



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DAA

RELATORIA: DAA

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 29/2026

OBJETO: Pedido de Reconsideração, com requerimento alternativo e subsidiário de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e, igualmente, de promoção de solução consensual de controvérsias, interposto pela Agence Contact International de Turismo Ltda, contra a [Deliberação nº 396, de 23 de outubro de 2025](#), por meio da qual a Diretoria Colegiada da ANTT aplicou à empresa sanção de cassação de sua autorização em regime de fretamento

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

PROCESSO (S): 50500.023881/2025-31

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: Não há

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. EMENTA

PROCESSO ADMINISTRATIVO ORDINÁRIO. CASSAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO EM REGIME DE FRETAMENTO. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. PRINCÍPIO TEMPUS REGIT ACTUM. PREVISÃO NORMATIVA CONTIDA NO ART.36 § 5º DO DECRETO Nº 2.521/1198. AUSÊNCIA DE NULIDADE DOS AUTOS DE INFRAÇÃO. MANUTENÇÃO DA CASSAÇÃO.

2. RELATÓRIO

2.1. Do Objeto e do Histórico Processual

2.2. Trata-se de Processo Administrativo Ordinário no âmbito da qual foi realizado pedido de Reconsideração com requerimento alternativo e subsidiário de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e, igualmente, de promoção de solução consensual de controvérsias, elaborado pela empresa AGENCE CONTACT INTERNATIONAL DE TURISMO LTDA., CNPJ nº 21.112.552/0001-61, contra a [Deliberação nº 396, de 23 de outubro de 2025](#), por meio da qual a Diretoria Colegiada da ANTT aplicou à empresa a sanção de cassação de sua autorização em regime de fretamento.

2.3. O processo foi instaurado através da [Portaria SUFIS nº 16, de 10 abril de 2025](#) (SEI nº 31929444), oportunidade em que foi designado os servidores para compor a Comissão Processante objetivando a apuração das infrações administrativas à legislação de transporte rodoviário de cargas e passageiros, tendo como embasamento, o que noticiado nos autos do processo nº 50500.018613/2025-05.

2.4. Houve procedimento para instalação da Comissão de Processo Administrativo, oportunidade em que foram abertos os trabalhos sendo deliberada pela equipe processante, a notificação da regulada para apresentação de defesa prévia no prazo regulamentar (SEI 32089679).

2.5. O Presidente da Comissão de Processo administrativo, juntou aos autos a Certidão (SEI 34564928), sendo constatado e certificado o transcurso do prazo para apresentação de defesa administrativa prévia, sem manifestação por parte da empresa (*in albis*), apesar de devidamente notificada, nos termos do comprovante de envio por AR (32332638); comprovante de entrega de AR (32865152); E-mail 32870607 e comprovante entrega r-post - (32876914).

2.6. Em seguida, a Comissão de Processo Administrativo realizou nova reunião (SEI 34565311), na qual foi deliberado os atos processuais realizados até então, informando o transcurso do prazo para apresentação de defesa administrativa prévia, bem como o encerramento da Instrução Processual conforme Artigo 92 do Anexo Resolução ANTT nº 5.083.

2.7. Na oportunidade, a Comissão decidiu notificar a regulada para que, no prazo regulamentar de 10 (dez) dias, apresentasse suas Alegações Finais, em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa elencados no artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988.

2.8. Novamente, a empresa deixou de se manifestar nos autos em sede de alegações finais conforme demonstrado na Certidão (SEI 35166855) com o comprovante de envio de Correspondência juntado ao (SEI nº 34657537) e Comprovante de recebimento de AR (SEI nº 35166683).

2.9. Realizado os procedimentos iniciais no presente Processo Administrativo Ordinário, a CPA, em 01/09/2025, apresentou o Relatório Final da apuração da infrações administrativas cometidas pela empresa, sendo apresentado a imputação de 23 (vinte e três) autos de infração sob o código 401, sendo 21 (vinte e um) irrecorríveis, conforme apurado em autos autônomos discriminados em planilha, sendo asseverado pela equipe técnica a demonstração de um padrão contumaz e reincidente de conduta irregular da empresa, com veículos apreendidos em diversas ocasiões e depoimentos de passageiros confirmando a venda individual de passagens em circuitos abertos, sem qualquer vínculo contratual de fretamento coletivo, configurando uma prática deliberada e persistente de desrespeito à ordem regulatória.

2.10. Encerrada as atividades da Comissão de Processo Administrativo – CPA, a Superintendência de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros – SUFIS, proferiu Relatório à Diretoria (SEI 35315959), ratificando o apurado pela Comissão, sugerindo à Diretoria Colegiada, que fosse aplicada à empresa Agence Contact International de Turismo Ltda, CNPJ nº 21.112.552/0001-61, a sanção de cassação de sua autorização em regime de fretamento, nos termos do artigo 36, § 5º, do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998, com fulcro no artigo 78-H da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

2.11. Vindo aos autos para conhecimento da Diretoria Colegiada, a matéria foi sorteada à Diretoria DLA, na qual em análise detida dos autos, proferiu Voto pela aplicação à empresa AGENCE CONTACT, da penalidade de cassação de sua autorização em regime de fretamento, nos termos do § 5º do art. 36 do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998, e com fundamento no art. 78-H da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001 (Voto DLA 153 36725915).

2.12. A empresa AGENCE CONTACT, protocolou petição (SEI 37245318) sendo gerado os autos 50500.063522/2025-16, na qual denominou de chamamento do feito à ordem, irresignada com a deliberação de sua cassação, apresentando seus argumentos objetivando a reconsideração da penalidade aplicada, bem como, subsidiariamente, requereu o processamento e julgamento de eventual Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), nos termos da Resolução ANTT n.º 5.823/2018, requerendo também, a promoção de solução consensual de controvérsias.

2.13. Em análise inicial ao requerimento pleiteado pela empresa, num primeiro momento, ao que se refere ao pedido de Instauração de Procedimento de Negociação e Solução de Controvérsias, a SUFIS proferiu Relatório à Diretoria 618 (37524635, na qual foi asseverado a ausência de pressuposto normativo de admissibilidade bem como não se fazia presente, em qualquer medida, o interesse público da medida, sugerindo à Diretoria Colegiada a rejeição de Instauração de Procedimento de Negociação e Solução de Controvérsias.

2.14. Em paralelo à análise ao pedido de Instauração de Procedimento de Negociação e Solução de Controvérsias foi proferido Despacho de prejudicialidade (SEI 37945075), na qual foi consignado que de acordo com o Art. 62, II, c/c Art. 57, §3º, do Anexo da [Resolução ANTT nº 5.083, de 27 de abril de 2016](#), a decisão proferida pela ANTT no julgamento de pedido de reconsideração implicaria o encerramento da instância administrativa de julgamento de infrações e penalidades, sendo ela, pois, decisão definitiva.

- 2.15. Ainda, foi ponderado que o Art. 4º, IV, da [Resolução ANTT nº 5.823, de 12 de junho de 2018](#), dispõe que não será admitido TAC quando já aplicada penalidade por decisão definitiva em processo administrativo sancionatório.
- 2.16. Desta feita, foi demonstrado que o pedido de Reconsideração elaborado pela empresa, deveria ser analisado em momento posterior, após a análise dos pedidos do Termo de Ajustamento de Conduta e da análise do pedido de instauração de solução consensual de controvérsias, tendo em vista que eventual Decisão sobre o pedido de reconsideração, tornaria os pedidos subsidiários prejudicados de análise.
- 2.17. Nessa linha de entendimento, em análise ao Termo de Ajustamento de conduta requerido pela empresa, foi proferida Decisão SUFIS nº 1, de 04 de fevereiro de 2026 (39327271), na qual foi inadmitido o pedido realizado tendo em vista a não demonstração do cumprimento de requisitos imprescindíveis à admissibilidade do pedido, quais sejam, comprovante de regularidade fiscal; descrição detalhada das condutas exauridas que pretende compensar e respectivas obrigações com proposta de assunção, acompanhadas do respectivo cronograma de execução; demonstração inequívoca do interesse público na medida.
- 2.18. Logo após, sobreveio deliberação da Diretoria Colegiada, fundamentada no Voto DFQ - 19, de 22 de abril de 2026 (41809273), na rejeitou o pedido de Instauração de Procedimento de Negociação e Solução de Controvérsias requerido, na medida em que, a empresa não possui legitimidade ativa para a proposta, considerando que a [Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 21 de dezembro de 2023](#), em seu artigo 2º, inciso III, dispõe que, para fins do instituto ora analisado, considera-se entidade regulada "*empresa concessionária ou permissionária sujeita à regulação da ANTT*", sendo a requerente autorizatória de serviço público delegado de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros em regime de fretamento.
- 2.19. Superada as análises processuais referentes aos pedidos de Termo de Ajustamento de Conduta e de Instauração de Procedimento de Negociação e Solução de Controvérsias, os autos prosseguiram para análise do Pedido de Reconsideração da cassação deliberada, equivocadamente nominado Chamamento do Feito à Ordem pela requerente (SEI nº 37245318).
- 2.20. Por conseguinte, sobreveio a análise técnica sobre o pedido de Reconsideração da requerente por meio do Relatório à Diretoria 178 (42287014), oportunidade em que a SUFIS, refutou os argumentos consignados pela requerente, sendo demonstrada a inviabilidade de outra medida, que não seja a manutenção da cassação da autorização de operação no regime de fretamento.
- 2.21. Por fim, foi proferido Despacho de instrução (42287070), declarando que o processo reúne as condições previstas no §1º do art. 39 do Regimento Interno se tornando apto para ser sorteado entre os Diretores, ocasião em que após os tramites necessários, foi sorteado a esta diretoria DAA para apreciação da matéria da qual passo a discorrer e fundamentar após a análise detida dos autos para deliberação final.

3. FUNDAMENTAÇÃO

- 3.1. **Questões Preliminares - Da Análise de Admissibilidade - enquadramento normativo – princípio da instrumentalidade das formas – preservação da ampla defesa e do contraditório.**
- 3.2. Em análise inicial para apreciação do pedido de Reconsideração interposto, verifica-se que o Processo Administrativo Ordinário em apreço, em toda sua marcha processual, teve seu rito em consonância com os dispositivos legais, estando devidamente instruído com as peças pertinentes para apreciação da matéria.
- 3.3. A empresa Agence Contact International de Turismo, protocolou pedido de Reconsideração, equivocadamente nominado Chamamento do Feito à Ordem (SEI nº 37245318), na qual também foi requerido de forma cumulativa e subsidiária, celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e, igualmente, de promoção de solução consensual de controvérsias, tendo em vista a [Deliberação nº 396, de 23 de outubro de 2025](#) (SEI nº 36831380), por meio da qual a Diretoria Colegiada aplicou à empresa sanção de cassação de sua autorização em regime de fretamento, nos termos do Art. 36, §5º, do [Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998](#), bem como no Art. 78-H da [Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001](#).
- 3.4. Destaco que o objeto processual em apreço no presente voto, trata apenas da análise do pedido de Reconsideração realizado em virtude da cassação da empresa Agence Contact para operar em regime de fretamento, sendo matéria já deliberada os pedidos de realização de Termo de ajustamento de Conduta- TAC, conforme Decisão SUFIS nº 1, de 04 de fevereiro de 2026 (39327271), e o pedido de solução consensual de controvérsia, nos termos da fundamentação do Voto DFQ 19 (41809273) e Deliberação 120 (42138067) ambos pedidos sendo indeferidos, não havendo questões pendentes de análise referentes ao pedidos subsidiários que possam trazer prejudicialidade procedimental aos requerimentos da empresa.
- 3.5. A análise prévia dos pedidos subsidiários foi necessária, tendo em vista o que disposto no Art. 62, inciso II, c/c o Art. 57, §3º, do Anexo da [Resolução ANTT nº 5.083, de 27 de abril de 2016](#), na qual dispõe que a decisão proferida pela ANTT no julgamento de Pedido de Reconsideração implica encerramento da instância administrativa de julgamento de infrações e penalidades.
- 3.6. Ainda, em consonância com o entendimento supracitado, o Art. 4º, inciso IV, da [Resolução ANTT nº 5.823, de 12 de junho de 2018](#), dispõe que não será admitido TAC quando já aplicada penalidade por decisão definitiva em processo administrativo sancionatório.
- 3.7. Acompanhando o entendimento normativo supracitado, assim assevera a [Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 21 de dezembro de 2023](#) acerca da admissão de propostas de solução consensual de controvérsias conforme bem pontuado pelas áreas técnicas no bojo do presente processo:

Art. 6º Não serão admitidas propostas de solução consensual que tenham por objeto:

(...)

II - processos com decisão administrativa definitiva de mérito, salvo quando passível de revisão por meio de autotutela administrativa ou se a questão estiver submetida a processo judicial ou arbitral;

- 3.8. Assim, considero que o rito processual observou o regramento supracitado, tendo em vista que, eventual Decisão pretérita em caráter definitivo exarada pela Diretoria Colegiada em análise do pedido de Reconsideração interposto, afastaria a possibilidade de análise dos requerimentos subsidiários, estando os autos neste momento processual, aptos para apreciação do respectivo pedido de Reconsideração, tendo em vista a observância aos princípios da ampla defesa e do contraditório, assim como a análise de todos os pedidos realizados sendo feita em consonância com a legislação, afastando qualquer afronta ao direito de petição nos termos do que previsto no Art. 5º, XXXIV, alínea "a", da Constituição Federal de 1988.
- 3.9. Não havendo pedidos subsidiários pendentes de análise, passo a analisar os requisitos de admissibilidade do Recurso de Reconsideração interposto.
- 3.10. A [Resolução ANTT nº 5.083/2016](#), na qual regula o processo administrativo para apuração de infrações e aplicações de penalidades em condutas que infrinjam a legislação de transportes terrestres, traz em seus arts. 57 e 61, os requisitos de admissibilidade recursal, tratando da tempestividade, da competência da autoridade a qual se dirige, da legitimidade e da recorribilidade da decisão.
- 3.11. Extraí-se o texto normativo para melhor compreensão:

Art. 57. Da decisão cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito, a ser interposto, salvo disposição legal ou contratual específica, no prazo de 10 (dez) dias, contados da data em que o interessado for intimado.

§1º O recurso será interposto mediante requerimento, no qual o recorrente deverá expor os fundamentos que amparam suas alegações.

§2º O recurso será encaminhado à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de 5 (cinco) dias, o encaminhará à autoridade superior, desde que presentes os requisitos de admissibilidade recursal.

§ 3º Se a decisão inicial tiver sido proferida pela Diretoria Colegiada da ANTT, caberá pedido de reconsideração, no prazo de 5 (cinco) dias.

(...)

Art. 61. O recurso não será conhecido 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.

§1º Na hipótese a que se refere o inciso II, será indicada ao recorrente a autoridade competente, reabrindo-se o prazo para recurso.

§2º O não conhecimento do recurso não impede que a ANTT reveja, de ofício, eventual ato ilegal, desde que não ocorrida preclusão administrativa.

3.12. A parte requerente, insurge-se contra Decisão proferida pela Diretoria Colegiada, fundamentada no Voto DLA 153 (36725915) de 23 de outubro de 2025, na qual foi aplicada a penalidade de cassação de sua autorização em regime de fretamento, estando portando, nos moldes do que previsto no art. 57 § 3º supracitado, cabendo pedido de Reconsideração no prazo de 5 (cinco) dias a contar de sua intimação.

3.13. Quanto à análise de tempestividade do presente recurso, observa-se que o requerimento foi protocolado em 13 de novembro de 2025 (Recibo Eletrônico de Protocolo 37245327), quando ainda estava pendente de efetiva intimação formal realizada pela Agência, tendo em vista o que consignado nos autos de que o AR enviado não foi recebido pela empresa (37344414), nem houve publicação no Diário Oficial da União de Edital de Notificação para fins de início de contagem de prazo processual.

3.14. Tendo em vista o protocolo realizado antes mesmo da efetiva intimação da empresa, considero o Recurso interposto tempestivo.

3.15. Em relação à legitimidade ativa recursal, verifica-se que o requerimento foi realizado pela empresa parte integrante do Processo Administrativo Ordinário, AGENCE CONTACT INTERNATIONAL DE TURISMO LTDA, CNPJ Nº 21.112.552/0001-61, que tem interesse direto na causa tendo em vista a deliberação que aplicou a penalidade de cassação de sua autorização em regime de fretamento.

3.16. Quanto ao requerimento realizado ter sido nominado como "Chamamento do feito a Ordem", tal fato não tem o condão de afastar, por si só, a análise dos pedidos formulados, em observância ao princípio da instrumentalidade das formas, sobretudo pelo requerimento realizado ter atingido sua finalidade, na medida em que, há evidente constatação que as alegações e pedidos feitos são inerentes a Pedido de Reconsideração.

3.17. Nestes termos, em análise procedimental para deliberação da matéria, constata-se que nos presentes autos, em atenção às normas supracitadas, houve a devida observância ao regramento normativo, estando os autos aptos para deliberação final em sede Recurso de Reconsideração.

3.18. Assim, conheço do Recurso interposto em sua análise de admissibilidade e passo a discorrer sobre o mérito da matéria em apreço.

3.19. Da Análise de Mérito

3.20. Os motivos da cassação

3.21. Antes mesmo de se adentrar ao mérito dos pedidos realizados no Recurso de Reconsideração, destaco, para melhor compreensão, os motivos de mérito que levaram a cassação da empresa.

3.22. A cassação da autorização da empresa AGENCE CONTACT INTERNATIONAL DE TURISMO LTDA, fundamentou-se em análise detalhada que demonstrou uma prática sistemática de irregularidades no transporte rodoviário de passageiros, com detalhamento das infrações tomados em processos autônomos (processo nº 50500.018613/2025-05), sendo discriminada as condutas irregulares de maneira clara e dentro dos parâmetros da legislação.

3.23. Do compulsar dos autos, verifico que os motivos que levaram a cassação estão devidamente embasados pelas áreas técnicas, com a Comissão Processante detalhando as infrações cometidas, oportunizando direito de defesa à requerente, e aplicando o que determinando no regramento normativo.

3.24. Demonstra-se que a empresa realizou **execução de serviço não autorizado (Circuito Aberto)**, pois possuía apenas autorização para o regime de **fretamento** (que exige obrigatoriamente o "circuito fechado", onde o mesmo grupo de passageiros vai e volta no mesmo veículo), sendo realizado de forma reiterada o respectivo transporte em **circuito aberto**. A empresa agia em operação como se fosse um serviço regular de linha, com venda individual de passagens e embarques/desembarques em trajetos de ida e volta independentes, utilizando indevidamente as licenças de fretamento como "subterfúgio" para mascarar a ilegalidade.

3.25. Conforme consta nos autos do processo nº 50500.018613/2025-05, **constatou-se uma reincidência e contumácia**, sendo identificado um padrão de conduta irregular entre 2021 e 2024, acumulando **23 autos de infração**, dos quais **21 já haviam transitado em julgado** administrativamente. Essa reincidência demonstrou que a empresa ignorava as normas regulatórias de forma persistente.

3.26. Em virtude das reincidência nas infrações, **demonstrou-se a ineficácia de sanções anteriores** na medida em que, as multas pecuniárias aplicadas anteriormente, não surtiram efeito pedagógico ou coercitivo, pois a empresa continuou a praticar as infrações mesmo após ser penalizada diversas vezes.

3.27. Outro ponto a ser considerado, é a **Concorrência desleal e predatória verificada**, sobretudo porque diferente das empresas regulares, a Agence Contact não cumpria exigências rigorosas como frota mínima, gratuidades para idosos e jovens de baixa renda, e frequências mínimas obrigatórias, operando com custos indevidamente reduzidos.

3.28. A deliberação da Diretoria Colegiada em 23 de outubro de 2025, oficializando a cassação da autorização em regime de fretamento da empresa, além de todos os fatores supramencionados, usou como **Base Legal Específica o Art. 36, § 5º do Decreto nº 2.521/1998**, que determina explicitamente que a transportadora que utilizar o termo de autorização de fretamento para praticar qualquer outra modalidade de transporte diversa da autorizada deve ter seu registro **cassado imediatamente**.

3.29. Destaco ainda, que houve a **Revelia Processual** durante o Processo Administrativo Ordinário, **sendo a empresa foi notificada em todas as fases (defesa prévia e alegações finais)**, permanecendo inerte, **não apresentando qualquer justificativa ou prova que pudesse desconstituir as infrações apuradas**.

3.30. Dos argumentos do Pedido de Reconsideração

3.31. A empresa AGENCE CONTACT INTERNATIONAL DE TURISMO LTDA apresentou Pedido de Reconsideração (inicialmente nomeado de forma equivocada como "Chamamento do Feito à Ordem") contra a cassação de sua autorização, conforme consta nos autos 50500.063522/2025-16, (SEI 37245318), apresentando argumentos que não possuem o condão de afastar a cassação realizada, na medida em que, não demonstram de forma clara e objetiva os motivos fáticos e jurídicos que poderiam demonstrar que a penalidade aplicada foi indevida.

3.32. Narrou sobre seu **histórico e relevância no mercado**, alegando que atua há **quase cinquenta anos no mercado**, sempre atendendo às determinações legais e regulamentares da ANTT. Asseverou que não seria razoável que um período de apuração de apenas quatro anos (2021-2024) resultasse em uma penalidade capaz de eliminar do setor um agente tão antigo e relevante.

3.33. Sustentou ainda sua defesa **do modelo de negócio (Intermediação pela Buser)**, admitindo ter prestado serviços por intermédio da plataforma Buser, mas consignou que essa prática de aproximar fretadores e consumidores não é proibida por lei ou regulamento. Argumentou que a divulgação de viagens não caracteriza serviço regular, pois não haveria habitualidade nem itinerários fixos, mantendo-se as características essenciais do fretamento.

3.34. Relatou sobre a **ineficácia e proporcionalidade das sanções** ressaltando que, no período apurado, foi penalizada apenas com multas administrativas e não sofreu outras representações da ANTT nos últimos três anos. Por isso, considerou a cassação uma medida extrema e desproporcional frente ao seu histórico.

3.35. Ainda, **questionou o embasamento legal que levou a penalidade de cassação**, asseverando que a ANTT violou o princípio da legalidade ao basear a instauração do processo em resoluções que estariam revogadas (Resoluções nº 4.770/2015 e nº 6.033/2023), afirmando que um ato administrativo não pode fundamentar-se em disposições não vigentes, pedindo ainda a nulidade dos autos de infrações, alegando que foram lavrados com fundamento na Resolução ANTT nº 4.287/2014, a qual, segundo a empresa, considerou inadequada.

3.36. E suas razões recursais, a empresa ainda aduz que há **Inexistência de Previsão Legal para Cassação**, sustentando que a Lei nº 10.233/2001 não prevê a penalidade de cassação para os fatos apurados, limitando essa sanção apenas aos casos de perda de condições indispensáveis ao serviço ou transferência irregular da outorga.

3.37. Alega ainda, sem trazer maiores elementos de convicção, que houve **desigualdade de tratamento (casos paradigmas)**, afirmando que em processos administrativos supostamente idênticos em outras empresas resultaram em sanções menos graves ou tiveram a cassação suspensa por decisões judiciais, pedindo que o mesmo entendimento fosse aplicado ao seu caso.

3.38. Em suma, foram os argumentos trazidos pela AGENCE CONTACT, para fundamentar seu Pedido de Reconsideração, da qual, em detida análise, não se mostrou condizente com o conjunto fático-jurídico que embasou a penalidade de cassação conforme se passa a analisar.

3.38.1. Da análise do Pedido de Reconsideração

3.39. Em apreciação aos argumentos trazidos pela empresa em seu Pedido de Reconsideração, nominado por esta de Chamamento do Feito a Ordem, não se demonstrou em nenhuma hipótese, qualquer elemento fático ou jurídico capaz de evidenciar qualquer irregularidade no trâmite do presente Processo Administrativo Ordinário, sendo todos argumentos refutados pelo que, com clareza, é demonstrado no conjunto probatório carreado nos autos e nas análises técnicas realizadas, sobretudo do Relatório à Diretoria 178 (42287014), que demonstra de maneira concisa, que os argumentos da empresa não possuem o condão de afastar a penalidade aplicada.

3.40. Quanto ao histórico e relevância da empresa, nunca se questionou a existência da autorização (TAF), mas sim o seu **uso indevido**. A empresa utilizava licenças de fretamento como "subterfúgio" para dar aparência de legalidade a serviços que eram, na realidade, transporte regular em **circuito aberto**, o que é expressamente proibido para essa modalidade. Em relação ao período de apuração, 2021-2024, com bem pontuado pela área técnica, o recorte temporal é para evitar riscos de prescrição e para demonstrar que a conduta irregular era **contumaz e sistemática**, não um fato isolado. Além disso, observou que novas infrações continuaram ocorrendo mesmo após a instauração do processo, em 2025.

3.41. Sobre a intermediação pela Buser, destaca-se que a penalidade não foi aplicada pelo uso de plataformas tecnológicas, o que não é proibido. No entanto, frisa-se que a intermediação não isenta a transportadora de cumprir as regras do fretamento (circuito fechado). As fiscalizações *in loco* comprovaram que a operação real era de circuito aberto, **independentemente de como os passageiros foram captados**.

3.42. Em relação a intermediação da Buser, e sobre a necessidade de se observar, no caso de operação em fretamento, o circuito fechado, conforme autorização da Agência, destaca-se que **o Superior Tribunal de Justiça - STJ, em sede de julgamento do Recurso Especial nº 2.093.778/PR já decidiu sobre o tema, como bem destacado no Relatório à Diretoria da qual faço novamente menção:**

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL DA BUSER. TRANSPORTE INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS. LEGITIMIDADE ATIVA DA PARTE AUTORA, FEDERAÇÃO DE EMPRESAS DE TRANSPORTES DE PASSAGEIROS. CONFIGURAÇÃO. LEI DA LIBERDADE ECONÔMICA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. PLATAFORMA DIGITAL DE VENDA DE PASSAGENS. **MODELO DE FRETAMENTO EM CIRCUITO ABERTO. IRREGULARIDADE.** CONCORRÊNCIA DESLEAL COM AS EMPRESAS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS NA MODALIDADE REGULAR. CONFIGURAÇÃO. AGRAVO CONHECIDO PARA CONHECER EM PARTE DO RECURSO ESPECIAL E, NESSA EXTENSÃO, NEGAR-LHE. RECURSO ESPECIAL DA ANTT. OBRIGAÇÃO IMPOSTA À AGÊNCIA REGULADORA. AFASTAMENTO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. Na origem, a Federação das Empresas de Transporte de Passageiros dos Estados do Paraná e Santa Catarina (Fepasc) ajuizou demanda contra a União, a Buser Brasil Tecnologia Ltda e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), objetivando a procedência dos pedidos para (i) reconhecer e declarar, para todos os efeitos, a ilegalidade e invalidade do modelo do Buser de oferta de serviço de transporte regular intermunicipal de passageiros, (ii) ordenar à Buser que se abstenha de realizar a atividade em questão, sob pena de multa e outras medidas coercitivas e sub-rogatórias; e (iii) ordenar à União e à ANTT que exerçam efetivamente a fiscalização adequada do referido serviço público.

2. A sentença de parcial procedência dos pedidos foi reformada pelo Tribunal de origem para: (1) reconhecer e declarar, para todos os efeitos, a ilegalidade e invalidade do modelo da Buser, ao divulgar, comercializar e realizar as atividades de transporte rodoviário interestadual de passageiro, com ponto de partida ou de chegada no Estado do Paraná, sem a prévia autorização da ANTT para tal atividade, tratando-se de serviço irregular de fretamento; (2) ordenar à Buser que se abstenha de realizar a atividade ilegal em questão, sob pena de multa e outras medidas coercitivas ora determinadas; (3) ordenar à ANTT que exerça efetivamente a fiscalização adequada do serviço público.

3. O acórdão recorrido não merece reparos ao reconhecer a legitimidade ativa da Fepasc, mormente porque "as empresas que atuam no setor de transporte interestadual no Paraná não possuem sindicato organizado - hipótese em que, dada a ausência de sindicato representativo da categoria, ao menos no âmbito territorial do Estado do Paraná, verificar-se-ia a legitimidade subsidiária da FEPASC".

4. O recurso especial não pode ser conhecido relativamente aos dispositivos da Lei de Liberdade Econômica, pois a matéria neles veiculada não foi objeto de debate pelo acórdão recorrido e nem invocada nos embargos de declaração opostos na origem.

5. O caso concreto envolve a prestação de serviços de fretamento realizado sob iniciativa da ora recorrente - Buser Brasil Tecnologia Ltda -, em circuito aberto; ou seja, por meio da utilização de plataforma eletrônica, os passageiros adquirem viagens para destinos de seu interesse, normalmente em rotas consideradas lucrativas pelas empresas de transporte de passageiros em geral.

6. A legislação exige que o serviço de fretamento, para ser autorizado, deve ser praticado somente em "circuito fechado" (viagens de ida e de volta realizadas com os mesmos passageiros), o que não é o caso de pelo menos grande parte dos serviços oferecidos pela ora recorrente.

7. O serviço oferecido pela Buser de fretamento em circuito aberto implica, na realidade, a prestação irregular de serviço de transporte rodoviário de passageiros.

Tanto é assim que, conforme delineado no acórdão recorrido: (i) são disponibilizados diversos trajetos diários, com preço individual e horários fixos, em circuito aberto (só ida e até previsões de paradas), e muitas vezes sem informação quanto à empresa responsável pelo transporte; (ii) a regularidade na oferta dos serviços (viagens diárias, nos mesmos horários), a venda de bilhetes individuais e a compra facultativa da passagem de volta (circuito aberto) revelam que não se trata de serviço de caráter ocasional, mas sim de "estabelecimento de serviços regulares ou permanentes"; e (iii) as empresas cadastradas na plataforma da ré possuem apenas autorização para fretamento no circuito fechado. **Configurada, portanto, atuação em situação de concorrência desleal com as empresas que prestam regular serviço de transporte interestadual de passageiros.**

8. Quanto ao recurso especial da ANTT, tem razão a recorrente. Ora, a fim de assegurar o cumprimento da decisão judicial de ilegalidade da venda de serviços de fretamento em circuito aberto, basta a multa diária mantida no acórdão recorrido em relação à Buser, nos termos seguintes: "a) à BUSER, multa diária por descumprimento da decisão judicial, que ora fixo em definitivo R\$ 50.000 (cinquenta mil reais), reduzindo, portanto, a majoração pelo dobro anteriormente deferida, visto que objetivou atender circunstância particular e temporal na presente ação; b) aos dirigentes e administradores da empresa BUSER, multa adicional, correspondente a 20% do montante devido pela empresa". Como a Buser, por suas características, não é uma empresa que presta diretamente o serviço de fretamento, ou seja, não se enquadra como agente regulado da ANTT.

9. Nos termos da legislação atualmente em vigor, está a agência reguladora limitada a fiscalizar as empresas autorizadas no regime de fretamento, independentemente se os passageiros foram captados pela Buser; e, constatando a prestação indevida de serviço em circuito aberto, aplicar as medidas previstas nos instrumentos normativos pertinentes.

10. Agravo da Buser Brasil Tecnologia Ltda conhecido para conhecer em parte do recurso especial e, nessa extensão, negar-lhe provimento. Recurso especial da ANTT provido.

(REsp n. 2.093.778/PR, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 18/6/2024, DJe de 2/7/2024.)

3.43. Os argumentos da empresa também não merecem prosperar no que se refere ao argumento de uso de normas revogadas pela agência para a aplicação das penalidades.

3.44. Não merece prosperar as alegações de normas revogadas pois, aqui se destaca **o princípio tempus regit actum (o tempo rege o ato)**. Como as infrações ocorreram entre 2021 e 2024, **as resoluções vigentes em cada época foram aplicadas corretamente**. A revogação posterior de uma norma não torna lícitos os atos ilegais praticados enquanto ela estava em vigor.

3.45. Nota-se que a [Resolução ANTT nº 6.033, de 21 de dezembro de 2023](#), entrou em vigor em 1º de fevereiro de 2024, segundo constou do Art. 264 da própria norma. Ademais, em seu Art. 263, inciso XI, constou a revogação da [Resolução ANTT nº 4.770, de 25 de junho de 2015](#).

3.46. Nos termos em que apurado as infrações administrativas no presente Processo Administrativo Ordinário, entre 2021 e 2024, **as normas aplicadas estavam em pleno vigor no exercício das atividades regulatórias praticadas**.

3.47. Nestes termos, a [Resolução ANTT nº 4.770, de 25 de junho de 2015](#), vigeu até 31 de janeiro de 2024, e a [Resolução ANTT nº 6.033, de 21 de dezembro de 2023](#) vige desde 1º de fevereiro de 2024.

3.48. Extrai-se Decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), trazida aos autos pela SUFIS, sobre o tempo que rege o ato:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 489 E 1.022 DO CPC/2015. INOCORRÊNCIA. DIREITO SANCIONADOR. MULTA ADMINISTRATIVA. APLICABILIDADE RETROATIVA DE LEI MAIS BENÉFICA. NECESSIDADE DE PREVISÃO EXPRESSA. AUSÊNCIA DO DECRETO LEGISLATIVO EXPEDIDO PELO CONGRESSO NACIONAL. LEGITIMIDADE DA REGÊNCIA DA MEDIDA PROVISÓRIA CADUCADA. MULTA DO ART. 1.021, § 4º, DO CPC/2015. DESCABIMENTO.

I - A Corte de origem apreciou todas as questões relevantes apresentadas com fundamentos suficientes, mediante apreciação da disciplina normativa e cotejo ao posicionamento jurisprudencial aplicável à hipótese. Inexistência de omissão, contradição ou obscuridade.

II - A penalidade administrativa deve se basear no princípio do tempus regit actum, salvo se houver previsão autorizativa de aplicação da norma mais benéfica ainda que posterior às condutas perpetradas. Precedentes.

III - Não havendo o decreto legislativo expedido pelo Congresso Nacional regulando as relações jurídicas no decurso da Medida Provisória, aplica-se o preceito normativo o qual estabelece que "as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas". Precedentes.

IV - Em regra, descabe a imposição da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015 em razão do mero desprovimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

V - Agravo Interno improvido.

(AgInt no REsp n. 2.172.291/RS, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 7/10/20

25, DJEN de 13/10/2025.)

3.49. Nem mesmo podem prosperar **as alegações de inexistência de previsão legal** para penalidade de cassação, quando, do contrário, há previsão expressa contida no **Art. 36, § 5º do Decreto nº 2.521/1998, na qual determina a cassação imediata para empresas que utilizam a autorização de fretamento para praticar outras modalidades de transporte. Extraí-se:**

"§ 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."

3.50. A norma supracitada não deixa margem para interpretação diversa, sendo clara e objetiva em seu conteúdo, sendo que, nos moldes do art. **Art. 36, § 5º do Decreto nº 2.521/1998** supracitado, bastaria até mesmo uma infração cometida da empresa operando em situação diversa da que autorizada, para ter seu registro cassado, **quanto mais no caso da requerente em que foi apurado 23 autos de infração no presente processo, sendo ainda informado pela equipe técnica que mesmo após a instauração do presente PAO, houve novas infrações no ano de 2025.**

3.51. Analisando ainda os argumentos sobre **sobre casos paradigmas e decisões judiciais, sobre a alegação de tratamento desigual**, reporto o entedimento que cada processo tem suas peculiaridades e **a empresa não provou identidade total com outros casos**. Além disso, **decisões judiciais que suspendem cassações de outras empresas produzem efeitos apenas entre as partes envolvidas (inter partes) e não vinculam a decisão da ANTT neste caso específico.**

3.52. Concluo que a conduta da empresa era **incontestavelmente irregular** e que a cassação era a medida necessária e proporcional para preservar o interesse público e a lealdade concorrencial, sendo a medida que se impõe, a manutenção da cassação efetuada com o consequente indeferimento do Pedido de Reconsideração, pois, os argumentos trazidos pela requerente, não demonstraram qualquer resquício de ilegalidade nos atos praticados pela agência em seu poder regulamentar, sendo os fundamentos apresentados pela requerente refutados com prova fática e jurídica incontestável.

4. PROPOSIÇÃO FINAL

Ante o exposto, considerando a regularidade do tramite processual em conjunto com as manifestações das áreas técnicas e jurídicas competentes, nos termos da minuta de Deliberação anexa SEI 43404187 VOTO por:

I) Conhecer do Pedido de Reconsideração interposto pela empresa Agence Contact International de Turismo Ltda, CNPJ nº 21.112.552/0001-61, não lhe atribuindo efeito suspensivo, para, no mérito, **negar-lhe provimento;**

II) Determino à Superintendência de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros – SUFIS que notifique a interessada acerca dos termos da decisão adotada.

Brasília, 18 de junho de 2026.

ALEX AZEVEDO
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **ALEX ANTONIO DE AZEVEDO CRUZ, Diretor**, em 18/06/2026, às 10:57, 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 **43389642** e o código CRC **76A4E56E**.