



## AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

## VOTO DFQ

RELATORIA: DFQ

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 37/2025

OBJETO: RECURSO

ORIGEM: SUFIS

PROCESSO (S): 50505.000250/2024-12

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: NÃO HÁ.

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

**1. DO OBJETO**

1.1. Recurso contra a medida cautelar de suspensão, adotada pela publicação da Portaria SUFIS nº 101/2024.

**2. DOS FATOS**

2.1. Em maio de 2024 a Empresa de Transportes Andorinha S/A realizou protocolo com denúncia contra a empresa Viação Garcia LTDA (SEI nº 23445766), acerca de irregularidades praticadas na operação das linhas Presidente Prudente/SP – Porecatu/PR e Porecatu/PR – São Paulo/SP.

2.2. Sustenta, em apertada síntese, que a empresa Viação Garcia LTDA pratica concorrência desleal no trecho intermunicipal de Presidente Prudente/SP – São Paulo/SP, realizado através de conexão nas linhas interestaduais Presidente Prudente/SP x Porecatu/PR e Porecatu/PR x São Paulo/SP.

2.3. Assim, a Superintendência de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros (SUFIS) iniciou a apuração dos fatos denunciados, resultando na elaboração da Nota Técnica - ANTT 8561 (SEI nº 26120313).

2.4. A SUFIS constatou que a Viação Garcia LTDA, realiza a conexão dos serviços Presidente Prudente/SP x Porecatu/PR e Porecatu/PR x São Paulo/SP

2.5. Destaco o seguinte trecho da SUFIS - Nota Técnica - ANTT 8561 (SEI nº 26120313):

“(…)

3.16. Além disso, constatou que a empresa denunciada utiliza o município de Porecatu (PR), ponto de seção comum das linhas interestaduais Porecatu (PR) x Presidente Prudente (SP) e Porecatu (PR) x São Paulo (SP), como ponto de conexão para realizar o seccionamento não autorizado Presidente Prudente (SP) x São Paulo (SP), para o qual não possui outorga do órgão regulador estadual, qual seja, Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP), motivo pelo qual foram lavrados 4 (quatro) autos de infração.

3.17. A fiscalização ainda verificou que a empresa não estava disponibilizando a venda de bilhetes de passagem de Presidente Prudente (SP) para Porecatu (PR) na linha 09-0426-51 I Porecatu (PR) X Presidente Prudente (SP) e, em razão disso, foram lavrados os respectivos autos de infração.

3.18. Acrescenta-se ainda a esse fato, a confirmação, através da fiscalização, do veículo procedente de Presidente Prudente (SP), linha Porecatu (SP) x Presidente Prudente (SP), mesmo veículo que inicia a linha Porecatu (PR) x São Paulo (SP). Na abordagem do veículo, foi constatado que não houve o desembarque de nenhum passageiro oriundo de Presidente Prudente (SP), permanecendo todos embarcados, com destino final São Paulo (SP). Logo, **percebe-se que não está sendo adotado pela empresa o procedimento padrão para a realização da conexão das linhas, como exposto pela CPFIS e, consequentemente, não está prestando um serviço adequado.**

(…)”

2.6. Concluída a apuração pela SUFIS, foi encaminhado o ANTT - Ofício 29452 (SEI nº 26181070) à Viação Garcia LTDA informando a irregularidade praticada e orientando medidas a serem adotadas pela empresa de modo a garantir a lisura da operação das linhas.

2.7. Após decurso de mais de 60 dias do envio do ANTT - Ofício 29452 (SEI nº 26181070), a SUFIS elaborou a Nota Técnica - ANTT 12325 (SEI nº 28432288), esclarecendo que a situação permaneceu inalterada, visto que durante nova fiscalização realizada em dezembro/2024, foi identificado que, no ponto de conexão de Porecatu/PR, a empresa não realiza o desembarque dos passageiros nem a limpeza dos veículos, limitando-se apenas à troca do letreiro.

2.8. Diante das irregularidades apontadas, com fundamento no art. 9º, 10º, 11º, todos da Resolução ANTT nº 5.083/2016, foi aplicada à empresa Viação Garcia LTDA a medida cautelar de suspensão das linhas interestaduais Porecatu/PR x São Paulo/SP (PRSP0035008) e Porecatu/PR x Presidente Prudente/SP, nos termos da Portaria SUFIS nº 101, de 17 de dezembro de 2024 (28458198), condicionada para a reativação:

I - Comprovar, de forma material e inequívoca, que possui estrutura adequada para a higienização dos ônibus nas localidades de São Paulo/SP, Porecatu/PR e Presidente Prudente/SP;

II - Apresentar documentação que ateste a regularização das operações, em conformidade com as normas regulatórias aplicáveis ao transporte rodoviário interestadual de passageiros.

2.9. Inconformada com a suspensão das linhas a empresa interpôs recurso, nos termos da Resolução nº 5.083/2016.

2.10. Conforme Certidão de Distribuição (SEI nº 28573043), os autos foram distribuídos a esta Diretoria.

**3. DA ANÁLISE PROCESSUAL****3.1. Do conhecimento do recurso**

3.1.1. Nos termos do art. 12 da Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016, da decisão concessiva de medida cautelar caberá recurso, no prazo de cinco dias, o que foi observado pela recorrente.

3.1.2. Verifico a observância dos requisitos de admissibilidade, inclusive aqueles previstos no art. 63, da Lei 9.784/1999, razão pela qual o recurso deve ser conhecido.

**3.2. Do mérito**

3.2.1. A medida cautelar foi tomada com base no Art. 9º do anexo da Resolução ANTT nº 5.083/2016:

Art. 9º Em caso de risco iminente de dano irreparável ou de difícil reparação, o Superintendente poderá, motivadamente, adotar providências acauteladoras, estritamente indispensáveis à eficácia do ato final, sem a prévia manifestação do interessado.

3.2.2. O que se deve julgar no mérito deste recurso é se as condições para a adoção da medida cautelar estão presentes, ou seja, se o caso concreto se adequa ao permissivo do caput do art. 9 acima transcrito, repita-se “caso de risco iminente de dano irreparável ou de difícil reparação”.

3.2.3. Compulsando os autos, verifico que a fundamentação para a medida cautelar de suspensão das linhas encontra-se na Nota Técnica - ANTT 12325 (SEI nº 28432288) na qual constam os seguintes pontos:

- a) a operação da empresa, realizadas em formato de conexão, têm impactado negativamente o mercado de transporte intermunicipal, regulado pela ARTESP, ao não observarem as diretrizes legais e regulatórias pertinentes, criando distorções concorrenciais;
- b) inércia da empresa em promover a regularização de suas atividades, somada à permanência das irregularidades constatadas;
- c) identificados problemas relacionados à falta de estrutura adequada para higienização dos ônibus em pontos estratégicos das operações, notadamente nas localidades de São Paulo/SP, Porecatu/PR e Presidente Prudente/SP, prejudicando a qualidade do serviço prestado;
- d) identificado que, no ponto de conexão de Porecatu/PR, a empresa não realiza o desembarque dos passageiros nem a limpeza dos veículos;
- e) não disponibilização de venda de bilhete de passagens para determinados horários;
- f) operação de trechos intermunicipais sob a aparência de trajetos interestaduais representa uma conduta que desvirtua o ambiente competitivo;
- g) prejuízo econômico às empresas intermunicipais regulares ;
- h) A conexão realizada visa burlar a regulação estadual;
- i) a prática pode levar a uma redução da oferta de serviços intermunicipais regulares;
- j) operação irregular de trechos intermunicipais pode comprometer a segurança dos usuários. Empresas que não se submetem ao controle regulatório estadual podem descumprir padrões técnicos específicos exigidos para o transporte intermunicipal; e
- k) a falta de clareza sobre a natureza do serviço prestado prejudica a transparência

3.2.4. Após a publicação da medida cautelar de suspensão das linhas, a Viação Garcia LTDA interpôs, tempestivamente, o recurso em análise.

3.2.5. É importante relembrar que a análise ora realizada não é referente à legalidade da conexão dos serviços, mas sim aos requisitos utilizados para o enquadramento da medida cautelar, e seu cotejo com os fundamentos da própria medida. A legalidade da operação da empresa está sendo analisada no bojo do processo administrativo ordinário nº 50500.000001/2025-58.

3.2.6. Nos termos da Resolução nº 5.083/2016, em caso de risco iminente de dano irreparável ou de difícil reparação o Superintendente poderá adotar providências acauteladoras:

Art. 9º Em caso de risco iminente de dano irreparável ou de difícil reparação, o Superintendente poderá, motivadamente, adotar providências acauteladoras, estritamente indispensáveis à eficácia do ato final, sem a prévia manifestação do interessado.

3.2.7. Nesse sentido o cerne da questão reside no “risco iminente de dano irreparável ou de difícil reparação”.

3.2.8. Conforme bem fundamentado pela Nota Técnica - ANTT 12325 (SEI nº 28432288), a operação adotada pela Viação Garcia pode causar prejuízo à concorrência e ao mercado, dano ao sistema regulatório e prejuízos ao consumidor, abaixo transcrita:

“(…)

#### 4.1. Prejuízo à concorrência e ao mercado

4.2. A operação de trechos intermunicipais sob a aparência de trajetos interestaduais representa uma conduta que desvirtua o ambiente competitivo no setor de transporte rodoviário de passageiros. Essa prática configura vantagem indevida em relação às empresas que atuam exclusivamente no segmento intermunicipal, cumprindo rigorosamente os requisitos legais e regulatórios impostos pelos órgãos estaduais.

4.3. Segundo o art. 170, IV, da Constituição Federal, a ordem econômica deve observar o princípio da livre concorrência, vedando práticas que comprometam a isonomia entre os agentes do mercado. Ao realizar essa integração de linhas interestaduais para operar, na prática, trechos intermunicipais, a empresa Viação Garcia LTDA desrespeita o equilíbrio competitivo e cria um ambiente de concorrência desleal.

4.4. Além disso, a Resolução nº 6.033/2023 da ANTT estabelece que o serviço de transporte interestadual e internacional deve ser executado de forma a garantir o atendimento regular e contínuo ao público, respeitando as finalidades específicas de cada tipo de autorização. Tal prática, portanto, infringe a norma ao usar artifícios para acessar mercados que estão fora de sua competência regulatória.

4.5. O prejuízo econômico às empresas intermunicipais regulares é evidente, pois essas são obrigadas a arcar com custos operacionais, tributários e regulatórios específicos desse mercado, enquanto a Viação Garcia LTDA se beneficia de uma operação travestida de legalidade, sem o devido cumprimento das exigências locais.

#### 4.6. Dano ao sistema regulatório

4.7. O sistema de transporte coletivo é estruturado com base em uma divisão clara entre as competências dos entes federativos, conforme definido no art. 21, XII, “e”, e art. 30, V, da Constituição Federal, que delegam à União e aos Estados a regulação do transporte interestadual e intermunicipal, respectivamente. A prática irregular da Viação Garcia LTDA desestabiliza essa organização, gerando um precedente que pode comprometer a eficiência regulatória do setor.

4.8. O planejamento de linhas e itinerários é realizado para atender à demanda de forma equilibrada e eficiente, considerando fatores como acessibilidade, segurança e viabilidade econômica. A Resolução nº 5.285/2017 da ANTT reforça que as autorizações de transporte interestadual visam promover a integração nacional e atender demandas interestaduais específicas, não podendo ser utilizadas para burlar a regulação estadual.

4.9. O desvio de finalidade praticado pela empresa impacta negativamente o planejamento público, resultando em lacunas ou sobreposições no atendimento ao público. Além disso, compromete a arrecadação de tributos estaduais e as taxas regulatórias, prejudicando diretamente os cofres públicos e, indiretamente, a capacidade de investimento no transporte coletivo.

4.10. Corrigir tais distorções demanda esforços contínuos de fiscalização e medidas corretivas que oneram os órgãos reguladores, desviando recursos e tempo que poderiam ser aplicados na melhoria do serviço para a população. Esses impactos, embora possam ser mitigados, são de difícil reparação e criam instabilidade regulatória no longo prazo.

#### 4.11. Prejuízos ao consumidor

4.12. O consumidor é duplamente prejudicado pela conduta irregular da Viação Garcia LTDA. Em primeiro lugar, a prática pode levar a uma redução da oferta de serviços intermunicipais regulares, seja pelo desestímulo à entrada de novos operadores, seja pela inviabilização de concorrentes que atuam de forma lícita. Essa redução afeta diretamente os princípios da continuidade e da universalidade do serviço público, previstos no art. 175 da Constituição Federal.

4.13. Em segundo lugar, a operação irregular de trechos intermunicipais pode comprometer a segurança dos usuários. Empresas que não se submetem ao controle regulatório estadual podem descumprir padrões técnicos específicos exigidos para o transporte intermunicipal, como inspeções veiculares e requisitos de capacitação para os motoristas, o que eleva o risco de acidentes.

4.14. Além disso, a falta de clareza sobre a natureza do serviço prestado prejudica a transparência, um direito essencial do consumidor garantido pelo art. 6º, III, do Código de Defesa do Consumidor. A empresa pode induzir os passageiros ao erro quanto ao caráter interestadual da linha, dificultando a compreensão sobre os direitos aplicáveis, tarifas e eventuais responsabilidades em caso de interrupção ou problemas no serviço.

4.15. Por fim, o impacto na qualidade do serviço e na organização do transporte pode levar a preços menos competitivos e a um atendimento insuficiente, especialmente em localidades menos atrativas economicamente, resultando em prejuízos que podem se agravar ao longo do tempo e que são de difícil reversão.

“(…)”

3.2.9. Nesse sentido, resta comprovada a situação de “risco iminente de dano irreparável ou de difícil reparação”.

3.2.10. Vale reforçar que, previamente à publicação da medida cautelar, foi dada oportunidade para a empresa regularizar as irregularidades apontadas, sem adoção de medidas pela empresa.

3.2.11. A Superintendência de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros realizou nova fiscalização entre os dias 12 de março e 15 de março do corrente ano e, nos termos do Relatório de Atividades OS0001/25 (SEI nº 31102801), concluiu:

4.1. Considerando os dados obtidos com a fiscalização da OS nº 0001/25, conclui-se que a empresa realiza a troca do veículo na cidade de Porecatu/PR, tanto no sendo Presidente Prudente(SP)/Porecatu(PR) - Porecatu(PR)/São Paulo(SP) quanto no trecho São Paulo(SP)/Porecatu(PR) - Porecatu(PR)/Presidente Prudente(SP).

4.2. Ademais, concluiu-se que a empresa disponibiliza venda de bilhete de passagem apenas para uma linha, como foi observado no caso de Porecatu(PR)/São Paulo(SP) e não necessariamente apenas para as duas linhas da conexão.

3.2.12. Mister informar que foi instaurado processo administrativo ordinário para apuração do mérito da causa, onde poderão ser adotadas as medidas ou penalidades adequadas e que, em regra, será concluído em até 120 dias, conforme Resolução 5.083/2016.

3.2.13. A medida cautelar, nos termos do art. 13, da referida Resolução, determina que a vigência da cautelar está vinculada à decisão do mérito do processo administrativo ordinário instaurado para apuração dos fatos.

“Art. 13. Os efeitos da concessão de medidas cautelares somente terão vigência até decisão do mérito do processo.”

3.2.14. A Portaria SUFIS nº 101/2024, traçou o caminho para a revogação do ato, o que não foi comprovado pela recorrente.

3.2.15. Os demais argumentos que fundamentam o recurso interposto não se referem à legalidade da cautelar, mas sim à legalidade da conduta da recorrente, os quais, como dito, não serão abordados nestes autos. A despeito disso, é de suma importância manifestação acerca da alegação de violação ao devido processo legal.

3.2.16. A empresa informa que a medida cautelar foi prolatada sem possibilitar-lhe o prévio exercício do contraditório e ampla defesa, havendo negativa no acesso aos autos.

3.2.17. Vale dizer que após a solicitação de acesso, a empresa foi oficiada (23754070) com a justificativa do ato, pois não se trata de informação pública, mas classificada como restrita ou sigilosa, com fulcro no art. 23, inciso VIII da Lei nº 12.527/2011.

3.2.18. Ademais, a Resolução nº 5.083/2016 dispõe que as providências acauteladoras podem ser adotadas sem a prévia manifestação do interessado:

Art. 9º Em caso de risco iminente de dano irreparável ou de difícil reparação, o Superintendente poderá, motivadamente, adotar providências acauteladoras, estritamente indispensáveis à eficácia do ato final, sem a prévia manifestação do interessado.

3.2.19. Após a publicação da medida cautelar é garantido o contraditório e, nestes autos, a disponibilização de acesso se deu na data da publicação do ato.

3.2.20. Por fim, recomendo que nas situações futuras a SUFIS adote o instrumento “decisão” para a aplicação de medidas cautelares, seguindo as disposições do art. 105, inciso VIII, da Resolução 5.976/2022:

Art. 105. As manifestações da ANTT ocorrerão mediante os seguintes instrumentos:

I - Resolução: ato normativo editado pela Diretoria Colegiada, de caráter geral e abstrato, sobre matérias de competência da ANTT;

II - Instrução normativa: ato normativo editado pela Diretoria Colegiada que, sem inovar, oriente a execução na ANTT de norma hierarquicamente superior, de modo a detalhar padrões operacionais, procedimentos e rotinas técnicas e administrativas necessárias à sua adequada aplicação;

III - Súmula: enunciado, editado pela Diretoria Colegiada, com efeito vinculante em relação às demais unidades organizacionais da ANTT, exceto a Procuradoria Federal junto à ANTT, destinado a tornar público:

a) interpretação da legislação de transportes terrestres; ou

b) entendimento pacífico, reiterado e uniforme proveniente das decisões da Diretoria Colegiada ou das Superintendências.

IV - Manual de procedimentos: documento elaborado por uma ou mais unidades organizacionais, que instrui, de maneira simples e didática, a aplicação de normas, procedimentos e rotinas técnicas e administrativas aplicáveis a determinada matéria relacionada à esfera de atuação e às atribuições da ANTT;

V - Deliberação: ato editado pela Diretoria Colegiada que:

a) tendo objeto determinado e destinatários individualizados, não veicula, em seu conteúdo, normas que disciplinem relações jurídicas em abstrato; ou

b) tenha conteúdo de natureza administrativa, cujos efeitos estejam restritos ao âmbito interno da ANTT.

VI - Portaria - ato emanado:

a) do Diretor-Geral, no exercício da coordenação das competências administrativas da ANTT; e

b) dos titulares das unidades organizacionais constantes do art. 7º, para a execução de atividades administrativas das respectivas unidades.

VII - Portaria de Pessoal - ato emanado pelo Diretor-Geral no exercício do comando hierárquico sobre pessoal;

VIII - Decisão: ato administrativo, sem caráter normativo, de aplicação particular e concreta, exarado pela autoridade monocrática competente;

IX - Ordem de Serviço: ato editado pelo titular de uma unidade organizacional ou pela autoridade competente, no âmbito de suas competências, que determina a execução de procedimento ou atividade específica, com duração prevista, que vincula todos os seus destinatários;

X - Voto: documento elaborado por Diretor-Relator, no curso de processo administrativo sob sua relatoria, que expressa os motivos de sua convicção e declara seu posicionamento para apreciação dos demais Diretores;

XI - Voto-vista: documento elaborado por Diretor-Revisor, no caso de pedido de vista em processo apresentado em reunião de Diretoria Colegiada, que expressa os motivos de sua convicção e declara seu posicionamento para apreciação dos demais Diretores; e

XII - Declaração de voto: documento emitido por Diretor, após a proclamação de resultado de deliberação de determinada matéria, que expressa os motivos de sua convicção e ratifica seu posicionamento.

§ 1º Os atos exarados pela Diretoria Colegiada deverão ser disponibilizados no sítio eletrônico da ANTT. (grifo acrescentado)

§ 2º Somente produzirão efeitos:

I - as Resoluções, após publicação no Diário Oficial da União;

II - os atos de aplicação particular, após a correspondente notificação do interessado; e

III - as Portarias, após a publicação na rede interna da ANTT ou, se delas decorrerem efeitos aos agentes regulados, no sítio eletrônico da ANTT, ressalvada exigência legal diversa.

§ 3º As Súmulas terão numeração sequencial, sendo vedado o aproveitamento do número de dispositivo revogado.

§ 4º O Regimento Interno e a estrutura organizacional da ANTT serão aprovados por meio de Resolução.

§ 5º Os presidentes de comissões constituídas no âmbito da ANTT poderão editar comunicados e informações necessárias à condução do processo, nos limites da designação.

§ 6º A Procuradoria Federal junto à ANTT utilizar-se-á de Parecer e de outras formas de manifestação, conforme disciplinado em normativos próprios da Procuradoria-Geral Federal e da Advocacia-Geral da União.

§ 7º As manifestações da Agência deverão observar o Manual de Identidade Visual da ANTT.

3.2.21. Diante do exposto, nos termos do artigo 50, da Lei nº 9.784, de 1999, o recurso deve ser indeferido, com a manutenção da medida cautelar de suspensão das operações das linhas Porecatu/PR x São Paulo/SP (PRSP0035008) e Presidente Prudente/SP x Porecatu/PR (PRSP0035009), operadas pela empresa Viação Garcia Ltda., consistente na Portaria SUFIS nº 101, de 17 de dezembro de 2024, publicada no Diário Oficial da União de 18 de dezembro de 2024.

#### 4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Conforme exposto, VOTO por conhecer o recurso interposto pela Viação Garcia LTDA, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo a medida cautelar de suspensão das operações das linhas Porecatu/PR x São Paulo/SP (PRSP0035008) e Presidente Prudente/SP x Porecatu/PR (PRSP0035009), operadas pela Viação Garcia Ltda.

Brasília, [data da assinatura eletrônica.]

FELIPE QUEIROZ  
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **FELIPE FERNANDES QUEIROZ, Diretor**, em 24/04/2025, às 16:07, 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](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **31511777** e o código CRC **2D5B5CF1**.

Referência: Processo nº 50505.000250/2024-12

SEI nº 31511777

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

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