta aplicada com fulcro no art. 78-H da Lei nº 10.233/2001, que autoriza a ANTT a cassar a autorização na ocorrência de infração grave, apurada em processo regular.

(...)

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. (Acrescentada(a) pela(a) [Medida Provisória 2.201-2/2001](#) e convalidada(a) pela(a) [Medida Provisória 2.217-3/2001](#))

A infração enquadrou-se perfeitamente no art. 36, § 5º, do Decreto nº 2.521/1998, o qual prevê a penalidade de cassação do registro cadastral e declaração de inidoneidade para a empresa que utilizar a autorização de fretamento para a prática de qualquer outra modalidade de transporte diversa da que lhe foi autorizada.

(...)

§ 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.

Nesse contexto, a manutenção da penalidade foi justificada pela Diretoria Colegiada, em deliberação do recurso no Voto DFQ 67/2025 (33509254), que confirmou a adequação e proporcionalidade da cassação, visto que o dispositivo legal define a cassação como a sanção mais severa para o tipo de ilícito grave cometido. Neste diapasão, a ação da ANTT busca coibir a conduta infracional sopesada pelo princípio da lealdade concorrencial ao primar pelo equilíbrio do mercado regulado.

No que tange ao pedido objeto do presente voto, o requerimento de adoção de medida alternativa em momento de situação já definitivamente consolidada na esfera administrativa é destarte incompatível temporal e jurídica vide os dispositivos que instrumentalizam o Termo de Ajuste de Conduta e de Acordo Consensual.

Nesse contexto, a Gerência de Estudos e Regulação (GEEST) observou que o TAC tem como propósito a regularização de condutas ou a mitigação de efeitos de infrações em um contexto regulatório vigente. No entanto, no momento da apresentação da proposta, em outubro de 2025, a relação regulatória já se encontrava extinta devido à cassação definitiva da autorização. Tecnicamente, o TAC não se presta a reabrir, alterar ou mitigar penalidade já definitivamente aplicada.

Além disso, a Superintendência de Fiscalização (SUFIS), ao avaliar a conveniência e oportunidade da eventual negociação, utilizou o histórico do Processo Administrativo Ordinário (PAO) para justificar a falta de interesse público. Acertadamente, a SUFIS apoiada sob os pilares da segurança jurídica não vislumbrou consequente externalidade positiva ao analisar um cenário em que o pedido fosse acatado pelo risco de que a autocomposição pudesse abrir um precedente perigoso. A SUFIS concebeu que qualquer medida consensual poderia "abrir caminho a que a empresa, valendo-se de Termo de Autorização de Fretamento e de suas respectivas licenças de viagem, retome a execução de operações em circuito aberto, ao pleno arrepio da legislação aplicável".

3.2.3. Da Tese aplicada ao caso

No contexto deste processo, impõe-se sopesar a tese de que a admissão de mecanismos consensuais de solução de controvérsias, TAC ou Negociação Consensual, em face de uma decisão administrativa sancionatória já definitiva, configura uma desvirtualização dos princípios da legalidade e da segurança jurídica, pois fragiliza a estabilidade dos atos administrativos finais, desequilibra a coerência regulatória e anula o efeito pedagógico da sanção, especialmente quando a regulamentação existente não prevê a abertura do mérito.

3.2.4. Da Proporcionalidade, motivação e interesse público

Sob a luz do interesse público, a aplicação da penalidade de cassação fundamentou-se na preservação da lealdade concorrencial e na observância das melhores práticas regulatórias aplicáveis ao serviço de transporte rodoviário, refletindo o regular exercício do *munus público* desta agência no sentido de assegurar o adequado e isonômico funcionamento do mercado regulado.

No que concerne aos pedidos subsequentes de solução consensual, a Superintendência de Fiscalização (SUFIS), no exercício da análise discricionária e vinculada dos atos da Administração Pública, concluiu pela sua rejeição e inexistência de interesse público que justificasse a instauração de mecanismos de autocomposição. A negativa apoiou-se, de um lado, na gravidade da infração apurada no processo administrativo sancionador, consistente na operação de serviço em circuito aberto, vedada no regime de fretamento, e, de outro, no fato de que a própria empresa, ao apresentar sua defesa, insurgiu-se contra a validade das normas aplicáveis, chegando a alegar sua inconstitucionalidade, demonstrando resistência quanto à observância das regras vigentes.

Nessa vereda, a área técnica consignou o risco concreto de que a adoção de qualquer medida consensual pudesse comprometer a efetividade da regulação e a autoridade das decisões administrativas sancionatórias. Nessas circunstâncias, a manutenção da penalidade foi considerada medida necessária para assegurar o cumprimento da legislação de regência e resguardar a integridade do sistema regulatório.

Em síntese, os princípios da proporcionalidade, da adequação e da necessidade foram determinantes para a confirmação da validade e da legitimidade da sanção de cassação, ao passo que o princípio do interesse público mostrou-se decisivo para afastar as tentativas de reversão ou mitigação da penalidade por meio de soluções consensuais.

4. PROPOSIÇÃO FINAL

Pelo exposto, VOTO por indeferir o pedido de Instauração de Procedimento de Negociação e Solução de Controvérsias requerido pela empresa Orleide da Silva Ribeiro Ltda, CNPJ nº 10.849.732/0001-04, por meio do protocolo [50500.051276/2025-50](#).

Brasília, 15 de dezembro de 2025.

ALEX ANTÔNIO DE AZEVEDO CRUZ
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **ALEX ANTONIO DE AZEVEDO CRUZ**, Diretor, em 15/12/2025, às 14:58, 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 **37900820** e o código CRC **F7B9FD08**.