



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DG

RELATORIA: DIRETORIA-GERAL - DG

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 097/2021

OBJETO: Edição de Súmula para definição de transporte clandestino

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

PROCESSO: 50500.090221/2021-31

PROPOSIÇÃO PF-ANTT: PARECER n. 00363/2021/PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DAS PRELIMINARES

1.1. Trata-se de proposta da Superintendência de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros - SUFIS para edição de Súmula visando a definição de transporte clandestino, para fins de aplicação da Resolução nº 4.287, de 13 de março de 2014.

2. DOS FATOS E DA ANÁLISE PROCESSUAL

2.1. A Resolução nº 4.287, de 13 de março de 2014, estabelece procedimentos de fiscalização do transporte clandestino de passageiros, em consonância com as disposições contidas na Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001, e no do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998, tendo apresentado a seguinte definição:

"Art. 1º (...)

Parágrafo único. Considera-se serviço clandestino o transporte remunerado de pessoas, realizado por pessoa física ou jurídica, sem autorização ou permissão do Poder Público competente.

(...)"

2.2. Por meio da NOTA TÉCNICA SEI Nº 5373/2021/GEFIS/SUFIS/DIR, de 23 de setembro de 2021 (SEI nº 8191854), a Superintendência de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros - SUFIS, por intermédio da Gerência de Fiscalização - GEFIS, avaliou o uso do termo e a classificação como "transporte clandestino", tendo realizado levantamento de requisitos, materiais e procedimentos, para possibilitar uma avaliação conjunta com a Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros - SUPAS.

2.3. A seu turno, a SUPAS, com o auxílio da Gerência de Estudos e Regulação do Transporte de Passageiros - GEEST, elaborou a NOTA TÉCNICA SEI Nº 5595/2021/GEEST/SUPAS/DIR, de 01 de outubro de 2021 (SEI nº 8274015), onde concluiu que a Resolução nº 4.287/2014 foi concebida e se destina a transportadores clandestinos, que não possuem qualquer forma de outorga válida emitida pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, e que atuam à margem da legislação, colocando em risco, inclusive, a segurança dos usuários dos serviços que oferecem.

2.4. Os autos foram submetidos à Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres - PF-ANTT, que se manifestou por meio do PARECER n. 00363/2021/PF-ANTT/PGF/AGU, de 21 de outubro de 2021 (SEI nº 8604517), do qual se destaca o que segue:

"(...)

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Acerca dos contornos do conceito jurídico de transporte clandestino de passageiros.

7. A atividade de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros foi reservada pelo Constituinte Originário à União. Destarte, pela previsão expressa prevista no artigo 21, inciso XII, alínea "e", compete à União "explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão", "os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros".

8. Portanto, emerge do próprio texto constitucional a retirada do campo da livre iniciativa o exercício da atividade de transporte rodoviário e internacional de passageiros. A Constituição estabelece aqui verdadeira condição à exploração desta específica atividade econômica, qual seja a existência de autorização, concessão ou permissão para que haja juridicidade, ou seja, para que a atividade se dê em respeito ao desenho jurídico-constitucional do setor.

9. Na mesma senda, a Lei nº 10.233, de 2001 (art. 14, inciso III, alíneas "b" e "j"), submete ao regime jurídico de autorização tanto "o transporte rodoviário de passageiros, sob regime de afretamento", bem como "o transporte rodoviário coletivo regular interestadual e internacional de passageiros". O §2º do art. 14 do mesmo dispositivo, ademais, esclarece que "é vedada a prestação de serviços de transporte coletivo de passageiros, de qualquer natureza, que não tenham sido autorizados, concedidos ou permitidos pela autoridade competente".

10. Compete à ANTT, pela regra prevista no art. 26 da Lei nº 10.233, de 2001, a autorização e a fiscalização tanto das atividades de transporte de passageiros, com a finalidade de turismo ou sob o regime de fretamento, como também da atividade de prestação de serviços regulares de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Note-se, por oportuno, que o

legislador, no art. 14, inciso III, alínea "j", exige regulamentação específica por parte da agência no caso de autorização de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros.

11. Outro traço jurídico que merece destaque é que o art. 78-k, da mesma lei, prevê a aplicação da penalidade de perdimento do veículo "quando houver reincidência no seu uso, dentro do período de 1 (um) ano, no transporte terrestre coletivo interestadual ou internacional de passageiros remunerado, realizado por pessoa física ou jurídica que não possua ato de outorga expedido pela ANTT"

12. O que o ordenamento jurídico faz aqui é estabelecer uma verdadeira condição de contorno para a exploração da atividade econômica que, como já dito, não poderá ser exercida livremente pelos particulares. Sendo assim, a lei estabelece o que a doutrina denomina, na teoria das funções de polícia, a chamada ordem de polícia, ou seja, estabelece critérios gerais e uma disciplina de restrição de liberdade, estipulando condicionantes para o seu exercício regular, neste caso a necessidade de prévia autorização para o desempenho do transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

13. A autorização em si mesma considerada, ipso facto, funciona como uma segunda etapa de verificação das condições de contorno legalmente estabelecidas, e, portanto, é etapa de competência da ANTT, na qualidade de agência reguladora setorial, a quem cabe um juízo de conveniência e oportunidade no estabelecimento e avaliação de critérios que atendam o interesse público e que devem ser verificadas como premissas para o exercício regular da atividade de transporte rodoviário de passageiros.

14. O exercício da atividade de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, por conseguinte, depende do consentimento expresso da ANTT para que seja considerado regular, em etapa de maior concretude e densidade decorrente da função de polícia - o consentimento de polícia - consubstanciado na autorização eventualmente conferida ao particular interessado na exploração da atividade econômica. (...)

15. À vista disto, temos que emerge de uma interpretação sistemática das normas que regem a espécie delimitações que nos permitem cunhar de forma mais apropriada o conceito do que vem a ser transporte clandestino de passageiros. Devemos, pois, fazer uma leitura conjunta dos diversos dispositivos legais que tratam do transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Em primeiro lugar, a ausência do consentimento prévio, ou seja, de ato autorizativo existente e válido, é a primeira característica que podemos colher do transporte clandestino. A origem etimológica da palavra clandestino, de resto, advém do latim "clandestinus", formado na raiz pela palavra "clam", que significa em segredo, de forma oculta ou velada.

16. Desta feita, está aderente com as normas que disciplinam o assunto, a definição de transporte clandestino utilizado pela Resolução ANTT nº 4.287, de 2014, ao prever no parágrafo único do art. 1º a seguinte definição:

"Parágrafo único. Considera-se serviço clandestino o transporte remunerado de pessoas, realizado por pessoa física ou jurídica, sem autorização ou permissão do Poder Público competente."

17. Dito de outra forma, o transporte clandestino de passageiros é aquele praticado por pessoa natural ou jurídica sem que haja ato de outorga, ou seja, manifestação válida e regular de consentimento, por meio de instrumento de autorização, após de juízo de conveniência e oportunidade realizado, por parte da ANTT Portanto, todas as dúvidas levantadas pela fiscalização e pelas demais áreas técnicas competentes da agência podem ser respondidas a partir da constatação de qual é o veículo adequado de outorga e o momento em que esta se efetiva, tanto para o caso de transporte de passageiros sob o regime de afretamento quanto no caso de serviço regular de transporte interestadual e internacional de passageiros.

18. Para tanto, devemos perscrutar as normas regulatórias que tratam de cada espécie, com a finalidade de identificar em que momento se efetiva o ato de autorização de polícia por parte da agência, seja no caso da Resolução ANTT nº 4.770, de 2015 (prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, sob o regime de autorização), seja no caso da Resolução ANTT nº 4.777, de 2015 (serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento). É justamente o consentir da agência, por meio de ato formal de autorização, que afasta a clandestinidade e, via de consequência, a disciplina gravosa da Resolução ANTT nº 4.287, de 2014.

2.2 Acerca das características da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, sob o regime de autorização.

19. A lei prevê, como visto, um regime um pouco mais estrito para o serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, sob o regime de autorização. Isto porque a alínea "j" do inciso III do art. 14 da Lei nº 10.233, de 2001 exige regulamentação específica por parte da ANTT para este tipo de outorga.

20. Tal regulamentação específica foi consubstanciada, precisamente, na Resolução ANTT nº 4.770, de 2015. O ato de autorização, nos termos do citado regulamento possui dois momentos característicos: a) a obtenção do denominado "Termo de Autorização de Serviços Regulares" - TAR; e b) a outorga da "Licença Operacional" - LOP.

21. Segundo o art. 2º da Resolução, o TAR é o "ato da Diretoria da ANTT, vinculado aos requisitos desta Resolução, que terá prazo de vigência indeterminado, com renovação da documentação a cada período de três anos e que torna a transportadora apta a solicitar os mercados e as linhas para a prestação de serviços regulares de transporte rodoviário coletivo interestadual ou internacional de passageiros".

22. Desta feita, pelo que podemos inferir pelo tratamento dado ao instituto do TAR no Capítulo I dessa Resolução, não obstante o *nomen iuris* atribuído possa induzir a erro e levar o leitor desavisado a crer que se trata da própria outorga de autorização, não passa de mero cadastro prévio à autorização propriamente dita. E tal raciocínio é corroborado não só pela definição constante art. 2º, que trata do TAR como ato que torna a transportadora apta a solicitar a prestação de serviço, como também pelo art. 25 da Resolução que estabelece que as transportadoras "habilitadas" nos termos do Capítulo I da Resolução - que estabelece o critério para obtenção do TAR - poderão requerer Licença Operacional - LOP.

23. Ou seja, o TAR possui natureza de requisito prévio de habilitação, tendo função meramente cadastral, nas vistas à apresentação de documentação comprovatória e que demonstra que a empresa está apta a solicitar a LOP, este sim o ato de autorização propriamente dito. Sobremaneira, a LOP é definida pelo art. 2º como sendo "ato da ANTT, com a relação dos mercados autorizados, e sua(s) respectiva(s) linha(s), que autoriza a transportadora a executar a prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual ou internacional de passageiros".

24. Assim, ao menos com relação à prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, sob o regime de autorização, será considerado transporte clandestino, a atrair a disciplina da Resolução ANTT nº 4.287, de 2014, aquele praticado sem a obtenção do TAR (requisito de habilitação) e da correspondente LOP (ato de outorga da autorização).

25. Portanto, pessoa física ou jurídica, que esteja desempenhando quaisquer serviços de

transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros sem TAR e LOP válidas, estará em situação de clandestinidade. Diga-se, por oportuno que a prestação do serviço fora dos limites ou dos mercados previstos na LOP, pode ser enquadrada como irregularidade, eventualmente grave e passível de eventual aplicação de sanção, até mesmo de cassação do TAR e da LOP, mas não deve ser considerada atividade clandestina, visto que houve ato de autorização expedida para o exercício da atividade de transporte regular por parte da ANTT.

2.3 Acerca das características da prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento.

26. Já na prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento, e com base na Resolução nº 4.777, de 2015, a outorga da autorização parece se dar no momento da lavratura, por parte da Diretoria da ANTT, do correspondente "Termo de Autorização" - TAF.

27. A sobredita Resolução, no inciso I do art. 3º, define o TAF como sendo o " ato da Diretoria da ANTT, publicado no Diário Oficial da União - DOU *que habilita um transportador do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento, a emitir a licença de viagem de fretamento turístico ou de fretamento eventual e a licença de viagem de fretamento contínuo, desde que atendidas as exigências estabelecidas nesta Resolução*".

(...)

29. Como visto, pelo teor do art. 5º da Resolução, o TAF possui todos os elementos necessários ao exercício da atividade de transporte interestadual e internacional de passageiros, sob o regime de fretamento, contendo objeto e condicionantes necessárias para a plena fruição do direito. Por seu turno, a obtenção de Licença de Viagem - LV não depende de nenhum ato complementar da agência, sendo mesmo ato unilateral e declaratório do autorizatário, realizado de modo a possibilitar o adequado controle e desempenho da atividade de fiscalização por parte da ANTT. Nesta lógica, assim comanda o quanto prescrito no art. 31 da Resolução ANTT nº 4.777, de 2015:

"Art. 31. A licença de viagem para a prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento turístico ou de fretamento eventual, em circuito fechado, deverá ser emitida pela própria autorizatária, em sistema disponibilizado para esse fim pela ANTT, antes do início de cada viagem."

30. Como observado, a LV é condição de regularidade para o seguimento da viagem fretada, não se confundindo, entretanto, com o ato de outorga, este fruto da obtenção do TAF. Desta maneira, não podemos chegar a outra conclusão senão a de que, no que se refere à prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento, só será considerado clandestino o transporte praticado sem que exista TAF regularmente outorgado. A LV, com efeito, é ato unilateral e declaratório do autorizatário do serviço, de modo a possibilitar o exercício adequado da fiscalização por parte da ANTT.

31. O ato de outorga, por certo, é tão somente o TAF, sendo a LV requisito objetivo de regularidade da viagem. Contudo, a não apresentação ou a omissão na emissão de LV configura, em tese, irregularidade passível de aplicação de sanção, o que todavia é diferente da própria ausência de outorga - consentimento de polícia - esta já emitida na oportunidade de expedição da TAF. E, afirme-se por relevante, a caracterização da existência de outorga, mesmo no caso de fretamento, independe do serviço ter sido prestado em circuito aberto ou fechado.

32. Eventuais irregularidades constatadas pela fiscalização devem resultar na aplicação das sanções correspondentes, não sendo o caso de caracterização como transporte clandestino, e incidência da Resolução ANTT nº 4.287/2014, desde que haja TAF válido.

33. Neste ponto, pois, discordamos da conclusão a que chegou a SUPAS, no corpo da NOTA TÉCNICA SEI Nº 5595/2021/GEEST/SUPAS/DIR, tendo em conta que opinamos no sentido de que a outorga de TAF válido, independente da correlata LV, é causa suficiente para descaracterizar a clandestinidade do transporte, devendo eventual ausência de LV ser encarada como infração, podendo resultar, até mesmo, por hipótese, na cassação do próprio TAF.

2.4 Proposta de edição de Súmula por parte da Diretoria Colegiada da ANTT.

34. A caracterização do transporte de passageiros como clandestino, de modo a atrair a incidência da Resolução ANTT nº 4.287/2014, conforme já relatado, é tema controverso e pode levar a insegurança jurídica e regulatória em função do risco de aplicação de entendimentos diversos sobre o tema, por parte de diferentes equipes de fiscalização.

35. Por este motivo, com a finalidade de garantir a uniformidade de entendimentos, interpretações e ações na atuação da agência e, sobremaneira, para dar previsibilidade aos atores sobre o entendimento doravante adotado, cumpre-nos sugerir a edição de Súmula por parte da Diretoria Colegiada, de modo a ceifar de morte qualquer controvérsia acerca do enquadramento da prestação de um eventual serviço de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros como clandestino ou não.

36. Em suma, com base nos argumentos lançados ao longo do presente Parecer, sugerimos à Diretoria Colegiada, com esteio no art. 15, inciso IX do Regimento Interno da ANTT, a aprovação do seguinte enunciado:

"O transporte clandestino de passageiros, na forma da Resolução ANTT nº 4.287, de 2014, é aquele realizado por pessoa física ou jurídica, sem qualquer autorização lavrada por parte da ANTT, assim entendida a ausência de emissão válida e regular de:

I - "Termo de Autorização de Serviços Regulares" - TAR e da correspondente "Licença Operacional" - LOP, no caso de prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros ; ou

II - "Termo de Autorização de Fretamento" - TAF, no caso de prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento.

Parágrafo único. A constatação, por parte da fiscalização, do exercício da atividade de transporte coletivo de passageiros em desconformidade com os limites autorizados pelo ato de outorga, ou mesmo a execução do serviço fora dos limites da LOP ou da Licença de Viagem de Fretamento - LV, não autorizam a aplicação da Resolução ANTT nº 4.287, de 2014, sem prejuízo da imposição das sanções cabíveis diante da verificação da ocorrência de eventuais irregularidades."

3. CONCLUSÃO

37. Em jeito de conclusão, e para não nos fazermos deveras repetitivos, manifestamo-nos no seguinte sentido:

1. O transporte clandestino de passageiros é aquele praticado por pessoa natural ou jurídica sem que haja ato de outorga, ou seja, manifestação válida e regular de consentimento, por meio de instrumento de autorização, após de juízo de conveniência e oportunidade realizado por parte da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT.

2. Será considerado transporte clandestino, a atrair a disciplina da Resolução ANTT nº 4.287, de 2014, aquele praticado sem a obtenção do "Termo de Autorização de Serviços Regulares" - TAR (requisito de habilitação) e da correspondente "Licença Operacional" - LOP (ato de outorga da

autorização).

3. No que se refere à prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento, só será considerado clandestino o transporte praticado sem que exista "Termo de Autorização"- TAF regularmente outorgado, sendo certo que a "Licença de Viagem" - LV é ato unilateral e declaratório do autorizatário do serviço, de modo a possibilitar o exercício adequado da fiscalização por parte da ANTT.

4. Com base nos argumentos lançados ao longo do presente Parecer, sugerimos à Diretoria Colegiada, com esteio no art. 15, inciso IX do Regimento Interno da ANTT, a aprovação de Súmula, com a redação sugerida no item 36 desta peça opinativa.

(...)"

2.5. Como se observa, a PF-ANTT auxiliou na definição do conceito de transporte clandestino, tendo proposto a elaboração de Súmula pela Diretoria Colegiada da ANTT, consoante disposições trazidas pelo Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 5.888, de 12 de maio de 2020, a seguir transcritas:

"(...)

Art. 15. À Diretoria Colegiada compete exercer as atribuições e cumprir os deveres estabelecidos na Lei nº 10.233, de 2001, analisar, discutir e decidir, em instância administrativa final, as matérias de competência da ANTT, bem como:

(...)

IX - aprovar enunciados de Súmulas e Manual de procedimentos;

(...)

Art. 17. Aos Diretores compete:

(...)

IV - propor a aprovação, a revogação ou a alteração de Súmulas e do Regimento Interno;

(...)

Art. 43. São atribuições comuns a todas as Superintendências de Processos Organizacionais, em sua respectiva esfera de competência:

(...)

VII - garantir a uniformidade de entendimentos, interpretações e ações por suas unidades em respeito às Súmulas e diretrizes da Diretoria Colegiada;

(...)

Art. 44. Os Superintendentes têm as seguintes atribuições comuns:

(...)

X - propor à Diretoria Colegiada a aprovação, a revogação ou a alteração de Súmulas que veiculem entendimento pacífico, reiterado e uniforme proveniente das decisões adotadas no âmbito da respectiva Superintendência.

(...)

Art. 69. As decisões da Diretoria Colegiada serão tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros, cabendo ao Diretor- Geral o voto de qualidade.

(...)

§2º A aprovação de enunciados de Súmulas, nos termos do art. 15, inciso IX, deste Regimento, deverá ser feita por unanimidade.

(...)

Art. 120. As manifestações da ANTT ocorrerão mediante os seguintes instrumentos:

(...)

III - Súmula - enunciado, 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.

(...)

Art. 121. As alterações de Regimento Interno e a aprovação, alteração ou revogação de Súmula deverão ser objeto de deliberação pela Diretoria Colegiada em reunião ordinária presencial, vedada a aprovação ad referendum ou a inclusão extrapauta, sob pena de nulidade.

Parágrafo único. Após a leitura do Voto do Diretor-Relator, o Diretor-Geral abrirá vista coletiva do processo, que será deliberado na reunião seguinte, com a presença de todos os membros do colegiado.

(...)"

2.6. Isso posto, a SUFIS elaborou o RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 590/2021, de 03 de novembro de 2021 (SEI nº 8635862), apresentando o relato da tramitação dos autos, bem como síntese das análises técnicas e jurídica realizadas, tendo sugerido a aprovação da Súmula, nos moldes propostos pela PF-ANTT, pela Diretoria Colegiada da ANTT.

3. DA PROPOSIÇÃO FINAL

3.1. Diante do exposto, VOTO por propor a aprovação de Súmula (SEI nº 8744332) para definir o conceito de transporte clandestino de passageiros, na forma da Resolução nº 4.287, de 13 de março de 2014, como aquele realizado por pessoa física ou jurídica, sem qualquer autorização lavrada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, assim entendida a ausência de emissão válida e regular de Termo de Autorização de Serviços Regulares - TAR e da correspondente Licença Operacional - LOP, no caso da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros; ou Termo de Autorização de Fretamento - TAF, no caso da prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento.

RAFAEL VITALE
Diretor-Geral



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL VITALE RODRIGUES, Diretor Geral**, em 18/11/2021, às 17:11, 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, informando o código verificador **8700387** e o código CRC **076C7949**.

Referência: Processo nº 50500.090221/2021-31

SEI nº 8700387

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