



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFQ

RELATORIA: DFQ**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA**NÚMERO:** 183/2025

OBJETO: regulamentação de sanções e medidas administrativas que visam o cumprimento das regras relativas à prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, sob o regime de autorização.

ORIGEM: SUPAS**Processo:** 50500.265780/2022-92**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** Parecer n. 00024/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 31021200)**ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA**1. DO OBJETO**

1.1. Regulamentação de sanções e medidas administrativas que visam o cumprimento das regras relativas à prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, sob o regime de autorização

2. DOS FATOS

2.1. A revisão das sanções aplicáveis pela ANTT, em casos de descumprimento das regras que regem a prestação dos serviços de TRIP é tema recorrente na Agência. A matéria foi incluída na Agenda Regulatória por meio da Resolução nº 3.688/2011.

2.2. Em 2013, foi instaurado o processo administrativo nº 50500.115287/2013-31, referente ao Projeto Penalidades e Medidas Administrativas aplicáveis à fiscalização dos serviços de transporte de passageiros regulados pela ANTT. O objetivo era revisar dispositivos legais sobre aplicação de penalidades e procedimentos administrativos relacionados ao Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros (TRIIP).

2.3. Entretanto, a edição da Lei nº 12.996/2014 — que alterou o regime de delegação dos serviços de permissão para autorização — impôs a paralisação do projeto até a regulamentação do novo regime autorizativo.

2.4. Já no ano de 2018, a Deliberação nº 339/2018, submeteu a matéria à Audiência Pública nº 007/2018.

2.5. Em 2021, os trabalhos foram suspensos em decorrência da promulgação da Lei nº 14.298/2022, que alterou a Lei nº 10.233/2001. Os estudos foram retomados em 2022, e a matéria submetida à Audiência Pública nº 006/2022, com o objetivo de tornar pública e colher sugestões sobre a proposta de regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, sob o regime de autorização.

2.6. Com o amadurecimento do debate, originou-se a minuta apresentada na Audiência Pública nº 001/2023, que ocorreu entre 30 de janeiro e 16 de março de 2023, com sessão pública híbrida em 7 de março do mesmo ano.

2.7. Em 30/03/2023, conforme determina o art. 28 da Resolução 5.624/2017, o Presidente e o Secretário da Audiência Pública lavraram o Relatório Simplificado (SEI 16166012). Na oportunidade,

foram juntados aos autos a íntegra das contribuições e foram apresentados os passos que seriam adotados a seguir.

2.8. Posteriormente, foi emitido o Relatório Final da Audiência Pública (SEI 28782869) e a Análise de Contribuições da Audiência Pública (SEI 28783260).

2.9. Em 27/03/2025, após os autos terem sido remetidos à PF-ANTT, por meio do Ofício 1558/2025/SUPAS/DIR-ANTT (SEI 29053290), para se manifestar sobre a constitucionalidade, a legalidade e a compatibilidade dos atos editados pela SUPAS com o ordenamento jurídico.

2.10. Foi emitido o Parecer nº 00024/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 31021200), ratificado pelo Despacho nº 03545/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 31021206), reconhecendo a regularidade jurídica do processo e sugerindo ajustes de aprimoramento.

2.11. Ato contínuo, a SUPAS analisou as indicações apontadas pela Procuradoria Federal, o que culminou na Nota Técnica - ANTT 7827 (SEI nº 34281848), Minuta de Resolução (SEI nº 32815710) e Minuta de Instrução Normativa (SEI nº 32973304).

2.12. Concluído o processo, foi elaborado o Relatório à Diretoria 379 (SEI nº 34283254) e, de acordo com a Certidão de Distribuição (SEI nº 37610060), os autos foram distribuídos à minha relatoria no dia 27/11/2025.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. A Lei nº 10.233/2001 estabelece, entre as atribuições regulatórias da ANTT, a competência para editar normas e regulamentos relativos à prestação de serviços de transporte, bem como para definir as infrações, sanções e medidas administrativas aplicáveis aos serviços por ela regulados. Destacam-se, nesse sentido, os seguintes dispositivos:

Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

(...)

IV – elaborar e editar normas e regulamentos relativos à exploração de vias e terminais, garantindo isonomia no seu acesso e uso, bem como à prestação de serviços de transporte, mantendo os itinerários outorgados e fomentando a competição

(...)

XVIII - dispor sobre as infrações, sanções e medidas administrativas aplicáveis aos serviços de transportes.

(...)

Art. 78-F. A multa poderá ser imposta isoladamente ou em conjunto com outra sanção e não deve ser superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

§ 1º O valor das multas será fixado em regulamento aprovado pela Diretoria de cada Agência, e em sua aplicação será considerado o princípio da proporcionalidade entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção.

§ 2º A imposição, ao prestador de serviço de transporte, de multa decorrente de infração à ordem econômica observará os limites previstos na legislação específica.

(...)

3.2. No mesmo sentido, o Decreto nº 2.521/1998 também atribui à ANTT competência para dispor sobre condutas passíveis de penalidades, critérios de dosimetria e requisitos para a aplicação de medidas administrativas cautelares:

Art. 79. As infrações às disposições deste Decreto, bem como às normas legais ou regulamentares e às cláusulas dos respectivos contratos, sujeitará o responsável às seguintes consequências definidas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres:

(...)

§ 1º A ANTT disporá sobre as condutas passíveis de aplicação de penalidades, procedimentos e critérios de dosimetria das sanções, bem como requisitos e procedimentos para aplicação de

medidas administrativas cautelares.*(...) (grifos acrescentados)*

3.3. Com a publicação da Lei nº 12.996/2014, e da posterior promulgação da Lei nº 14.298/2022, surgiu a necessidade de revisão da regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros.

3.4. A Resolução nº 233/2003 está em vigor há mais de 20 anos, período no qual os serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros passaram por diversas mudanças normativas e operacionais, especialmente em razão das Leis nº 12.996/2014 e nº 14.298/2022.

3.5. Embora a norma continue sendo aplicada, seu conteúdo não reflete integralmente a realidade do setor, nem os parâmetros regulatórios vigentes, o que demanda sua adequação.

3.6. A reforma regulatória do setor exige que as regras aplicáveis à fiscalização acompanhem as profundas transformações ocorridas nos serviços regulados. A ausência da atualização do regulamento sancionador limitaria a efetividade do controle da prestação dos serviços, comprometendo a capacidade da Agência de assegurar, de forma satisfatória, a adequada prestação dos serviços à sociedade, especialmente se considerarmos o avanço tecnológico e a evolução das normas técnicas e operacionais nas duas últimas décadas

3.7. Assim, veremos neste voto, que a proposta apresentada reflete uma atuação regulatória responsiva.

Análise de Impacto Regulatório

3.8. Foi acostado aos autos o Relatório de Análise de Impacto Regulatório (14480657).

3.9. Na análise dos impactos, para fins de comparação entre as alternativas regulatórias, utilizou-se a metodologia multicritério, que consiste na análise sistemática dos objetivos e critérios da política regulatória quando a quantificação dos resultados regulatórios esperados é de elevada complexidade. O método é classificado como quali-quantitativo, alternativa aos métodos plenamente quantitativos, que permite a ordenação de dados qualitativos para a tomada de decisão em ambientes com grande quantidade de informações de difícil mensuração.

3.10. Com isso, a Análise Multicritérios permite identificar a alternativa mais adequada para alcançar o objetivo principal, que é assegurar coerência entre a norma de sanções e medidas administrativa aplicáveis ao TRIP.

3.11. Ressalta que a metodologia escolhida de análise multicritérios, estabelecida no inciso I, do artigo 7º, do Decreto nº 10.411/2020, é aplicada de acordo com as recomendações apresentadas no Manual de Análise de Impacto Regulatório (AIR) e de Avaliação do Resultado Regulatório (ARR) da ANTT, e suficiente para fundamentar a tomada de decisão.

3.12. No referido Relatório, foi destacado que se identificou como problema central a inadequação da regulamentação de sanções aplicáveis ao TRIP da ANTT ao regime de delegação sob a forma de autorização para estes serviços, instituído pela Lei nº 12.996, de 2014, e à própria regulamentação destes serviços promovida pela ANTT.

3.13. Assim, a AIR teve como objetivo geral adequar a norma de penalidades aplicáveis aos serviços do TRIP às alterações promovidas pela Lei nº 12.996, de 2014, que alterou a Lei nº 10.233, de 2001, instituindo o regime de autorização para estes serviços, e ao novo marco regulatório proposto para o TRIP.

3.14. A partir do objetivo, buscou-se os seguintes resultados:

- regulamentação de sanções aplicáveis ao TRIP em aderência com o novo marco regulatório destes serviços;
- infrações classificadas em função de sua gravidade, considerando os agravantes, atenuantes, danos e vantagem auferida pelo infrator;

- aplicação de sanções em função do risco regulatório da conduta infracional;
- redução no risco de judicialização ou contestação das ações de fiscalização promovidas pela ANTT;
- promoção de um serviço de transporte adequado e, sobretudo, seguro, aos usuários do TRIP;
- adequada prestação de serviços, com a exclusão de empresas que ofereçam serviços de má qualidade;
- maior eficiência na análise no monitoramento e fiscalização dos serviços prestados; e
- redução da prática de serviços de transporte de passageiros não autorizado.

3.15. Para cada um dos objetivos descritos acima foram consideradas opções regulatórias, as quais tinham como consequência 4 grupos possíveis de alternativas.

3.16. Tendo em vista toda a análise detalhada apresentada no Relatório de Análise de Impacto Regulatório (14480657), entendo que foram observados todos os requisitos previstos no Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, de modo a delimitar o problema regulatório posto e seus prováveis efeitos, tendo a SUPAS verificado, o impacto advindo do problema regulatório, e tendo apresentado as razões técnicas que irão subsidiar a tomada de decisão.

Da Audiência Pública

3.17. A Lei nº 10.233/2001 estabelece, no art. 68, que as decisões da Diretoria Colegiada para resolução de pendências que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte serão precedidas de audiência pública.

3.18. Conforme autorizado pela Deliberação nº 01, de 19 de janeiro de 2023 (15082398), a ANTT realizou a Audiência Pública nº 01/2023, no dia 2 de março de 2023, nos termos da Resolução nº 5.624, de 21 de dezembro de 2017, vigente à época, que disciplinava o Processo de Participação e Controle Social – PPCS, na ANTT, e nos termos do artigo 38, da Resolução nº 6.020, de 20 de julho de 2023, que, atualmente, dispõe sobre o tema.

3.19. O Aviso de realização de Audiência Pública foi publicado no Diário Oficial da União nº 15, de 20 de janeiro de 2023, Seção 3, página 81 (15094524). Foram enviados informes eletrônicos para as autoridades do Executivo Federal, órgãos de defesa do consumidor, associações setoriais e concessionárias de serviços públicos regulados.

3.20. Em 30/01/2023, foi aberta Audiência Pública nº 01/2023. A citada Audiência Pública teve como objetivo tornar público o texto e colher sugestões acerca da proposta de regulamentação das infrações, sanções e medidas administrativas aplicáveis quando do descumprimento dos preceitos legais e regulamentares referentes aos serviços regulares de Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual de Passageiros – TRIP, operados sob o regime de autorização.

3.21. Ao todo foram 260 (duzentos e sessenta) contribuições, as quais foram analisadas individualmente, conforme documento denominado ANÁLISE DE CONTRIBUIÇÕES DA AUDIÊNCIA PÚBLICA (28783260).

3.22. Por fim, o Parecer n. 00024/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 31021200), concluiu pela adequação e legalidade do procedimento de participação e controle social.

Da atuação responsiva

3.23. A Portaria nº 34, de 12 de fevereiro de 2020, editada pelo Diretor-Geral da ANTT, estabeleceu diretrizes para a adoção de uma atuação regulatória responsiva em todas as unidades organizacionais da Agência, consolidando uma abordagem mais moderna, eficiente e alinhada às melhores práticas internacionais.

3.24. Com essa norma, a Atuação Responsiva tornou-se diretriz obrigatória, estruturada no risco regulatório e na regulação baseada em evidências. Tal abordagem privilegia instrumentos de persuasão e incentivos, buscando maior efetividade e eficiência no processo regulatório, ao mesmo tempo em que promove melhor alocação de recursos e resultados mais consistentes.

3.25. A Regulação Responsiva aprimora o modelo tradicional de comando e controle. Diferentemente da lógica exclusivamente punitiva, a Regulação Responsiva ajusta a intensidade da resposta estatal de acordo com o comportamento dos agentes regulados, oferecendo tratamento proporcional aos riscos e às necessidades de cada contexto. Sua eficácia reside na flexibilidade e no dinamismo, permitindo a adaptação contínua dos instrumentos regulatórios às condutas observadas.

3.26. Entre os elementos estruturais da proposta, destaca-se a adoção de um modelo de fiscalização estratégica em três níveis:

Monitoramento Remoto (Primeiro Nível): fundamentado na análise de dados e indicadores obtidos de bases internas e externas, possibilita a identificação preliminar e ampla de inconformidades.

Ação à Distância (Segundo Nível): baseada em análises mais detalhadas das informações coletadas, permite solicitar esclarecimentos e complementações aos agentes regulados, aprofundando a investigação.

Ação Presencial (Terceiro Nível): direcionada à verificação *in loco* das situações previamente mapeadas, garantindo uso racional dos recursos e foco em áreas de maior risco ou relevância.

3.27. Assim, é garantido que as decisões e estratégias fiscalizatórias estejam ancoradas em dados concretos e análises sistemáticas, o que confere maior previsibilidade, legitimidade e eficiência à ação regulatória.

3.28. Um dos pilares centrais dessa abordagem é a adequação da estratégia regulatória, de acordo com os parâmetros do serviço e do agente regulado, ajustando a natureza e intensidade das ações conforme o grau de conformidade obtido após análise realizada por meio de critérios objetivos.

3.29. Nesse contexto, destaca-se o uso do Índice de Qualidade do Transporte (IQT), elaborado a partir de indicadores de qualidade e desempenho previstos na Resolução nº 6.033/2023, como ferramenta para orientar prioridades regulatórias e fiscalizatórias. De forma responsiva e impessoal, esse modelo permite atuação fiscalizatória e sancionadora mais eficaz e alinhada ao princípio da isonomia.

3.30. A proposta também valoriza a integração de ações educativas no âmbito da fiscalização, entendidas como medidas destinadas a esclarecer e conscientizar as transportadoras sobre suas obrigações legais, prevenindo infrações e incentivando o cumprimento voluntário das normas. Essas ações têm natureza essencialmente pedagógica e podem ser aplicadas tanto de forma preventiva quanto em situações em que se constate elevado índice de incidência de determinada infração, decorrente, muitas vezes, de falhas de interpretação da norma ou desconhecimento das alternativas para compatibilização da conduta ao regramento em vigor.

3.31. Com a implementação desse modelo, consolida-se a atuação regulatória mais moderna, responsiva e proporcional, capaz de assegurar maior efetividade na fiscalização, promover serviços de transporte de qualidade e responder, de forma equilibrada e justa, às demandas tanto da sociedade quanto do setor regulado.

Definição das infrações

3.32. Como informado pela SUPAS, para a definição das infrações, foram identificados os preceitos que devem ser observados pelas transportadoras na operação dos serviços regulares de TRIP e, a partir deles, as condutas violadoras passíveis de ocorrência. Tais condutas configuram as infrações às regras de regência da prestação dos serviços delegados.

3.33. A cada infração corresponde uma sanção destinada a desestimular sua prática e induzir à conformidade regulatória, em observância aos critérios de dosimetria previstos na Lei nº 10.233/2001.

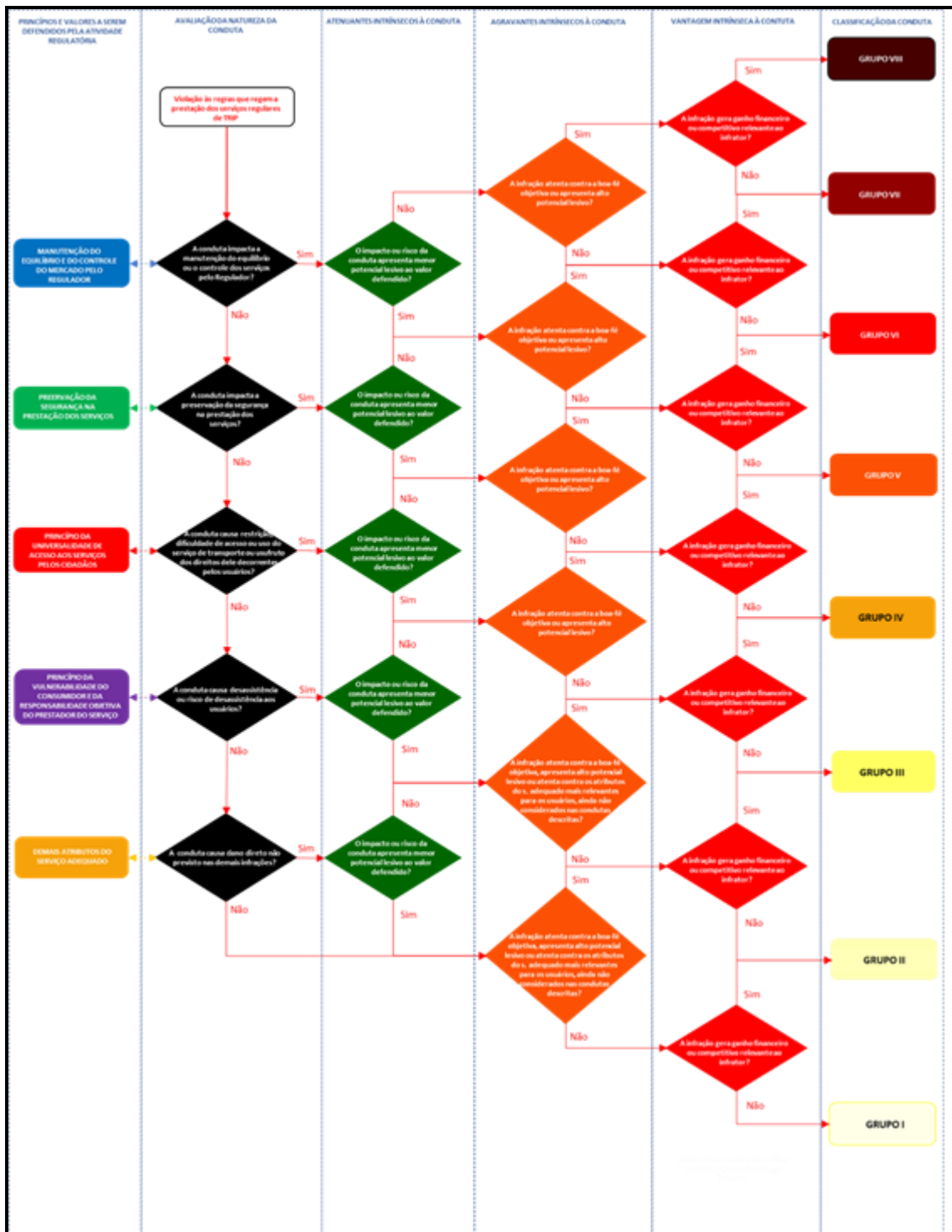
3.34. A construção da tipificação infracional considerou a tríade natureza/gravidade/reincidência da conduta. Com base nesses elementos, foram definidos grupos de infrações, que serviram de referência para a fixação das sanções ou de medidas administrativas correspondentes.

3.35. A metodologia adotada, em conformidade com o art. 78-D da Lei nº 10.233/2001, leva em conta:

- a natureza da infração;
- o nível de gravidade da conduta;
- o potencial de dano que pode ser causado; e
- a vantagem auferida pelo infrator.

3.36. Esses aspectos foram avaliados em contexto hipotético, descrito no enunciado de cada tipo infracional. O potencial lesivo da conduta foi considerado elemento intrínseco à sua natureza, podendo atuar para maximizar ou minimizar a sanção prevista.

3.37. A metodologia completa está sintetizada no fluxograma da Figura abaixo, que ilustra o processo de definição das infrações e da correspondente resposta sancionatória:



3.38. A definição dos grupos de gravidade das infrações, a partir de suas respectivas naturezas, teve como base os principais valores e princípios a serem preservados pela atividade regulatória dos serviços regulares de TRIP.

3.39. Uma das premissas fundamentais da Teoria da Regulação Econômica é que a intervenção do Estado se justifica para a correção de falhas de mercado, desequilíbrios que podem prejudicar usuários, prestadores de serviços ou terceiros.

3.40. Para que a regulação seja efetiva, é igualmente necessário que o regulador conheça o mercado regulado, de modo a identificar distorções que comprometam a eficiência e a qualidade dos serviços. Somente assim poderá adotar as medidas necessárias para sua correção e mitigar riscos que afetem a adequada prestação. Para tanto, é imprescindível que disponha de informações claras e que suas decisões sejam observadas pelos agentes regulados.

3.41. Os principais valores a serem resguardados pela atividade regulatória são:

Preservação do setor regulado de situações de desequilíbrio que possam comprometer a eficiência e a qualidade dos serviços prestados;

Manutenção da supervisão, por parte do regulador, sobre os serviços executados pelas empresas reguladas;

Preservação da universalidade do acesso à população;

Proteção do consumidor na relação com as transportadoras prestadoras do serviço, em relação à qualidade, à oferta e ao preço do serviço;

Preservação dos direitos dos usuários, sobretudo em relação a aspectos relacionados à segurança do transporte.

3.42. A partir desses valores, as infrações relativas à prestação dos serviços de TRIP foram classificadas em naturezas distintas, apresentadas em ordem decrescente de gravidade:

Infrações que podem acarretar situações de desequilíbrio de mercado ou dificuldade de controle dos serviços pelo regulador;

Infrações que acarretam risco à segurança dos usuários dos serviços ou de terceiros;

Infrações que implicam na restrição ou dificuldade de acesso ou uso dos serviços de transporte pela população interessada, bem como restrição ou dificuldade de usufruto dos direitos decorrentes da contratação do serviço de transporte;

Infrações que causam desassistência ou risco de desassistência aos usuários dos serviços; e

Demais infrações que apresentam potencial de dano direto ou indireto aos usuários dos serviços por descumprimento aos preceitos de serviço adequado, que devem reger sua prestação.

3.43. As infrações que comprometem o equilíbrio do setor ou dificultam o controle regulatório foram consideradas de extrema gravidade, por apresentarem maior potencial de dano sistêmico. Tais condutas podem degradar a qualidade em escala, colocando em risco todos os demais valores, inclusive a segurança. Se o regulador for impedido de atuar, ou tiver sua atuação dificultada, não terá condições de assegurar a prestação segura, abrindo espaço para serviços precários e estimulando transportadores a descuidarem de suas obrigações de segurança operacional.

3.44. Além disso, desequilíbrios competitivos, como a prestação sem autorização ou com vantagens indevidas frente a concorrentes, podem inviabilizar a adequada prestação no setor. Assim, um sistema equilibrado e sob controle regulatório é condição essencial para a preservação dos demais valores.

3.45. As infrações que colocam em risco a vida ou a integridade física dos usuários compõem o segundo grupo mais grave, dada a relevância desse valor no ordenamento jurídico e na regulação do transporte de passageiros.

3.46. Na sequência, foram classificadas como de maior gravidade aquelas infrações que dificultam o acesso aos serviços de transporte ou o usufruto dos direitos contratuais. O acesso efetivo é pressuposto para a fruição de tais direitos, como o direito à assistência, decorrente da relação de consumo estabelecida.

3.47. Todas as infrações identificadas com base nas normas de regência foram inicialmente enquadradas em um dos grupos de gravidade descritos. Em seguida, cada conduta foi avaliada quanto ao seu potencial lesivo ao valor protegido, considerando se o impacto ou risco configurava menor gravidade (atuando como fator de redução) ou maior gravidade (atuando como fator de aumento). Condutas com potencial de dano coletivo, que atentem contra a boa-fé objetiva ou que gerem vantagem financeira ou competitiva relevante ao infrator foram classificadas em nível mais elevado. Entre as infrações relativas aos atributos do serviço adequado, foram consideradas mais graves aquelas que afetam conforto, higiene

e pontualidade, atributos que, junto com a segurança, foram os mais valorizados pelos usuários em pesquisa de satisfação realizada pela ANTT em 2017/2018.

3.48. Por fim, após a análise de todos esses critérios, cada conduta infracional foi enquadrada em um dos oito grupos finais de gravidade. O Grupo I reúne as infrações de menor potencial lesivo, enquanto o Grupo VIII concentra aquelas de maior gravidade e impacto sistêmico.

3.49. Em seguida, foram identificados os fatos ou eventos específicos, relacionados à conduta infracional, que configuram o descumprimento de determinada obrigação prevista em regulamento, conceituados como fatos geradores de infração. A relação com os fatos geradores de cada infração, que constava no “*Anexo Nota Técnica - Infrações e fatos geradores (14479508)*”, submetida, juntamente com a minuta de resolução, ao crivo dos cidadãos, foi aprimorada após a análise das contribuições e passou a compor a minuta de instrução normativa (28615325), que tem como objetivo exemplificar os fatos geradores de cada infração passível de multa, tornando mais objetiva e previsível a atuação da fiscalização.

3.50. Por se tratar de rol exemplificativo, caso o agente de fiscalização identifique infração que não possua um fato gerador descrito na Instrução Normativa, ainda assim deverá aplicar a penalidade prevista na resolução, sem prejuízo de que, caso entenda necessário, a Superintendência responsável proponha à Diretoria Colegiada a alteração da instrução normativa.

Definição das sanções

3.51. Em consonância com as diretrizes de atuação responsiva, a aplicação das sanções será modulada conforme a classificação da autorizatória no Índice de Qualidade de Transporte – IQT (Resolução nº 6.033/2023).

3.52. Para cada infração identificada, foi definida a sanção cabível conforme o grupo de gravidade a que pertence a conduta infracional. Para os Grupos I a VII, estabeleceu-se a sanção de multa, com valor proporcional à gravidade da infração, de acordo com o grupo em que se enquadra. Para o Grupo VIII, a sanção cabível será a cassação. A sanção de suspensão, por sua vez, possui enquadramento específico, disciplinado na seção IV, do capítulo V, da respectiva minuta de resolução.

3.53. A Nota Técnica - ANTT 7827 (SEI nº 34281848), discorreu sobre as sanções, elucidando, por completo, a matéria de modo que, as manifestações técnicas e jurídicas constantes na referida nota, cujos argumentos são adotados, passam a integrar este ato, nos termos do artigo 50, inciso I, §1º, da Lei nº 9.784, de 1999.

3.54. A despeito disso, vale esclarecer que, no caso das infrações do Grupo I, para as autorizatórias enquadradas nas classes C ou D do IQT, quando a inconformidade for sanada no momento da constatação, a multa será convertida em advertência. Para as autorizatórias classificadas nas classes A ou B, em substituição à lavratura do auto de infração, será lavrado Termo de Registro de Ocorrência (TRO), devendo a inconformidade ser sanada no prazo estipulado pela fiscalização.

3.55. Para as infrações dos Grupos II a V, também poderá ser lavrado TRO para as classes A ou B. Nesses casos, o TRO substitui o auto de infração e concede prazo para a regularização da inconformidade.

3.56. Quanto ao valor da multa, foi considerado o princípio da proporcionalidade entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção de modo que possa produzir efeito dissuasivo, desestimulando o cometimento da infração, tanto por parte do infrator quanto dos demais agentes do mercado. Contudo, não pode assumir caráter abusivo ou meramente arrecadatório, sob pena de violar o devido processo legal material.

Das medidas administrativas

3.57. Além das sanções, a Lei nº 10.233/2001 também estabelece a possibilidade de adoção de medidas administrativas:

Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

(...)

XVIII - dispor sobre as infrações, sanções e medidas administrativas aplicáveis aos serviços de transportes.

3.58. O Decreto nº 2.521/1998, por sua vez, elenca um rol de medidas administrativas cautelares passíveis de adoção pela ANTT quando da identificação de irregularidades relativas aos serviços de TRIP:

Art. 79. As infrações às disposições deste Decreto, bem como às normas legais ou regulamentares e às cláusulas dos respectivos contratos, sujeitará o responsável às seguintes consequências definidas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres:

II - medida administrativa cautelar de:

- a) retenção de veículo;*
- b) remoção de veículo, bem ou produto;*
- c) apreensão de veículo;*
- d) interdição de estabelecimento, instalação ou equipamento; e*
- e) transbordo de passageiros.*

3.59. Assim, a Resolução proposta detalha os requisitos e os procedimentos para a aplicação das medidas administrativas de retenção de veículo, inativação cadastral, transbordo de passageiro, recolhimento de veículo e interdição de uso de estabelecimento, sem prejuízo da adoção de outras medidas

3.60. Tais medidas buscam assegurar a observância das normas regulamentares e contratuais, corrigir infrações identificadas, prevenir a continuidade de condutas irregulares, e garantir a continuidade do serviço.

Da Instrução Normativa e Portaria Sufis

3.61. Disposições complementares necessárias à plena implementação da Resolução devem ser estabelecidas por meio de Instrução Normativa e de Portaria.

3.62. O rol **exemplificativo** dos fatos geradores das infrações passíveis de multa e os elementos objetivos que caracterizam o descumprimento das obrigações regulatórias serão estabelecidos por instrução normativa, cuja minuta já consta nos autos para aprovação do colegiado.

3.63. Esse detalhamento foi elaborado com base no documento “Anexo Nota Técnica – Infrações e Fatos Geradores (SEI nº 14479508)”, submetido à Audiência Pública nº 1/2023 juntamente com a primeira minuta da Resolução.

3.64. A Superintendência de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros - Sufis definirá os modelos padronizados de documentos administrativos utilizados na formalização dos atos de fiscalização.

3.65. Entre os instrumentos previstos, destacam-se: o Termo de Fiscalização com Transbordo, o Termo de Inativação Cadastral, o Termo de Requisição de Bilhetes, Veículos e Poltronas, o Termo de Remoção e Recolhimento, o Termo de Retenção de Veículo e o Termo de Interdição de Uso de Estabelecimento.

Alteração normativa

3.66. A Resolução proposta apresenta, no capítulo das disposições finais, ajustes pontuais em outras resoluções que abrangem penalidades no âmbito do transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros ou que utilizam o antigo coeficiente tarifário como referência, a exemplo do cálculo de seguro de responsabilidade civil.

3.67. Essas mudanças incluem a redefinição da Resolução nº 233/2003, com a consequente revogação da Resolução nº 3.075/2009, com o objetivo de que haja um único marco de penalidades aplicável aos serviços semiurbanos (permissão ou autorização especial) e serviços de fretamento, ficando excluídos apenas os serviços regulares do TRIP, sujeitos às penalidades previstas na proposta em análise.

3.68. A consolidação das penalidades apenas na Resolução nº 233/2003 está alinhada à sugestão contida no Parecer n. 00024/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (31021200), que busca dar tratamento isonômico entre as empresas prestadoras de serviço semiurbano, independente da forma de outorga e, com isso, facilitar a fiscalização do serviço. O conteúdo de penalidades no âmbito do semiurbano, seja por

permissão do serviço, seja por autorização especial, será, portanto, consolidado na Resolução nº 233/2003.

3.69. Em razão disso, tornou-se necessária a revogação de diversos dispositivos dessa norma, de modo a excluir as infrações que não se aplicam a esses tipos de serviço.

3.70. Outra mudança introduzida consiste na substituição formal do antigo Coeficiente Tarifário (CT) — utilizado para o serviço convencional com sanitário em piso pavimentado — pela Unidade Monetária de Referência de Passageiros (UMRP), instituída pela Resolução nº 6.033/2023.

3.71. A criação de tal unidade se deu pelo fato de que, com a vigência da Lei nº 12.996/2014, a ANTT, desde 20 de junho de 2019, deixou de fixar os coeficientes tarifários dos serviços regulares de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, bem como os critérios para seu reajuste.

Análise das recomendações feitas pela PF-ANTT

3.72. A Procuradoria Federal junto à ANTT, por meio do Parecer nº 00024/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 31021200), reconheceu a regularidade do processo de Participação e Controle Social conduzido pela Agência.

3.73. No referido parecer, foram apresentadas recomendações à área técnica, com o objetivo de aprimorar a redação e a estrutura normativa das minutas de Resolução e de Instrução Normativa, sem alterar o escopo original da proposta.

3.74. As sugestões apresentadas pela Procuradoria visam conferir maior clareza, objetividade e segurança jurídica aos dispositivos, além de prevenir ambiguidades interpretativas e assegurar uniformidade na aplicação das medidas administrativas.

3.75. A Nota Técnica - ANTT 7827 (SEI nº 34281848) analisou individualmente todas as recomendações formuladas pela PF-ANTT, cujos argumentos são adotados, as quais passam a integrar este ato, nos termos do artigo 50, inciso I, §1º, da Lei nº 9.784, de 1999.

3.76. Vale dizer que, além das alterações decorrentes da manifestação da Procuradoria Federal junto à ANTT, a SUPAS promoveu ajustes adicionais na minuta de Resolução e de instrução normativa, com o propósito de aprimorar a redação normativa, simplificar dispositivos e incluir infrações relevantes que ainda não estavam expressamente previstas no texto, como a adoção de tratamento discriminatório em desfavor de usuários ou terceiros e o descumprimento do dever de assegurar a integridade e a segurança do animal transportado durante a prestação do serviço.

Demais ajustes

3.77. Em análise das minutas apresentadas pela SUPAS, verifiquei a necessidade de correções pontuais, especialmente no que se refere à numeração dos artigos, eis que a minuta encaminhada saltou a numeração do art. 60, passando do art. 59, diretamente para o art. 61.

3.78. Tal ajuste implicou na necessidade de correções adicionais, especialmente no que se refere às remissões contidas na norma.

Aplicação subsidiária ao transporte internacional

3.79. Embora a proposta de Resolução tenha como foco os serviços interestaduais, suas disposições se aplicarão, de forma subsidiária, aos regulamentos e acordos que regem o transporte internacional, abrangendo os serviços rodoviários internacionais autorizados, operados por transportadoras brasileiras e estrangeiras.

3.80. A aplicação subsidiária das disposições propostas aos serviços internacionais é essencial, pois nem todos os aspectos da prestação desses serviços estão contemplados nos acordos internacionais. Questões como a segurança operacional, por exemplo, não podem ser negligenciadas, sendo dever da ANTT assegurar a adequada regulação e prestação não apenas dos serviços interestaduais, mas também dos serviços internacionais.

3.81. Assim, visando assegurar o controle da Agência sobre a prestação dos serviços de transporte rodoviário coletivo internacional de passageiros, e considerando a isonomia no tratamento

entre transportadoras brasileiras e estrangeiras, conforme previsto nos acordos internacionais que regulam a prestação desses serviços em operação com o Brasil, a proposta de Resolução será aplicável, de forma subsidiária aos acordos, tanto às transportadoras brasileiras quanto às estrangeiras que realizarem a operação dos serviços internacionais.

Do requerimento 50500.069669/2025-10

3.82. Em 15/12/2025 a Confederação Nacional de Serviços – CNS – requereu o adiamento da deliberação sob o argumento de que não lhe foi disponibilizada a minuta da resolução, bem como não houve submissão da matéria ao processo de consulta pública.

3.83. Sobre o assunto, já restou consignado neste voto o intenso processo de participação popular, a realização da Audiência Pública nº 01/2023, momento a partir do qual todos os documentos ficaram disponíveis no site [PARTICIPANTT](#) para visualização por quaisquer interessados.

3.84. Por fim, o Parecer n. 00024/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 31021200), concluiu pela adequação e legalidade do procedimento de participação e controle social.

Considerações finais e encaminhamento

3.85. A presente proposta de regulamentação consolida o resultado de um processo contínuo e participativo de aprimoramento normativo conduzido pela ANTT, abrangendo ampla análise jurídica e técnica. O texto representa a etapa final de trabalho iniciado com a AIR e aprimorado a partir das contribuições recebidas durante a fase de Consulta Pública, bem como da manifestação jurídica da Procuradoria Federal junto à ANTT, consubstanciada no Parecer nº 03545/2025/PF-ANTT/PGF/AGU.

3.86. A minuta de resolução foi aperfeiçoada a partir das sugestões e recomendações apresentadas neste processo, resultando em instrumento normativo mais claro, proporcional e alinhado aos princípios da atuação regulatória responsiva, da transparência e da segurança jurídica.

3.87. Por fim, não posso deixar de registrar o trabalho competente desenvolvido pela equipe da SUPAS, que apresentou uma proposta de regulação criteriosa de bases sólidas e com parâmetros objetivos, levando a uma norma que estimula maior aderência pelos regulados.

3.88. Diante do exposto, considerando as manifestações técnicas e jurídicas citadas, cujos argumentos são adotados e passam a integrar este ato, nos termos do artigo 50, inciso I, §1º, da Lei nº 9.784, de 1999, alinho à proposta da SUPAS, vez que a resolução proposta observa integralmente as premissas apresentadas nos autos e, conseqüentemente, está aderente à legislação regente.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, VOTO por aprovar:

a) o Relatório Final da Audiência Pública nº 01/2023 (SEI 28782869), realizada no período de 30 de janeiro de 2023 a 16 de março de 2023, aberta para tornar pública e colher sugestões sobre a proposta de regulamentação de sanções e medidas administrativas que visam o cumprimento das regras relativas à prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, sob o regime de autorização, conforme minuta de deliberação (SEI 37961452);

b) a minuta de resolução (SEI 37812846), que "*Dispõe sobre as sanções e as medidas administrativas que visam o cumprimento das regras relativas à prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros sob o regime de autorização, e dá outras providências*"; e

c) a minuta de instrução normativa (SEI 37813184), que apresenta, de forma exemplificativa, a tabela de correlação entre as infrações previstas na minuta de resolução (SEI 37812846) e seus respectivos fatos geradores.

Brasília, [data da assinatura eletrônica].

Felipe Fernanes Queiroz

DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **FELIPE FERNANDES QUEIROZ, Diretor**, em 17/12/2025, às 16:36, 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 **37898417** e o código CRC **DB9E7129**.

Referência: Processo nº 50500.265780/2022-92

SEI nº 37898417

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

CEP 70200-003 Brasília/DF - www.antt.gov.br