



## AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

### VOTO DGS

**RELATORIA: DGS**

**TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA**

**NÚMERO: 039/2021**

**OBJETO: Regulamentação do transporte Off-Road na Rota das Emoções**

**ORIGEM: SUPAS**

**PROCESSO (S): 50500.098684/2021-41**

**ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA**

### RELATÓRIO

1- A princípio, destaca-se que o presente processo se refere à proposta de regularizar os veículos que realizam o conhecido circuito turístico brasileiro "Rota das Emoções", o qual, segundo o relatório apresentado pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Ceará, Piauí e Maranhão (Sebrae), SEI 8442972, *é o roteiro turístico integrado que une as mais belas paisagens e recantos naturais do Brasil, localizados nos estados do Ceará, Piauí e Maranhão, cujos principais atrativos são as Unidades de Conservação - Parque Nacional de Jericoacoara/CE, APA Delta do Parnaíba/PI e Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses/MA*".

2- A intenção de elaboração normativa que regularize os serviços de transporte *off road* partiu do segmento de turismo daquela região e do Sebrae, em razão da ausência de regulamentação específica para o tipo de transporte utilizado durante aquele trecho turístico, sendo apontado no despacho da Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros (SUPAS), SEI 8441537, que a proposta não é nova no seio dessa Agência Reguladora e que, de acordo com Relatório de Análise e Pleito sobre a Regularização dos Transportes *off road* na Rota das Emoções realizado pela Sebrae (SEI 8442972), *'mesmo as empresas sendo formalmente registradas e cadastradas no Ministério do Turismo, como agências de receptivo, por vezes a fiscalização causou diversos problemas a essas empresas, além de constrangimento aos clientes'*.

Inicialmente, se faz necessário um breve histórico sobre a regulamentação do transporte *off-road* na Rota das Emoções no âmbito desta ANTT, senão vejamos:

Em 28 de março de 2017, o Fórum de Turismo do Ceará - FORTUR - Instância de Governança do Turismo Regional integrante do Programa de Regionalização do Ministério do Turismo requereu a regularização dos veículos que operam na rota turística Rota das Emoções, nos autos nº 50500.174656/2017-51. No entanto, as tratativas sobre o assunto não foram concluídas, e o processo foi arquivado.

Já em 2019, nos autos nº 50500.359547/2019-74, que tratava de reuniões participativas com o intuito de revisão da regulamentação da norma do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, realizado em regime de fretamento, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas/SEBRAE protocolou documento que também solicitava a regularização dos transportes *off road* na Rota das Emoções. A proposta para o novo marco regulatório dos serviços de transporte sob regime de fretamento encontra-se na Agenda Regulatória 2021/2022, ainda em fase de estudos.

Em setembro de 2021, nova demanda foi apresentada pelos setores turísticos da região para regularizar o transporte rota turística *off road* na Rota das Emoções, em razão das multas aplicadas aos operadores desse transporte.

A Rota das Emoções é um roteiro turístico realizado no nordeste brasileiro que envolve três estados e 14 municípios: Ceará (Jijoca de Jericoacoara, Barroquinha, Camocim, Chaval e Cruz, Piauí (Parnaíba, Ilha Grande, Luís Correia e Cajueiro da Praia (Barra Grande) e Maranhão (Barreirinhas, Paulino Neves, Araióses, Tutóia, Santo Amaro do Maranhão).

De acordo com o Relatório de Análise e Pleito sobre a Regularização dos Transportes *off road* na Rota das Emoções (8442972), as agências que comercializam a referida rota são de diversos portes e atuam de maneiras distintas. Algumas empresas fazem todo o percurso, e outras apenas fazem uma determinada área.

Além disso, algumas empresas possuem frota própria e outras locam carros compatíveis com o serviço e a área. Isso porque o percurso Rota das Emoções envolve trechos percorridos por rodovias asfaltadas, além de dunas, areais, mangues. Nestes últimos casos, o mais adequado é a utilização de veículos 4X4.

Consta no citado Relatório que é necessária uma discussão sobre a adequação da legislação, vez que não há regulamentação específica para esse tipo de transporte; que "mesmo as empresas sendo formalmente registradas e cadastradas no Ministério do Turismo, como agências de receptivo, por vezes a fiscalização causou diversos problemas a essas empresas, além de constrangimento aos clientes".

Também, de acordo com o Relatório apresentado, no território da Rota das Emoções estão

instalados mais de 1.280 empreendimentos ligados diretamente com a atividade turística, dentre eles: hospedagem, transporte, alimentação, artesanatos etc., o que reflete a oportunidade de empregos e fomenta economicamente a região.

Atualmente, 80% dos empreendimentos que fazem parte da Rota das Emoções são legalizados. Trata-se de um projeto turístico sólido e já implementado, com apoio dos Estados e Ministério do Turismo.

3- Dessa maneira, com o intuito de enfrentar o tema proposto, a SUPAS encaminhou o processo para a Gerência de Estudos e Regulação do Transporte de Passageiros, que, após análise através da NOTA TÉCNICA SEI 8507691, entendeu por bem sugerir o encaminhamento dos autos à PF-ANTT para que fosse respondido o seguinte questionamento: *‘podemos entender que, no caso específico dos serviços realizados na Rota da Emoções, por empresas devidamente cadastradas no Ministério do Turismo e autorizadas pelos órgãos estaduais responsáveis pelos serviços, o transporte faz parte de um atrativo turístico, ou seja, pode ser considerado como parte da atividade turística, não cabendo à ANTT sua regulamentação e fiscalização’?*

4- Da análise da referida nota técnica, a Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros destacou (SEI 8573694) que a controvérsia extrapola a esfera de competência regulatória da ANTT:

(\*)

Trata-se de um serviço de turismo, com especificidades que não se enquadram nas regras estabelecidas na legislação de transporte coletivo interestadual e internacional de passageiros. As especificidades a que se refere a área técnica incluem: utilização de veículos 4X4, que se enquadram na categoria M1, com capacidade máxima para 7 (sete) passageiros e circuito aberto.

(\*)

Considerando que o serviço de transporte executado na Rota das Emoções faz parte de um evento turístico, e não tendo como objetivo principal o deslocamento em si, compõe um conjunto de atividades turísticas, indissociáveis entre si, motivo pelo qual, considerando aspectos regulatórios, não cabe à ANTT a regulamentação e, por conseguinte, a fiscalização do caso específico dos serviços realizados na Rota das Emoções.

5- Embora tenha antecipado a sua conclusão, o processo foi encaminhado à PF-ANTT, conforme sugerido pela Gerência de Estudos e Regulação do Transporte de Passageiros, sendo de início (item 12, PARECER 00381/2021/PF-ANTT/PGF/AGU SEI 8712533) destacada a incerteza interpretativa do conceito jurídico de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros no que toca a “Rota das Emoções”, de modo a incluir ou não no âmbito estrito de regulação dessa Agência Reguladora a regulação daquele tipo de transporte – *off road*.

6- Naquela oportunidade, foram enfrentadas as características do trecho (serviço) turístico, a saber:

(\*)

a) roteiro turístico realizado no nordeste brasileiro que envolve três estados e 14 municípios: Ceará (Jijoca de Jericoacoara, Barroquinha, Camocim, Chaval e Cruz), Piauí (Parnaíba, Ilha Grande, Luís Correia e Cajueiro da Praia - Barra Grande) e Maranhão (Barreirinhas, Paulino Neves, Araióses, Tutóia e Santo Amaro do Maranhão);

b) foi criado institucionalmente pelo Ministério do Turismo e SEBRAE, em 2005;

c) o percurso envolve trechos percorridos por rodovias asfaltadas, além de dunas, areais, mangues, razão pela qual o mais adequado é a utilização de veículos 4x4;

d) é o principal produto de várias empresas de turismo que estão localizadas no seu território, e já fizeram diversos investimentos;

e) é realizada com veículos que se enquadram na categoria M1, com capacidade máxima para 7 (sete) passageiros, com capacidade off road, normalmente 4x4, ou seja, para terrenos e percursos fora das rodovias, tendo em conta que são mais adequados para a modalidade de turismo de aventura; e

f) não há competição com outras modalidades de transportes reguladas pela ANTT, tendo em conta que o próprio transporte, e a forma com que é realizado, é a atração turística em si, sendo secundário o deslocamento para a realização do serviço.

7- Dessa maneira, concluiu aquele Eminentíssimo Procurador que, considerando que as especificidades da “Rota das Emoções” correspondem a uma *“experiência turística, e não de transporte em si mesmo considerado”* e que aquele transporte recreativo *“não parece ser rodoviário, mas possui forte apelo em circuitos fora de rodovias, com trechos em vias não asfaltadas e próximas da natureza”* (item 15), a ANTT poderá *“editar regulamento específico, tecnicamente estabelecendo os contornos objetivos da ‘Rota das Emoções’ de modo a deixar claro que este serviço não está submetido à autorização ou fiscalização da Agência”*, de modo a *“esclarecer e eliminar a insegurança jurídica hoje existente, deixando patente a definição dos serviços prestados na ‘Rota das Emoções’ e que não seriam, ipso facto, enquadráveis no conceito jurídico de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, para todos os fins de exercício das competências regulatórias por parte da ANTT”* (item 18).

8- Encaminhado o processo à consideração superior da PF-ANTT, a Subprocuradora-Geral em Matéria Regulatória manifestou a sua concordância, em parte, com aquele mencionado parecer (PARECER 00381/2021/PF-ANTT/PGF/AGU SEI 8712533). O ponto de divergência paira sobre a impossibilidade de a ANTT, segundo o DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00171/2021/PF-ANTT/PGF/AGU, editar resolução disciplinando que serviço não estaria submetido à regulação e fiscalização dessa Agência Reguladora, sob a justificativa de que *“a norma deve ser capaz de bem delimitar qual atividade busca regular, quais as exigências são demandadas de quem pretende exercê-la e em que condições poderá fazê-lo. Não é viável, pelo menos não nessa hipótese, que resolução arrole o universo de atividades que não se sujeitam à sua incidência, ou que estariam fora de seu campo de fiscalização”* (item 3).

9- Assim, muito embora a Subprocuradora-Geral em Matéria Regulatória tenha concordado de que a *“Rota das Emoções”* seja um roteiro e uma experiência turística, cujo serviço é ofertado entre Estado da Federação, não se trata de transporte coletivo de passageiros, *“na medida em que é realizado em veículo de passeio, com capacidade para até 07 passageiros”*. Reforçou, ainda, naquela oportunidade, com base na Resolução nº 4777/2015 e na Lei nº 10.233/2001, que *“a Agência compete disciplinar o transporte “coletivo”, não o individual”* (item 10).

Levando em conta, assim, que o passeio Rota das Emoções se vale, pela sua natureza, de veículos menores, temos que isso faz com que ele deixe de ser considerado como transporte coletivo de passageiros, fazendo com que fique de fato excluída tal atividade do campo de atuação da ANTT.

Repito: à Agência compete disciplinar o transporte *“coletivo”*, não o individual. Sabendo-se que a lei não se utiliza de palavras desnecessárias, o sentido do adjetivo coletivo não pode ser desmerecido. E tanto não o foi que as normas expedidas pela Agência impõem à realização do transporte coletivo que o transportador se valha exclusivamente de ônibus ou micro-ônibus, típicos por óbvio do transporte coletivo.

Pretender que o passeio Rota das Emoções, ou outro prestado nos mesmos moldes, se enquadre nas exigências traçadas pela ANTT para o transporte coletivo (segundo as disposições da Res. 4777/2015) acabaria por inviabilizar aquela atividade turística; importaria, ao fim e ao cabo, restringir indevidamente uma atividade econômica lícita e fomentadora da economia local (e, por certo, extremamente prazerosa). Definitivamente, não é esse o papel que a Lei nº 10.233/2001 incumbiu à ANTT (DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00171/2021/PF-ANTT/PGF/AGU).

10- Concluiu, portanto, respondendo a indagação realizada pela SUPAS, que, *“tal atividade, a) por não representar transporte coletivo de passageiros e b) por não ser possível, de toda sorte, prestá-la por meio de veículos de categoria M2 e M3, foge à esfera de regulação e fiscalização a cargo da ANTT, nos limites definidos pela Resolução nº 4777/2015”*.

11- Posteriormente e de acordo com o despacho de aprovação mencionado alhures, a SUPAS, através da NOTA TÉCNICA – ANTT 6310 (SEI 874764), reforçou que não cabia à ANTT regulamentar e, por conseguinte, fiscalizar o caso específico apresentado sobre os serviços *off road* realizados na Rota das Emoções, editando, via de consequência, a seguinte súmula:

Súmula nº 7: Os serviços de transporte *off road* realizados por empresas devidamente cadastradas no Ministério do Turismo e autorizadas pelos órgãos estaduais responsáveis pelos serviços, fazem parte de um atrativo turístico e fogem à esfera de regulação e fiscalização a cargo da ANTT, nos limites definidos pela Resolução nº 4.777/2015.

12- Antes de o processo ser distribuído, sorteado e encaminhado a essa Diretoria (SEI 8750900), foi emitido RELATÓRIO À DIRETORIA 607 (SEI 8744203), sugerindo a aprovação da minuta de súmula (SEI 8742958).

13- É o relatório. Passo a decidir.

## FUNDAMENTAÇÃO

14- Dentre outros objetivos, a Lei 10.233/2001 atribuiu à ANTT o dever de:

Regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a:

a) garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;

b) harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica (art. 20).

15- Os princípios gerais que orientam a operação dos transportes terrestres, de acordo com aquele diploma legal que criou essa Agência Reguladora, demonstra a necessidade de se preservar os interesses coletivos (nacionais), de modo que o alcance atribuído à ANTT extrapola os interesses provenientes do transporte individual, não pairando dúvidas interpretativas acerca sobre o termo transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. A prestação de serviços de transporte coletivo de passageiros sem autorização/permissão/concessão restou proibida se fornecida sem a autorização da ANTT, conforme os arts. 13 e 14 da referida Lei. Ou seja, transportes que não sejam coletivos independem da intervenção da ANTT – autorização, concessão ou permissão.

16- A Resolução nº 4777/2015, por sua vez, ao regulamentar a prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, estabeleceu como menor veículo possível o de categoria M2 (micro-ônibus), ou seja, transporte de passageiros que tenham mais do que oito assentos, além do assento do motorista, de acordo com os arts. art. 15 e 17, cujos dispositivos foram, inclusive, mencionados no DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00171/2021/PF-ANTT/PGF/AGU.

17- De acordo com o relatório apresentado pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Ceará, Piauí e Maranhão (Sebrae), SEI 8442972, p. 9, percebe-se que o veículo predominante utilizado no trecho “Rota das Emoções” é um *off road* do tipo 4x4, em razão, principalmente, do difícil acesso do trajeto a fim de explorar os atrativos litorâneos dos Estados do Piauí, do Ceará e do Maranhão, o que nos faz acreditar que a quantidade de pessoas transportadas (legalmente) é menor do que aquela prevista na Resolução nº 4777/2015, extrapolando, portanto, o alcance de regulação e fiscalização dessa Agência Reguladora por se tratar de veículos de categoria M1, o que não retira a relevância da normatização e da fiscalização do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros por outros agentes/órgãos públicos.

## CONCLUSÃO

18- Diante do exposto, considero pertinente a criação e a consequente aprovação de súmula para tratar da matéria ora em questão, de maneira a garantir a segurança jurídica e a previsibilidade quando das futuras interpretações e aplicações da legislação de transportes terrestres, nos termos do art. 106, III, do Regimento Interno. Voto, portanto, pela aprovação da súmula com o seguinte texto:

Os serviços de transporte *off road* de passageiros operados por empresas devidamente cadastradas no Ministério do Turismo e autorizadas pelos órgãos estaduais responsáveis pelos serviços quando realizados por veículos de categoria M1, nos termos da Resolução do CONTRAN, por não configurarem transporte coletivo de passageiros, não se sujeitam à esfera de regulação e fiscalização a cargo da ANTT, nos limites definidos pela Resolução nº 4.777/2015.

Brasília, 18 de novembro de 2021.

**GUILHERME THEO SAMPAIO**  
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **GUILHERME THEO RODRIGUES DA ROCHA SAMPAIO**, Diretor, em 18/11/2021, às 17:07, 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 **8761425** e o código CRC **902388BE**.