



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DCG

**RELATORIA:** DCG

**TERMO:** Voto à Diretoria

**NÚMERO:** 20/2022

**OBJETO:** Aplicação de penalidade em Processo Administrativo Ordinário

**ORIGEM:** SUFIS

**PROCESSO (S):** 50500.104994/2021-11

**PROPOSIÇÃO PRG:** NÃO HÁ

**ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

**1. DOS FATOS**

1.1. Trata-se de Processo Administrativo Ordinário instaurado em face de EMMA TURISMO - EIRELI, CNPJ nº 97.537.488/0001-22, que detinha o Termo de Autorização para Fretamento - TAF nº 507302, com validade indicada até 18/01/2022, para apurar infração administrativa à legislação de transportes de passageiros, desencadeado pelo recebimento de denúncia de possível prática irregular de prestação de serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros em circuito aberto.

1.2. O presente processo teve início com a edição da Portaria SUFIS nº 13, de 3 de novembro de 2021, publicada internamente em 4 de novembro de 2021 (SEI 8689294).

1.3. Nos termos da Ata de Reunião da Comissão Processante (SEI8712159), em 10 de novembro de 2021 foi instalada a Comissão e deliberado sobre a notificação da empresa em tela para apresentação de defesa escrita e apresentação de provas.

1.4. A notificação foi recebida pela empresa em 11 de janeiro de 2022 (SEI9865762) e o prazo de defesa transcorreu em branco no dia no dia 11 de fevereiro de 2022, conforme certidão da Comissão Processante (SEI 10126112).

1.5. Em continuidade, nos termos da Ata de Reunião da Comissão Processante (SEI 10145800), em 23 de fevereiro foi deliberado sobre a intimação da empresa para manifestar-se, caso queira, no prazo improrrogável de 10 (dez) dias, de acordo com o artigo 92, do Anexo da Resolução nº 5083, de 27 de abril de 2016.

1.6. A intimação foi recebida pela empresa em 24 de fevereiro de 2022 (SEI10321947) e o prazo de defesa transcorreu em branco, conforme certidão da Comissão Processante (SEI 11012012).

1.7. No dia 1º de julho de 2022 foi emitido o Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo - CPA (SEI12143952), que apontou o descumprimento sistemático do regulamento do transporte interestadual de passageiros por fretamento, amparado pelo entendimento de que o serviço ofertado pela transportadora não foi autorizado, tratando-se de um modelo irregular de fretamento, vez que ela realizou circuito aberto. A Comissão recomendou a aplicação da pena de cassação, nos seguintes termos:

8.4. Com suporte em nossa livre convicção a respeito dos fatos relatados nestes autos, e de acordo com as razões acima expostas, **RECOMENDAMOS** à Diretoria-Colegiada:

. a aplicação da pena de cassação do termo de autorização da transportadora EMMA TURISMO EIRELI - ME, CNPJ nº 97.537.488/0001-22, nos termos dos artigos 36, §5º, do Decreto nº 2521, de 20 de março de 1998, e 78-A, incisos IV, da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

1.8. Em continuidade, o RELATÓRIO À DIRETORIA Nº 532/2022 (SEI3530086), de 25 de outubro de 2022, consignou a ausência de elementos novos após a elaboração do Relatório Final e o encaminhamento da proposta apresentada pela Comissão Processante, juntamente com a minuta de deliberação (SEI 14055014), para a decisão da Diretoria Colegiada desta Agência.

1.9. No dia 26 de outubro de 2022, o processo foi distribuído a esta Diretoria, mediante sorteio, conforme a Certidão de Distribuição REDIR-SEGER (SEI 14095392).

1.10. É a síntese. Passa-se, então, à análise do mérito.

**2. DA ANÁLISE PROCESSUAL**

2.1. O processo nº 50500.104994/2021-11 foi encaminhado à Diretoria da ANTT, para os fins do art. 4º, § 3º, da Resolução nº 5.083/2016. A matéria foi processada pela Superintendência de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros - SUFIS, conforme o art. 39, XI, da Resolução nº 5.888, de 12 de maio de 2020, e o art. 39, IX, da Resolução nº 5.976, de 7 de abril de 2022.

2.2. Verifico, de início, a regularidade formal do processo, em atendimento à Resolução nº 5.083/2016 e legislação aplicável, por resguardar as etapas da persecução administrativa e obedecer aos princípios que o regem.

2.3. No mérito, tem-se o seguinte.

2.4. A empresa Emma Turismo, inscrita no CNPJ sob o número 97.537.488/0001-22, teve expedido, por meio da Resolução ANTT nº 4.986, de 31 de dezembro de 2015, o Termo de Autorização dos Serviços em Regime de Fretamento - TAF nº 950.7302, que a autorizou a realizar viagens de fretamento em circuito fechado, ou seja, de ida e volta.

2.5. A empresa, como autorizatória do serviço de transporte rodoviário de passageiros, na modalidade fretamento, está sujeita à regulação e fiscalização desta Agência e deve obedecer ao disposto na Resolução ANTT nº 4.777, de 6 de julho de 2015. Conforme dispõe a citada Resolução ANTT nº 4.986/2015:

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

Art. 6º As autorizatórias deverão observar as condições previstas na [Resolução ANTT nº 4.777, de 6 de julho de 2015](#), e demais normativos relacionados à prestação dos serviços de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento.

2.6. Rege, a Resolução nº 4.777/2015, acerca do conceito do regime de fretamento:

Art. 3º Para fins desta Resolução, na prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento, considera-se:

(...)

VI - Fretamento turístico: o serviço prestado por autorizatória, para deslocamento de pessoas em circuito fechado, com exceção dos casos previstos nesta Resolução, em caráter ocasional, com relação de passageiros transportados e emissão de nota fiscal de acordo com as características da viagem, que deverá ser realizada conforme as modalidades turísticas definidas em legislação;

VII - Fretamento eventual: o serviço prestado por autorizatória, para deslocamento de pessoas em circuito fechado, com exceção dos casos previstos nesta Resolução, em caráter ocasional, com relação de passageiros transportados e emissão de nota fiscal de acordo com as características da viagem, que ocorrerá sem interesse turístico;

VIII - Fretamento contínuo: o serviço prestado por autorizatória, para deslocamento de pessoas em circuito fechado, por período determinado, com quantidade de viagens, frequência e horários pré-estabelecidos, com relação de passageiros transportados, firmado por meio de contrato registrado em cartório, destinado ao transporte de empregados ou colaboradores de pessoa jurídica, de docentes, discentes e técnicos de instituição de ensino, de associados de agremiação estudantil ou associação legalmente constituída e de servidores e empregados de entidade governamental que não estiver utilizando veículo oficial ou por ela arrendado;

2.7. A regulação da ANTT prevê, no inciso XIV, do art.3º, da Resolução nº 4.777/2015, o conceito de "circuito fechado":

Art. 3º Para fins desta Resolução, na prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento, considera-se:

(...)

XIV - Circuito fechado: viagem de um 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;

2.8. No regime de fretamento, portanto, o circuito fechado deveria envolver o percurso da viagem com mesmo grupo de passageiros na ida e com a volta ao local de origem no mesmo veículo que efetuou a ida, o que não ocorreu, consoante verificado pela fiscalização da ANTT.

2.9. Conforme registrado pela fiscalização da ANTT na NOTA TÉCNICA Nº 019/2018/COFIS/URSP (fls. 154 a 157 do SEI nº 192263), a empresa cometeu a irregularidade por diversas vezes:

4. Em resposta a solicitação, relacionamos abaixo os documentos que demonstram as irregularidades cometidas pela transportadora Seriem Transportes:

a. Relatório do Sistema de Fiscalização (folhas 22 a 27) - fiscalizações executadas na transportadora no período de 01 de janeiro a 30 de novembro de 2017, nas quais, em três ocasiões, a transportadora foi flagrada executando viagem em circuito aberto.

b. Termo de Apreensão nº 170520171PJ8965/URSP (folha 28), de 17 de maio de 2017 - a transportadora foi flagrada executando viagem em circuito aberto entre Campo Grande/MS e São Paulo/SP.

c. Termo de Apreensão nº 30062017O0M8174/URSP (folha 29), de 30 de junho de 2017 - a transportadora foi flagrada executando viagem em circuito aberto entre São Paulo/SP e Campo Grande/MS. Em entrevista, passageiros e motoristas confirmaram a cobrança individual de R\$ 200,00 para o transporte no trecho.

d. Termo de Apreensão nº 11082017O0M8174/URSP (folha 30), de 11 agosto de 2017 - a transportadora foi flagrada executando viagem em circuito aberto entre São Paulo/SP e Campo Grande/MS.

e. Relatório ao Sistema de Fiscalização (folhas 111, 112, 115 e 120) - fiscalizações executadas na transportadora no período de 16 de novembro de 2017 a 16 de julho de 2018, nas quais, em três ocasiões, a transportadora foi flagrada executando viagem em circuito aberto.

f. Auto de Infração nº 3017872 e Termo de Apreensão nº 09042018O0M8174/URSP (folhas 113 e 114) - a transportadora foi flagrada executando viagem em circuito aberto entre São Paulo/SP e Campo Grande/MS. Em entrevista, passageiros e motoristas confirmaram a cobrança individual de R\$ 280,00 para o transporte no trecho.

g. Auto de Infração nº 3344176 (folha 119) - a transportadora foi flagrada executando viagem em circuito aberto entre São Paulo/SP e Campo Grande/MS.

h. Auto de Infração nº PASFR00001422018 (folha 121) - a transportadora foi flagrada executando viagem em circuito aberto entre São Paulo/SP e Campo Grande/MS. Em entrevista, passageiros e motoristas confirmaram a cobrança individual de R\$ 200,00 para o transporte no trecho.

i. Relatório do Sistema de Fiscalização (folhas 141 a 143) - fiscalizações executadas na transportadora no período de 17 de julho a 21 de setembro de 2018, nas quais, em três

ocasiões, a transportadora foi flagrada executando viagem em circuito aberto.

j. Auto de Infração nº 3183711 (folha 144) - a transportadora foi flagrada executando viagem em circuito aberto entre No Paulo/SP e Corumba/MS.

k. Auto de Infração nº PASFR00003642018 (folha 145) - a transportadora foi flagrada executando viagem em circuito aberto entre São Paulo/SP e Campo Grande/MS

i. Declaração de passageira (folha 146) confirmando que adquiriu junto à transportadora o serviço em circuito aberto no trecho de São Paulo/SP a Campo Grande/MS, mediante pagamento individual de R\$ 200,00.

5. Além disso, cumpre destacar também a relação entre as empresas Seriem Transportes e Emma Turismo, conforme destacado e explicado nas folhas 31 a 38. Na prática, tratam-se da mesma empresa, razão pela qual a denúncia original em tomo da empresa Seriem (folhas 01 a 04) converteu-se em processo contra a transportadora Emma Turismo.

6. Outro documento que prova a relação entre as empresas é um contrato de subarrendamento de veículos. O veículo de placas QAA-1060 é de propriedade da empresa Ulisses Pereira de Alencar-EPP, CNPJ 05.747.932/0001-16, que o arrendou para a empresa Seriem Transportes; esta última, por sua vez, subarrendou o veículo para a empresa Emma Turismo. Vide folhas 147 a 152.

7. O veículo não está habilitado em nenhuma transportadora para execução de transporte rodoviário de passageiros sob regime de fretamento e foi constatado prestando serviços de transporte clandestino. Contudo, ao ser apresentado o contrato de subarrendamento do veículo para a empresa Emma Turismo, tendo em vista decisão judicial favorável a esta transportadora, o veículo não foi apreendido, apesar de ter sido autuado com base na Res. ANTT nº 233, Art. 1º, inciso IV, alínea "a".

8. Assim, percebe-se a prática da transportadora Emma Turismo em arrendar veículos de outras empresas para que seus verdadeiros proprietários (no caso acima, a Ulisses Pereira de Alencar-EPP ou a Seriem Transportes) usufruam da decisão judicial que impede a ANTT de apreender os veículos que prestam serviços em nome da Emma Turismo (folhas 115 a 117).

9. Finalizando, destacamos fato mencionado no auto de infração PASFR00003802018 (folha 153), a saber:

"Constatado pela fiscalização que veículo em questão é de serviço leito com capacidade de 27 lugares. Apresentada autorização de viagem com 40 passageiros incluídos eletronicamente. Empresa com histórico do prática reincidente de circuito aberto de viagem (venda de passagem) abordado na Ida. Fiscalização também constatou passageiros somente indo a São Paulo. Portanto, comprovada, pelo histórico e pela de A.V com 40 passageiros em um veículo com capacidade de apenas 27, tentativa de burlar a fiscalização e reincidência na prática de circuito aberto, venda de passagens"

(...)

11. Mesmo após ordem expressa de cessação de irregularidade dada pelo Superintendente de Serviços do Transporte de Passageiros através do Ofício 223/2018/SUPAS/AN1T (folha 107), a transportadora permanece praticando a irregularidade conforme destacado na folha 122 deste Processo.

2.10. Mediante a NOTA TÉCNICA SEI Nº 4204/2019/PPVITAPSER/URSP (SEI 47240), a fiscalização enumerou várias ocasiões em que a empresa emitiu licença de viagem com roteiro de viagem em circuito fechado, mas foi flagrada realizando circuito aberto:

3.13. A fiscalização de campo constatou conforme autos de infração<sup>[15]</sup> (anexos) e relatórios (em anexo) que a empresa EMMA TURISMO EIRELI não vem prestando o serviço em circuito fechado.

3.14. No dia 31 de janeiro de 2019, a transportadora EMMA TURISMO - EIRELI foi flagrada e autuada (A. I. nº PASFR00001382019)<sup>[16]</sup> por executar serviço remunerado<sup>[17]</sup> de transporte interestadual de passageiros como de "linha regular" (viagem apenas em um sentido, "circuito aberto"), embora houvesse emitido licença de viagem nº 4629259<sup>[18]</sup>, com roteiro de viagem em circuito fechado (Campo Grande/MS - São Paulo/SP - Campo Grande/MS). Configurou-se, portanto, que a transportadora EMMA TURISMO EIRELI fez prática de outra modalidade de transporte diversa da que lhe foi autorizada.

3.15. Em 30.03.2019, a transportadora EMMA foi flagrada e autuada (A. I. nº PASFR00004042019)<sup>[19]</sup> por executar serviço remunerado<sup>[20]</sup> de transporte interestadual de passageiros não autorizado como de "linha regular" (viagem apenas em um sentido, "circuito aberto", de São Paulo/SP a Curitiba/PR, conforme declarado pelos passageiros), embora houvesse emitido licença de viagem nº 4694932<sup>[21]</sup> com roteiro de viagem em circuito fechado (Curitiba/PR - São Paulo/SP - Curitiba/PR). Foi constatado pela fiscalização<sup>[22]</sup> que os passageiros estavam somente fazendo a viagem de um dos sentidos (São Paulo/SP a Curitiba/PR). Configurou-se, portanto, pela segunda vez, que a transportadora EMMA TURISMO EIRELI fez prática de outra modalidade de transporte diversa da que lhe foi autorizada.

3.16. Em 06.04.2019, a transportadora EMMA foi flagrada e autuada (A. I. nº PASFR00004212019)<sup>[23]</sup> por executar serviço remunerado<sup>[24]</sup> de transporte interestadual de passageiros não autorizado como de "linha regular" (viagem apenas em um sentido ("volta"), "circuito aberto", de Curitiba/PR a São Paulo/SP), conforme declarado pelos passageiros), embora houvesse emitido licença de viagem nº 4700471<sup>[25]</sup> com roteiro de viagem em circuito fechado (São Paulo/SP - Curitiba/PR - São Paulo/SP). Foi constatado pela fiscalização<sup>[26]</sup> que os passageiros estavam somente fazendo a viagem de "volta" (Curitiba/PR a São Paulo/SP) e pagaram o valor entre R\$ 10,00 (dez reais) e R\$ 69,00 (sessenta e nove reais). Portanto, ficou configurado, pela 3ª (terceira) vez, que a transportadora EMMA TURISMO EIRELI fez prática de outra modalidade de transporte diversa da que lhe foi autorizada.

3.17. No mesmo dia 06.04.2019, a transportadora EMMA foi flagrada e autuada (A. I. nº PASFR00004242019)<sup>[27]</sup> por executar executando serviço remunerado<sup>[28]</sup> de transporte não autorizado como de "linha regular" (viagem apenas em um sentido ("volta"), "circuito aberto", de São Paulo/SP a Curitiba/PR), embora licença de viagem nº 4700466<sup>[29]</sup> com roteiro de viagem em circuito fechado (Curitiba/PR - São Paulo/SP - Curitiba/PR). A fiscalização<sup>[30]</sup> constatou que os passageiros estavam somente fazendo a viagem de São Paulo/SP a Curitiba/PR (o que seria a "volta") e pagaram o valor de R\$ 69,00 (sessenta e nove reais). Configurado, pela 4ª (quarta) vez, que a transportadora EMMA TURISMO EIRELI fez prática de outra modalidade de transporte diversa da que lhe foi autorizada.

3.18. No dia 25.04.2019, a transportadora EMMA foi flagrada e autuada (A. I. nº PASFR00004682019)<sup>[31]</sup> por executar serviço remunerado<sup>[32]</sup> de transporte interestadual de passageiros não autorizado como de "linha regular" (viagem apenas em um sentido ("volta"), "circuito aberto", de São Paulo/SP a Curitiba/PR), embora houvesse emitido licença de viagem nº

4718762<sup>[33]</sup> com roteiro de viagem em circuito fechado (Curitiba/PR - São Paulo/SP - Curitiba/PR). Foi constatado pela fiscalização<sup>[34]</sup> que os 7 (sete) passageiros estavam somente fazendo a viagem de "volta" São Paulo/SP a Curitiba/PR. Portanto, configurou-se, pela 5ª (quinta) vez, que a transportadora EMMA TURISMO EIRELI fez prática de outra modalidade de transporte diversa da que lhe foi autorizada.

3.19. Em 27.04.2019, a transportadora EMMA foi flagrada e autuada (A. I. n° PASFR00004982019)<sup>[35]</sup> por executar serviço remunerado<sup>[36]</sup> de transporte interestadual de passageiros não autorizado como de "linha regular" (viagem apenas em um sentido ("volta"), "circuito aberto", de São Paulo/SP a Curitiba/PR), embora houvesse emitido licença de viagem n° 4721052<sup>[37]</sup> com roteiro de viagem em circuito fechado (Curitiba/PR - São Paulo/SP - Curitiba/PR). A fiscalização<sup>[38]</sup> constatou que os 21 (vinte e um) passageiros estavam somente fazendo a viagem de "volta" São Paulo/SP a Curitiba/PR e que pagaram pela viagem por meio de aplicativo. Portanto, ficou configurado, pela 6ª (sexta) vez, que a transportadora EMMA TURISMO EIRELI fez prática de outra modalidade de transporte diversa da que lhe foi autorizada.

3.20. No dia 06.05.2019, a transportadora EMMA foi flagrada e autuada (A. I. n° PASFR00005282019)<sup>[39]</sup> por executar serviço remunerado<sup>[40]</sup> de transporte interestadual de passageiros não autorizado como de "linha regular" (viagem apenas em um sentido ("ida"), "circuito aberto", de Corumbá/MS a São Paulo/SP), embora houvesse emitido licença de viagem n° 4731136<sup>[41]</sup> com roteiro de viagem em circuito fechado (Corumbá/MS - São Paulo/SP - Corumbá/MS). Foi constatado pela fiscalização<sup>[42]</sup> que os passageiros estavam somente fazendo a viagem de "ida" Corumbá/MS a São Paulo/SP. O veículo retornou vazio de São Paulo/SP a Corumbá/MS. Configurou-se, pela 7ª (sétima) vez, que a transportadora EMMA TURISMO EIRELI fez prática de outra modalidade de transporte diversa da que lhe foi autorizada.

3.21. No mesmo dia 06.05.2019, a transportadora EMMA foi flagrada e autuada (A. I. n° PASFR00005292019)<sup>[43]</sup> por executar serviço remunerado<sup>[44]</sup> de transporte interestadual de passageiros não autorizado, embora houvesse emitido licença de viagem n° 4731394<sup>[45]</sup> com roteiro de viagem em circuito fechado (Campo Grande/MS- São Paulo/SP - Campo Grande/MS). A fiscalização<sup>[46]</sup> constatou que passageira estava somente fazendo a viagem de "volta" São Paulo/SP a Campo Grande/MS. Portanto, ficou configurado - pela 8ª (oitava) vez - que a transportadora EMMA TURISMO EIRELI fez prática de outra modalidade de transporte diversa da que lhe foi autorizada.

3.22. No dia 07.05.2019, a transportadora EMMA foi flagrada e autuada (A. I. n° PASFR00005352019)<sup>[47]</sup> por executar serviço remunerado<sup>[48]</sup> de transporte interestadual de passageiros não autorizado, embora houvesse emitido licença de viagem n° 4731827<sup>[49]</sup> com roteiro de viagem em circuito fechado (Campo Grande/MS- São Paulo/SP - Campo Grande/MS). Foi constatado pela fiscalização<sup>[50]</sup> que passageira estava somente fazendo a viagem de "volta" São Paulo/SP a Campo Grande/MS Configurou-se, portanto - pela 9ª (nona) vez - que a transportadora EMMA TURISMO EIRELI fez prática de outra modalidade de transporte diversa da que lhe foi autorizada.

3.23. Em 25.05.2019, a transportadora EMMA foi flagrada e autuada (A. I. n° PASFR00006402019)<sup>[51]</sup> por executar serviço remunerado<sup>[52]</sup> de transporte interestadual de passageiros não autorizado, embora houvesse emitido licença de viagem n° 4759077<sup>[53]</sup> com roteiro de viagem em circuito fechado (São Paulo/SP - Rio de Janeiro/RJ -- São Paulo/SP). A fiscalização<sup>[54]</sup> constatou serviço em circuito aberto, viagem apenas no sentido São Paulo/SP ao Rio de Janeiro/RJ, "ida". Portanto, ficou configurado, pela 10ª (décima) vez, que a transportadora EMMA TURISMO EIRELI fez prática de outra modalidade de transporte diversa da que lhe foi autorizada.

3.24. No dia 17.07.2019, a transportadora EMMA foi flagrada e autuada (A. I. n° PASFR00009552019)<sup>[55]</sup> por executar serviço remunerado<sup>[56]</sup> de transporte interestadual de passageiros não autorizado como de "linha regular" (viagem apenas em um sentido, "circuito aberto"), embora houvesse emitido licença de viagem n° 4816961<sup>[57]</sup> com roteiro de viagem em circuito fechado (Campo Grande/MS- São Paulo/SP - Campo/MS). Foi constatado pela fiscalização<sup>[58]</sup> que passageira estava somente fazendo a viagem de "volta" São Paulo/SP a Campo Grande/MS. Configurou-se, portanto - pela 11ª (décima primeira) vez - que a transportadora EMMA TURISMO EIRELI fez prática de outra modalidade de transporte diversa da que lhe foi autorizada.

3.25. No dia 18.07.2019, a transportadora EMMA foi flagrada e autuada (A. I. n° PASFR00009592019)<sup>[59]</sup> por executar serviço remunerado<sup>[60]</sup> de transporte interestadual de passageiros não autorizado como de "linha regular" (viagem apenas em um sentido, "circuito aberto"), embora houvesse emitido licença de viagem n° 4818050<sup>[61]</sup> com roteiro de viagem em circuito fechado (Campo Grande/MS- São Paulo/SP - Campo/MS). Foi constatado pela fiscalização<sup>[62]</sup> que passageira estava somente fazendo a viagem de "volta" São Paulo/SP a Campo Grande/MS. Configurou-se, portanto, pela 12ª (décima segunda) vez, que a transportadora EMMA TURISMO EIRELI fez prática de outra modalidade de transporte diversa da que lhe foi autorizada.

3.26. Em 07.09.2019, a transportadora EMMA foi flagrada e autuada (A. I. n° PASFR00010932019)<sup>[63]</sup> por executar serviço remunerado<sup>[64]</sup> de transporte interestadual de passageiros não autorizado, embora houvesse emitido licença de viagem n° 4878210<sup>[65]</sup> com roteiro de viagem em circuito fechado (São Paulo/SP - Rio de Janeiro/RJ - São Paulo/SP). A fiscalização<sup>[66]</sup> constatou que se tratava de viagem em "circuito aberto", apenas de ida, de São Paulo/SP para o Rio de Janeiro/RJ. Portanto, ficou configurado, pela 13ª (décima terceira) vez, que a transportadora EMMA TURISMO EIRELI fez prática de outra modalidade de transporte diversa da que lhe foi autorizada.

3.27. No dia 09.09.2019, a transportadora EMMA foi flagrada e autuada (A. I. n° PASFR00011082019)<sup>[67]</sup> por executar serviço remunerado<sup>[68]</sup> de transporte interestadual de passageiros não autorizado, embora houvesse emitido licença de viagem n° 4882209<sup>[69]</sup> com roteiro de viagem em circuito fechado (São José dos Campos/SP - Rio de Janeiro/RJ - São José dos Campos/SP). Foi constatado pela fiscalização<sup>[70]</sup> que se tratava de viagem em "circuito aberto", apenas de ida. Configurou-se, portanto, pela 14ª (décima quarta) vez, que a transportadora EMMA TURISMO EIRELI fez prática de outra modalidade de transporte diversa da que lhe foi autorizada.

3.28. Em 13.09.2019, a transportadora EMMA foi flagrada e autuada (A. I. n° PASFR00011282019)<sup>[71]</sup> por executar serviço remunerado<sup>[72]</sup> de transporte interestadual de passageiros não autorizado, embora houvesse emitido licença de viagem n° 4886567<sup>[73]</sup> com roteiro de viagem em circuito fechado (São José dos Campos/SP - Rio de Janeiro/RJ - São José dos Campos/SP). A fiscalização<sup>[74]</sup> constatou que se tratava de viagem em "circuito aberto", apenas de

ida, de São José dos Campos/SP ao Rio de Janeiro/RJ. Portanto, ficou configurado - 15ª (décima quinta) vez - que a transportadora EMMA TURISMO EIRELI fez prática de outra modalidade de transporte diversa da que lhe foi autorizada.

3.29. No dia 26.09.2019, a transportadora EMMA foi flagrada e autuada (A. I. nº PASFR00011952019)<sup>[75]</sup> por executar serviço remunerado<sup>[76]</sup> de transporte interestadual de passageiros não autorizado. Roteiro de viagem em circuito fechado (Maringá/PR - Londrina/PR - São Paulo/SP - Maringá/PR), conforme licença de viagem nº 490405<sup>[77]</sup>. Foi constatado pela fiscalização<sup>[78]</sup> que se tratava de viagem em "circuito aberto", apenas de ida, de Maringá/PR a São Paulo/SP, com parada em Londrina/PR. Configurou-se, portanto, 16ª (décima sexta) vez, que a transportadora EMMA TURISMO EIRELI fez prática de outra modalidade de transporte diversa da que lhe foi autorizada.

3.30. Em dia 11.10.2019, a transportadora EMMA foi flagrada e autuada (A. I. nº PASFR00012432019)<sup>[79]</sup> por executar serviço remunerado<sup>[80]</sup> de transporte interestadual de passageiros não autorizado, embora houvesse emitido licença de viagem nº 4921165<sup>[81]</sup> com roteiro de viagem em circuito fechado (São Paulo/SP - Rio de Janeiro/RJ - São Paulo/SP). A fiscalização<sup>[82]</sup> constatou que se tratava de viagem em "circuito aberto", apenas de ida, de São Paulo/SP para o Rio de Janeiro/RJ. Portanto, ficou configurado - pela 17ª (décima sétima) vez - que a transportadora EMMA TURISMO EIRELI fez prática de outra modalidade de transporte diversa da que lhe foi autorizada.

3.31. No dia 21.10.2019, a transportadora EMMA foi flagrada e autuada (A. I. nº PASFR00014562019)<sup>[83]</sup> por executar serviço remunerado<sup>[84]</sup> de transporte interestadual de passageiros não autorizado, embora houvesse emitido licença de viagem nº 4937258<sup>[85]</sup> com roteiro de viagem em circuito fechado (São José dos Campos/SP - Rio de Janeiro/RJ - São José dos Campos/SP). Foi constatado pela fiscalização<sup>[86]</sup> que se tratava de viagem em "circuito aberto", apenas de ida, de São José dos Campos/SP para o Rio de Janeiro/RJ. Configurou-se, pela 18ª (décima oitava) vez, que a transportadora EMMA TURISMO EIRELI fez prática de outra modalidade de transporte diversa da que lhe foi autorizada.

3.32. Em 04.11.2019, a transportadora EMMA foi flagrada e autuada (A. I. nº PASFR00015372019)<sup>[87]</sup> por executar serviço remunerado<sup>[88]</sup> de transporte interestadual de passageiros não autorizado como de "linha regular" (viagem apenas em um sentido, "circuito aberto"), embora houvesse emitido licença de viagem nº 4963931<sup>[89]</sup> com roteiro de viagem em circuito fechado (Campo Grande/MS - São Paulo/SP - Campo Grande/MS). A fiscalização<sup>[90]</sup> constatou que se tratava de viagem em "circuito aberto", em um dos sentidos, de São Paulo/SP para Campo Grande/MS. Portanto, ficou configurado, pela 19ª (décima nona) vez, que a transportadora EMMA TURISMO EIRELI fez prática de outra modalidade de transporte diversa da que lhe foi autorizada.

3.33. No dia 05.11.2019, a transportadora EMMA foi flagrada e autuada (A. I. nº PASFR00015392019)<sup>[91]</sup> por executar serviço remunerado<sup>[92]</sup> de transporte interestadual de passageiros não autorizado como de "linha regular" (viagem apenas em um sentido, "circuito aberto"), embora houvesse emitido licença de viagem nº 4964337<sup>[93]</sup> com roteiro de viagem em circuito fechado (Campo Grande/MS - São Paulo/SP - Campo Grande/MS). Foi constatado pela fiscalização<sup>[94]</sup> que se tratava de viagem em "circuito aberto", em um dos sentidos, de São Paulo/SP para Campo Grande/MS. Configurou-se, portanto - pela 20ª (vigésima) vez - que a transportadora EMMA TURISMO EIRELI fez prática de outra modalidade de transporte diversa da que lhe foi autorizada.

3.34. No dia 07.11.2019, a transportadora EMMA foi flagrada e autuada (A. I. nº PASFR00015422019)<sup>[95]</sup> por executar serviço remunerado<sup>[96]</sup> de transporte interestadual de passageiros não autorizado como de "linha regular" (viagem apenas em um sentido, "circuito aberto"), embora houvesse emitido licença de viagem nº 4965459<sup>[97]</sup> com roteiro de viagem em circuito fechado (Maringá/PR - São Paulo/SP - Maringá/PR). A fiscalização<sup>[98]</sup> constatou que se tratava de viagem em "circuito aberto", em um dos sentidos, de São Paulo/SP para Maringá/PR. Portanto, ficou configurado - pela 21ª (vigésima primeira) vez - que a transportadora EMMA TURISMO EIRELI fez prática de outra modalidade de transporte diversa da que lhe foi autorizada.

2.11. Em sua análise, a Comissão de Processo Administrativo corroborou o que havia sido apontado pela fiscalização da ANTT, como consta em seu Relatório Final:

(...) a robustez das provas anexadas aos processos nºs 50515.044485/2017-78 e 50515.355210/2019-29, sobretudo os 21 (vinte e um) autos de infração, os quais evidenciaram, de maneira inequívoca, que a empresa, de fato, praticou modalidade de transporte diversa da que lhe foi autorizada.

2.12. A contumácia da empresa na prática da infração ficou evidenciada, ainda, no Relatório à Diretoria:

Em consulta ao Sistema de Multas - SISMULTAS verifica-se que constam 53 (cinquenta e três) registros por infrações da empresa às normas para o transporte de passageiros regulado pela ANTT. Desses 13 (treze) por realização de serviço não autorizado (código 401), em situações processuais determinantes de decisão definitiva configurada, conforme dados extraídos do sistema, como constam.

(...)

Em consulta ao Sistema de Fiscalização, Autuação, Multas e Arrecadação - SIFAMA verifica-se que constam 248 (duzentos e quarenta e oito) registros por infrações da empresa às normas para o transporte de passageiros regulado pela ANTT. Desses 64 (sessenta e quatro) por realização de serviço não autorizado (código 401), em situações processuais determinantes de decisão definitiva configurada, conforme dados extraídos do sistema, como constam.

2.13. Ressalte-se que, embora a Resolução ANTT 4.777/2015, em seu art. 37, possibilite a emissão de licenças de viagem em condições excepcionais, mediante prévia análise da Agência, não se verifica que foi o caso.

2.14. Acerca das decorrências do que foi apurado, conforme dispõe o art. 36, §5º, do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998, tem-se a cassação:

Art. 36 (...)

§ 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. [grifos acrescentados]

2.15. A operação de serviço, em circuito aberto, quando se tem autorização apenas para o serviço fechado, significa um proveito em detrimento do ato estatal e da regulação do mercado. Ao arrepio dos limites da prestação do serviço que lhe foi franqueado, a empresa descumpriu as regras setoriais do mercado. Destaque-se que, mesmo tendo sido notificada para cessar tal prática, a empresa se negou a fazê-lo. Verifica-se, assim, o cometimento de uma infração grave. Observa-se que a conduta da empresa atenta, também, ao princípio da boa-fé do particular perante o poder público, um dos cânones da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, por ter se utilizado dos sistemas da ANTT, em várias ocasiões, para emitir licença de viagem com roteiro em circuito fechado, mas praticado circuito aberto.

2.16. Apenas a título de corroborar a identificação da gravidade da operação de serviço não autorizado, oportuno destacar o Voto - Diretoria da ANTT (Voto DDB 92 3881294), proferido em outro processo administrativo, que tratou da configuração da gravidade de penas embasadas pelo Decreto nº 2.521/1998. Senão vejamos:

3.41. Feitas essas considerações sobre as penalidades aplicáveis e a legislação de referência ao presente caso, em que restou comprovada a prática de serviço não autorizado, passa-se ao exame da gravidade da infração, para os fins do art. 67 da Resolução nº 5.083/2016 e do art. 78-D da Lei nº 10.233/2001.

Art. 67. Para efeitos de aplicação de penalidades serão sempre consideradas as circunstâncias agravantes ou atenuantes, inclusive os antecedentes e a reincidência, atentando-se, especialmente, para a natureza e a gravidade da infração, para os danos resultantes para os serviços e para os usuários e para a vantagem auferida pelo infrator.

Art. 78-D. Na aplicação de sanções serão consideradas a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida pelo infrator, as circunstâncias agravantes e atenuantes, os antecedentes do infrator e a reincidência genérica ou específica. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)

Parágrafo único. Entende-se por reincidência específica a repetição de falta de igual natureza.

3.42. Quanto a esse ponto, parece não haver dúvida quanto à caracterização da prática de serviço não autorizado como uma infração grave. O rol de infrações contidas no art. 86 do Decreto nº 2.521/1998 são, para todos os fins, infrações graves, na medida em que resultariam na caducidade de um contrato de permissão.

Art. 86. A penalidade de declaração de inidoneidade da transportadora aplicar-se-á nos casos de:

I - permanência, em cargo de sua direção ou gerência, de diretor ou sócio-gerente condenado, por decisão transitada em julgado, pela prática de crime de peculato, concussão, prevaricação, contrabando e descaminho, bem assim contra a economia popular e a fé pública;

II - apresentação de informações e dados falsos, em proveito próprio ou alheio ou em prejuízo de terceiros;

III - infringência aos artigos 22 e 23 deste Decreto;

IV - cobrança de tarifa superior à estabelecida no contrato;

V - prática de abuso do poder econômico ou infração às normas de defesa da concorrência;

VI - prática de serviço não autorizado ou permitido.

Parágrafo único. A declaração de inidoneidade importará a caducidade da permissão. [grifos acrescentados]

3.43. Sendo a prática de serviço não autorizado hipótese ensejadora de decretação de caducidade de uma outorga de permissão, não há dúvida sobre seus efeitos sobre uma autorização especial, em que as empresas operavam sem permissão outorgada pela Agência, de forma transitória até que se concluisse o procedimento licitatório outrora exigido pela lei.

3.44. Isso resta evidenciado quando se coteja a disciplina do inciso III do art. 86 do Decreto nº 2.521/1998 com a disposição equivalente do § 3º do art. 3º da Resolução nº 3.075/2009.

3.45. Os arts. 22 e 23 do Decreto nº 2.521/1998, cuja infringência resultaria na declaração de inidoneidade e consequente caducidade do contrato de permissão, se referem à vedação da transferência dos direitos de exploração dos serviços e do controle societário da transportadora sem prévia anuência da ANTT.

Art. 22. São vedadas a subpermissão e a subautorização.

Art. 23. É vedada a transferência dos direitos de exploração dos serviços e do controle societário da transportadora sem prévia anuência da Agência Nacional de Transportes Terrestres. (Redação dada pelo Decreto nº 8.083, de 2013)

§ 1º Para fins de obtenção da anuência de que trata o "caput" deste artigo o pretendente deverá:

a) atender às exigências de capacidade jurídica, capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade fiscal necessárias à assunção do serviço;

b) comprometer-se a cumprir as cláusulas do contrato em vigor; e

c) assumir as obrigações da transportadora peminionária do serviço.

§ 2º Será recusado o pedido do qual possa resultar infringência à legislação de repressão ao abuso do poder econômico e de defesa da concorrência, bem assim ao artigo 9º deste Decreto.

3.46. Essa mesma infração constava na disciplina sancionatória do regime de autorizações especiais, Resolução nº 3.075/2009.

Art. 3º Constituem infrações relativas aos aspectos econômico financeiros dos serviços regulares de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros operados sob o regime de autorização especial, dentre outras, as seguintes condutas:

I - deixar de submeter à prévia anuência da ANTT operações societárias que impliquem alteração de controle societário;

II - deixar de submeter à prévia anuência da ANTT as operações societárias que importem em alteração de grupo controlador;

[...]

§3º - As infrações previstas nos incisos III, IV e V deste artigo serão punidas com multa de 50.000 vezes o coeficiente tarifário vigente para o serviço convencional com sanitário, em piso pavimentado e as infrações previstas nos incisos I e II deste artigo serão punidas com cassação, nos termos do art. 78-H da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. [grifo acrescentado]

3.47. Assim dispõe o art. 78-H da Lei nº 10.233/2001, verbis:

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.

[grifo acrescentado]

3.48. Como se percebe, o que é uma hipótese ensejadora de inidoneidade no âmbito do Decreto nº 2.521/1998, foi reconhecido como uma infração grave pela norma regente da imposição de penalidades ao serviço de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, operado em regime de autorização especial.

3.49. Existe, pois, uma equivalência entre o rol de infrações contidas no art. 86 e as infrações graves de que trata art. 78-H da Lei nº 10.233/2001, o que se dá ao regime transitório das autorizatárias especiais, de que trata a Resolução nº 2.868/2008.

3.50. Logo, inexistiu dúvida sobre a caracterização da prática de serviço não autorizado como

infração grave para os fins do art. 78-H da Lei nº 10.233/2001, hipótese ensejadora de cassação.

2.17. Conforme o art. 78-H, da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a penalidade de cassação pode ser aplicada na ocorrência de infração grave, *in verbis*:

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.

2.18. Destaque-se, como já mencionado, que a autorização da empresa já foi extinta. Não obstante, corroboro o entendimento exposto no Relatório à Diretoria, no sentido de que é possível aplicar a pena de cassação nesses casos, conforme o excerto:

4.5.5. Sobre a possibilidade de aplicação de pena de cassação em autorizações já extintas, cumpre citar trecho do PARECER n. 00295/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, referente a consulta realizada em outro processo administrativo sancionador, desta Agência.

12. Por outro lado, quanto à autorização especial, eventualmente detida pelas novas autorizatárias em momento anterior, entendo que sua extinção não resulta na impossibilidade de aplicação da pena de cassação que, embora não possua seu efeito primário, de fazer cessar a outorga - esta já extinta por força de lei - permanece com seus efeitos secundários, aqueles descritos no art. 78-J da Lei 10.233/2001; Art. 78-J. Não poderá participar de licitação ou receber outorga de concessão ou permissão, e bem assim ter deferida autorização, a empresa proibida de licitar ou contratar com o Poder Público, que tenha sido declarada inidônea ou tenha sido punida nos cinco anos anteriores com a pena de cassação ou, ainda, que tenha sido titular de concessão ou permissão objeto de caducidade no mesmo período. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)

(...)

Pelo exposto, em resposta aos questionamentos formulados nos itens a) e b) da consulta, entendo que:

(...)

b) é possível a aplicação da pena de cassação a autorizações especiais existentes anteriormente à alteração do marco legal, mesmo já tendo tais autorizações sido extintas por força de lei. Nessa hipótese, a pena de cassação não produzirá seu efeito primário de extinguir a respectiva autorização, já extinta, porém produzirá seus efeitos secundários previstos no art. 78-J da Lei 10.233/01; [grifos nossos]

4.5.6. Assim, por analogia, seria aplicável a pena sugerida pela Comissão Processante, de cassação.

2.19. Deve ser observado que o serviço de fretamento de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros (TRIP) tem natureza privada, sujeitando-se a norma do parágrafo único do art. 170 da Lei Maior. Disso decorre que, em tese, caso não seja aplicada a cassação, obedecidos os requisitos da Resolução ANTT nº 4.777/2015, a empresa poderia obter novamente autorização para prestação do serviço em regime de fretamento, por exemplo.

2.20. As sanções tem, em regra, caráter preventivo, educativo e repressivo. Devem ser aplicadas em consonância com a gravidade do fato e da repercussão da conduta faltosa para a Administração, de forma que seja necessária, compatível e suficiente para reprimir a continuidade da conduta ou afastar temporariamente o direito de o particular de executar determinadas ações, após a análise do grau de reprovabilidade do comportamento do contratado.

2.21. Dessa forma, verifica-se a importância de se afastar temporariamente o direito da empresa, conforme o art. 78-J, e observar a devida aplicação da sanção, conforme a sua finalidade, caso haja tentativa de exercer os atos previstos no referido dispositivo. Deve ser considerado, sobretudo, que a solicitação à empresa de cessação da prática do serviço não autorizado e a aplicação de diversas multas não lograram êxito, do que se denota que sua contumácia é demonstração do seu descaso com as regras a serem observadas. Na impossibilidade de aplicar também a declaração de inidoneidade e considerando o fato de que a autorização da empresa não está válida, o art. 78-J supriria a função da sanção.

2.22. Caracterizada, assim, a gravidade da infração e a decorrente aplicação da pena de cassação da autorização de fretamento, impõe-se verificar a possibilidade de aplicação alternativa de pena de multa, prevista no art. 65 da Resolução ANTT 5.083/2016:

Art. 65. Nos casos em que houver previsão legal, regulamentar ou contratual para a decretação de caducidade da outorga ou aplicação da penalidade de suspensão, cassação ou declaração de inidoneidade, a Diretoria Colegiada da ANTT poderá, alternativamente, aplicar a pena de multa considerando a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida pelo infrator, as circunstâncias agravantes e atenuantes, os antecedentes do infrator e a reincidência.

2.23. Não vislumbro adequado convolar a penalidade de cassação em multa. Como já exposto, restou configurada a gravidade da infração. Sob o prisma da proporcionalidade e adequação, entendo como necessária a penalidade ora proposta, mesmo que para somente produzir os efeitos secundários previstos no art. 78-J da Lei nº 10.233/2001. Deve-se destacar que as tentativas da Agência de resolver a questão foram desconsideradas pela empresa. Ademais, da aplicação da cassação, considerando, ainda, que o termo de autorização da empresa perdeu a validade em 18 de janeiro de 2022, não se verificam prejuízos significativos ao serviço de transporte rodoviário de passageiros e seus usuários ao ponto de indicar a adequação da aplicação da multa, quando considerada a gravidade da infração e a conduta contumaz da empresa.

2.24. Ademais, a proporcionalidade entre os meios e os fins me leva à conclusão que a aplicação cumulada de cassação e multa, no presente processo, pode ir além do necessário para a satisfação do interesse público que se visa proteger. A medida estritamente necessária à consecução dos fins estatais, no âmbito do presente processo, é a cassação, como já ficou demonstrado, sem prejuízo da apuração, no âmbito de outros processos administrativos, de infrações cometidas pela empresa.

2.25. Concluo, assim, pela possibilidade e adequação da aplicação da penalidade de cassação, com fundamento na ocorrência de infração grave, nos termos dos artigos 36, §5º, do Decreto nº 2.521/1998, e 78-A, inciso IV, da Lei nº 10.233/2001.

**3. DA PROPOSIÇÃO FINAL**

3.1. Por todo o exposto, VOTO por aplicar da penalidade de cassação em face da empresa EMMA TURISMO - EIRELI, CNPJ nº 97.537.488/0001-22, com fundamento no art. 78-A, IV, c/c o art. 78-H da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

Brasília, 17 de novembro de 2022.

(assinado eletronicamente)  
**CRISTIANO DELLA GIUSTINA**  
Diretor



Documento assinado eletronicamente por **CRISTIANO DELLA GIUSTINA, Diretor**, em 17/11/2022, às 12:39, 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](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **14344373** e o código CRC **1F999F57**.

Referência: Processo nº 50500.104994/2021-11

SEI nº 14344373

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 Lote 10 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166

CEP 70200-003 Brasília/DF - [www.antt.gov.br](http://www.antt.gov.br)