



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLA

RELATORIA: DLA

TERMO: VOTO À DIRETORIA

NÚMERO: 68/2023

OBJETO: PROCESSO ADMINISTRATIVO ORDINÁRIO

ORIGEM: SUPERINTENDÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE CARGAS E PASSAGEIROS - SUFIS

PROCESSO (S): 50500.009584/2022-30

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: NÃO SE APLICA

ENCAMINHAMENTO: ACOLHIMENTO DA CONCLUSÃO DA CPA - APLICAÇÃO DA PENA DE CASSAÇÃO DO TERMO DE AUTORIZAÇÃO

EMENTA:

RELATÓRIO FINAL DE PROCESSO ADMINISTRATIVO ORDINÁRIO. CERCEAMENTO DE DEFESA - INOCORRÊNCIA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS NÃO AUTORIZADOS (CIRCUITO ABERTO) - CARACTERIZADO. ROL ABRANGENTE DE IRREGULARIDADES E HISTÓRICO DO TRANSPORTADOR. ADOÇÃO DE PENA MAIS BRANDA - INEFICÁCIA. CONCLUSÃO DA CPA. ACOLHIMENTO. APLICAÇÃO DA PENA DE CASSAÇÃO DO TERMO DE AUTORIZAÇÃO.

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se do encerramento dos trabalhos da Comissão referente ao Processo Administrativo Ordinário em face da empresa PEVIDOR TRANSPORTES LTDA, CNPJ nº 35.096.524/0001-02, constituída para apurar infrações administrativas à legislação de transporte rodoviário de passageiros, na modalidade fretamento eventual, conforme noticiado nos autos do processo 50500.044428/2021-34.

2. DOS FATOS

2.1. O Processo Administrativo Ordinário em face da empresa PEVIDOR TRANSPORTES LTDA, CNPJ nº 35.096.524/0001-02, foi instaurado por meio da Portaria da Superintendência de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros (SUFIS) nº 6, de 28 de janeiro de 2022 (SEI nº 9823101), que constituiu Comissão de Processo Administrativo com base nos fatos apurados no processo nº 50500.044428/2021-34 e na Nota Técnica NOTA TÉCNICA SEI Nº 525/2022/COFISCN/URCN/SUDEG/DIR (SEI nº 9739610).

2.2. Instada a se manifestar pela Comissão, a empresa apresentou sua defesa em 08/03/2022 através de seus representantes legais (SEI nº 10341112 e 10344625).

2.3. Em 24/05/2022 e 05/09/2022, a Comissão promoveu a substituição de seus membros, conforme descrevem, respectivamente, as Portarias da SUFIS nº 42 (SEI nº 11504177) e nº 68 (SEI nº 13293860).

2.4. Em 04/11/2022, por meio da Portaria nº 81 (SEI nº 14255533), a SUFIS encerrou os trabalhos da Comissão e designou nova composição, "*aproveitando os atos validamente praticados pela Comissão*".

2.5. A Comissão retomou os trabalhos em 01/12/2022, quando solicitou à Coordenação de Monitoramento e Tratamento de Dados da Fiscalização (CODAF), por meio do Despacho CGPAS-PAO (SEI nº 14540091), o histórico de autos de infração de serviços de transportes de passageiros lavrados em desfavor da empresa no período de 01/10/2019 a 07/10/2021.

2.6. Em atendimento a solicitação da Comissão, a CODAF informou que só existiam registros de autos de infração lavrados em desfavor da empresa a partir de 08/10/2021, totalizando 35 (trinta e cinco) autos, conforme descrito no Despacho CODAF de 07/12/2022 (SEI nº 14623015) e planilha anexa (SEI nº 14655783).

2.7. Em 19/12/2022, a Comissão deliberou em reunião (SEI nº 14731789) por intimar a empresa para apresentar no prazo de dez dias suas alegações finais, escritas, de acordo com os artigos 92, do Anexo da Resolução ANTT nº 5.083, de 27 de abril de 2016, e 44 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. A referida intimação foi elaborada em 22/12/2022 (SEI nº 14790983) e enviada em 23/12/2022 (SEI nº 14800080), com o recebimento/abertura por parte da empresa ocorrendo neste mesmo dia (SEI nº 14801351).

2.8. Em 17/02/2023, por meio do Despacho CGPAS-PAO (SEI nº 15526982), a Comissão encaminhou à SUFIS solicitação de substituição do membro da comissão processante, com as devidas justificativas, .

2.9. A designação da nova comissão ocorreu em 24/02/2023, por meio da publicação da Portaria nº 29 da SUFIS (SEI nº 15624758), tendo sido estabelecido um prazo de 120 dias para elaboração do relatório final com a proposta de julgamento, aproveitando-se os atos válidos até então praticados no curso do processo.

2.10. Em 01/03/2023, a Comissão verificou a preclusão do prazo para apresentação das alegações finais da empresa, conforme a ata da reunião realizada neste dia (SEI nº 15694961). Na ocasião, foi deliberado, também, pela elaboração do relatório final dos trabalhos.

2.11. Finalmente, a Comissão elaborou em 22/06/2023 o Relatório Final CPA CGPAS-PAO (SEI nº 17400201), pelo qual recomenda à Diretoria Colegiada "*a aplicação da pena de CASSAÇÃO do termo de autorização de fretamento da transportadora PEVIDOR TRANSPORTES LTDA., CNPJ nº 35.096.524/0001-02, com fundamento no artigo 78-H da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.*"

2.12. Em ato contínuo a Comissão deliberou pelo encerramento dos trabalhos e envio do processo à SUFIS (SEI nº 17466278), para que, previamente à remessa dos autos à Diretoria Colegiada, fosse elaborado o Relatório à Diretoria e a minuta de deliberação.

2.13. Em 15/08/2023, a SUFIS emitiu o Relatório à Diretoria SEI N° 401/2023 (SEI n° 18253630) raticando a sugestão conda no relatório final da Comissão, propondo, assim, à Diretoria, por meio da minuta de deliberação (SEI n°18255892), a pena de cassação à empresa PEVIDOR TRANSPORTES LTDA.

2.14. Na mesma data, por meio do Despacho de Instrução CGPAS (SEI n°18255911), a SUFIS remeteu os autos ao Gabinete do Diretor-Geral, declarando que o processo reunia as condições para deliberação previstas no §1º do art. 39 do Regimento Interno.

2.15. Prontamente, os autos foram remetidos no mesmo dia 15/08/2023 pelo Chefe de Gabinete à Secretaria-Geral, conforme consta no Despacho ASSAD (SEI n° 18268786), para inclusão do processo na pauta de sorteio.

2.16. Em 16/08/2023, o processo foi distribuído em sorteio, ocasião em que fui designado como diretor-relator, conforme a Certidão de Distribuição desta data (SEI n° 18290364).

2.17. São os fatos. Passa-se à análise.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. A NOTA TÉCNICA SEI N° 525/2022/COFISCN/URCN/SUDEG/DIR (SEI9789610), constante do processo 50500.044428/2021-34, que deu origem a presente CPA, assenta que a empresa PEVIDOR TRANSPORTES LTDA, CNPJ 35.096.524/0001, ~~02~~ iteradamente descumpriu as normas que regulamentam o transporte rodoviário de passageiros por realizar o circuito aberto em suas operações de fretamento, e fez oferta, por meios tecnológicos diversos, de atividades de transporte não autorizado.

3.2. A Nota Técnica supramencionada relacionou veículos que teriam sido fiscalizados e autuados (SEI n° 9108799 e 9739550), todos pela prática do circuito aberto:

Empresa	Placa do Veículo	Data da Autuação	Nº Processo SEI
PEVIDOR TRANSPORTES LTDA	QCX8453	08/10/2021	50500.096942/2021-55
PEVIDOR TRANSPORTES LTDA	QCL9018	11/01/2022	50500.002739/2022-15
PEVIDOR TRANSPORTES LTDA	QCL9018	18/01/2022	50500.004802/2022-40
PEVIDOR TRANSPORTES LTDA	QCX9327	19/01/2022	50500.005575/2022-70
PEVIDOR TRANSPORTES LTDA	QCX9327	21/01/2022	50500.006650/2022-10

3.3. Dos autos citados alhures, em síntese extrai-se de suas observações:

PASNA00022712021: "No momento da fiscalização foi verificado que a empresa de fretamento estava operando o trecho Cuiabá/MT para Campo Grande/MS, como se fosse linha regular de longa distância. Foi verificado através de entrevista com os passageiros que os mesmos compraram bilhete no valor R\$ 149,00, valor pago individualmente. Foi verificado no sistema que a empresa não possui autorização para realizar transporte em circuito aberto de longa distância."

PASNA0000092022: "No momento da fiscalização foi verificado que a empresa de fretamento estava operando o trecho Campo Grande/MS - Cuiabá/MT, como linha regular."

PASFR00000252022: "No momento da fiscalização foi verificado que a empresa de fretamento estava operando o trecho Campo Grande/MS - Cuiabá/MT, como linha regular."

PASFR00000362022: "No momento da fiscalização foi verificado que a empresa de fretamento estava operando o trecho Cuiabá/MT - Campo Grande/MS como linha regular."

PASFR00000502022: "No momento da fiscalização foi verificado que a empresa de fretamento estava operando o trecho Cuiabá/MT - Campo Grande/MS como linha regular."

Foram juntadas ao processo cópias dos autos mencionados alhures (9108799 e 9739550)

3.4. Como acima exposto, a empresa detentora de TAF, operou viagens em circuito aberto, em claro desvirtuamento do autorizado e em clara violação ao disposto nos art. 3º, inciso XI e art. 36, §1º do Decreto 2.521/1998, e nos art. 3º, incisos VI e VII, e art. 61, III e VI, da Resolução ANTT 4.777/2015.

3.5. Acerca das viagens de regime de fretamento, dispõe o Decreto 2.521/1998, in verbis:

Art. 3º Para os fins deste Decreto, considera-se: (...) XI - fretamento eventual ou turismo: é o serviço prestado à pessoa ou a um grupo de pessoas, em circuito fechado, com emissão de nota fiscal e lista de pessoas transportadas, por viagem, com prévia autorização ou licença da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT; (grifo nosso)

3.6. No mesmo sendo a Resolução ANTT 4.777/2015, que dispõe sobre a regulamentação da prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento:

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

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

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

Art. 61. Na prestação do serviço de transporte rodoviário de passageiros de que trata a presente Resolução, a autorizatária não poderá:

(...)

III - transportar passageiros em apenas parte do itinerário registrado, salvo nos casos previstos Art. 37;

(...)

VI - executar serviço de transporte rodoviário de passageiros que não seja objeto da autorização;

3.7. Não obstante a clareza dos dispositivos ora tratados, o Decreto 2521/1998 estabeleceu, ainda, critérios específicos adicionais ao transporte em regime de fretamento, e determinou penalidade específica para o regulado que se utilizar do termo de autorização para fretamento para a prática de modalidade de transporte diversa da que lhe foi autorizada:

Art. 35. Constituem serviços especiais os prestados nas seguintes modalidades:

I - transporte interestadual e internacional sob regime de fretamento contínuo;

II - transporte interestadual e internacional sob regime de fretamento eventual ou turístico;

Art. 36. Os serviços especiais previstos nos incisos I e II do caput do art. 35 têm caráter ocasional, só podendo ser prestados em circuito fechado, sem implicar o estabelecimento de serviços regulares ou permanentes e dependem de autorização da Agência Nacional de Transportes Terrestres, independentemente de licitação, observadas, quando for o caso, as normas dos tratados, convenções e acordos internacionais, enquanto vincularem a República Federativa do

Brasil.

§ 1º Para os serviços previstos nos incisos I e II do parágrafo anterior, não poderão ser praticadas vendas de passagens e emissões de passagens individuais, nem a captação ou o desembarque de passageiros no itinerário, vedadas, igualmente, a utilização de terminais rodoviários nos pontos extremos e no percurso da viagem, e o transporte de encomendas ou mercadorias que caracterizem a prática de comércio, nos veículos utilizados na respectiva prestação.

(...)

§ 5º A empresa transportadora que se utilizar do termo de autorização para fretamento contínuo, fretamento eventual ou turístico para a prática de qualquer outra modalidade de transporte diversa da que lhe foi autorizada, será declarada inidônea e terá seu registro cadastral cassado imediatamente, sem prejuízo da responsabilidade civil e das demais penalidades previstas neste Decreto. (grifo nosso)

3.8. A previsão de declaração de inidoneidade cumulada com a cassação, ambas penalidades severas, indicam o quão gravosa é a conduta da empresa, ainda que a possibilidade da aplicação da declaração de inidoneidade tenha caído com a Lei 10.233/21.

3.9. Nesse sendo, tem-se que as sanções estabelecidas devem guardar relação de proporcionalidade às condutas que lhe deram causa, conforme ensina José Armando da Costa (p. 64): "O princípio da proporcionalidade radica o seu conteúdo na noção segundo a qual deve a sanção disciplinar guardar adequação à falta cometida."

3.10. Dessa forma, temos por cristalino que as sanções mais severas devem ser aplicadas às condutas mais gravosas, de modo que, se o Decreto 2.521/1998 estabelece a cassação à empresa que operar viagens em circuito aberto quando detentora apenas de TAF, é porque tal conduta é, do ponto de vista legal, de natureza grave.

3.11. Cumpre ressaltar dos achados que mesmo após a instauração do processo sancionador, a empresa foi flagrada pela fiscalização operando de forma diversa do que lhe foi autorizado.

3.12. Pode-se extrair da análise dos autos que o regulado adota postura indiferente para com os regulamentos da Agência, tanto pelas reiteradas infrações que foram flagradas pela fiscalização, quanto por seus argumentos de defesa com o questionamento dos normativos vigentes no que se refere à exigência do circuito fechado para o serviço em regime de fretamento. Assim, não se vislumbra possibilidade modificação da postura da empresa pela aplicação de sanção menos gravosa que a cassação.

3.13. Da apuração, foi constatado que a empresa realiza serviços em desacordo ao que ela própria se comprometeu quando solicitou desta Agência a autorização (TAF) para prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento.

3.14. Nesse sendo, não se mostra adequada a manutenção do seu TAF, pois não se verifica que o transportador será aderente aos normativos, pois continua a questionar o conteúdo e entendimento da legislação vigente para o fretamento, conforme demonstra nos argumentos apresentados em sua defesa (SEI nº 10341112), os quais cito alguns a seguir:

(...)

4. Contudo, como se verá, inexistente qualquer irregularidade na atividade de fretamento desempenhada pela PERVIDOR, que executa seus serviços nos limites de sua autorização para fretamento.

5. Em realidade, o que tem se constatado é um abuso de direito regulatório perpetrado pelos fiscais da ANTT, os quais, pautados no equivocado entendimento de que utilização de plataformas tecnológicas desnaturaria o fretamento, obstaculizam viagens previamente autorizadas e apreendem veículos.

6. A PERVIDOR esclarece que, em razão do advento de ferramentas tecnológicas (sites e aplicativos), tem-se utilizado dessas plataformas para a identificação dos interesses dos tomadores do serviço, até mesmo para sobreviver à grave crise que assola o setor do turismo em decorrência da pandemia do coronavírus.

7. Dessa forma, tem se utilizado deste agente adicional (plataforma facilitadora da contratação da viagem) viabilizando que sejam constituídos grupos com interesses comuns, fomentando as viagens fretadas. A intenção das plataformas é exclusivamente conseguir viajantes, definir seus roteiros de viagem, datas, horários previstos de saída e chegada e, especialmente, estruturar a conformação da relação de passageiros.

(...)

10. Destaca-se que do ponto de vista da estrutura jurídica da relação, não há absolutamente nenhuma novidade na sistemática. O que há, em realidade, é um aperfeiçoamento do modelo de negócio, aproveitando-se a facilidade que a tecnologia traz para a aproximação (ou melhor, cooperação) entre agentes dispostos a contratar e agentes dispostos a ofertar.

(...)

17. Assim, evidente que inexistente qualquer irregularidade na atividade desempenhada pela PERVIDOR pelo fato de ela ser intermediada por plataforma tecnológica, na medida em que todos os requisitos legais para a exploração da atividade estão presentes (eventualidade, caráter ocasional, especificidade de condições de viagem, não regularidade dos itinerários, entre outros).

(...)

19. Não obstante, a PERVIDOR evidencia ainda que não há na legislação ou nos inúmeros instrumentos infralegais norma que impeça que o modelo de negócio da atividade econômica explorada pela autorizatária se beneficie da existência desse tipo de plataforma tecnológica, de modo que não pode a fiscalização exigir a presença desse "requisito negativo", como condição para que o transporte por fretamento seja realizado.

3.15. Concluo que, para operar no modelo de negócio descrito em sua defesa, a empresa deve diligenciar esta Agência para a obtenção do Termo de Autorização de Serviços Regulares (TAR) e da Licença Operacional (LOP), nos termos da Resolução nº 4.770/2015, uma vez que a prestação do serviço no regime de fretamento exige a operação em regime fechado, diferente do que vinha sendo ofertado pela empresa por meios tecnológicos.

3.16. Assim, considerando os subsídios constantes dos autos, que evidenciam a conduta irregular e o histórico de autuações do infrator, bem como a análise complementar realizada no Relatório à Diretoria 401 (SEI nº 18253630), recomendo a Diretoria Colegiada que acompanhe o parecer da Comissão Processante, que sugeriu no seu Relatório Final (SEI nº 17400201) aplicar a empresa PEVIDOR TRANSPORTES LTDA, CNPJ nº 35.096.524/0001-02, a pena de cassação de sua autorização, nos termos do art. 36, §5º do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998, com fulcro no art. 78-H da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante todo o exposto, VOTO por acolher o relatório final apresentado pela Comissão do presente Processo Administrativo Ordinário, e aplicar a empresa PEVIDOR TRANSPORTES LTDA, CNPJ

nº 35.096.524/0001-02, a pena de cassação de sua autorização, nos termos do art. 36, §5º do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998, com fulcro no art. 78-H da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, nos termos da minuta de deliberação acostada aos autos (SEI nº 18456818).

Brasília, 14 de setembro de 2023.

(assinado eletronicamente)

Lucas Asfor Rocha Lima

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **LUCAS ASFOR ROCHA LIMA, Diretor**, em 14/09/2023, às 16:38, 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 **18382135** e o código CRC **7901DEDD**.

Referência: Processo nº 50500.009584/2022-30

SEI nº 18382135

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

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