



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLA

RELATORIA: DLA

TERMO: VOTO À DIRETORIA

NÚMERO: 69/2023

OBJETO: PROCESSO ADMINISTRATIVO ORDINÁRIO

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

PROCESSO (S): 50500.018426/2022-71

PROPOSIÇÃO PF/ANNT: 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 NATIVIO TRANSPORTADORA TURISTICA LTDA, CNPJ nº 67.763.441/0001-16, constituída para apurar infrações administrativas à legislação de transporte rodoviário de passageiros, na modalidade fretamento eventual, conforme noticiado nos autos do processo 50500.011038/2022-69.

#### 2. DOS FATOS

2.1. O Processo Administrativo Ordinário em face da empresa NATIVIO TRANSPORTADORA TURISTICA LTDA, CNPJ nº 67.763.441/0001-16, foi instaurado por meio da Portaria da Superintendência de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros (SUFIS) nº 21, de 24 de fevereiro de 2022 (SEI nº 15600054), que constituiu Comissão de Processo Administrativo com base nos fatos apurados no processo nº 50500.011038/2022-69 e na Nota Técnica NOTA TÉCNICA SEI nº 807/2022/COFISCN/URCN/SUDEG/DIR (SEI nº 9922776).

2.2. Instada a se manifestar pela Comissão, a empresa apresentou sua defesa em 19/04/2022 (SEI nº 10904866), com complemento em 25/04/2022 (SEI nº 10984719), por intermédio de seu representante legal.

2.3. Em 20/06/2022, a Comissão promoveu a substituição de um de seus membros, conforme a Portaria da SUFIS nº 48 (SEI nº 11955278).

2.4. A Comissão finalizou seus trabalhos em 25/09/2022 e, por meio do seu Relatório Final (SEI nº 13549332), recomendou que o presente Processo Administrativo fosse arquivado.

2.5. Em 21/12/2022, a Coordenação de Gestão de Processo Administrativo Sancionador (CGPAS) recomendou à SUFIS, por meio de Despacho (SEI nº 14731654), a constituição de Comissão para a complementação da instrução processual nos termos da Resolução nº 5.083/2016 e Instrução Normativa nº 5/2021, com o aproveitamento dos atos validamente praticados no processo, pois "após a notificação para apresentação de defesa, os trabalhos da Comissão seguiram no sentido da elaboração do Relatório Final, pela proposta de arquivamento, sem ter sido notificada a empresa para que se manifestasse após o encerramento da instrução processual."

2.6. A designação da nova comissão ocorreu em 11/01/2023, por meio da publicação da Portaria nº 4 (SEI nº 15024319), 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.

2.7. Em 19/01/2023, a Comissão solicitou à Coordenação de Monitoramento e Tratamento de Dados da Fiscalização (CODMO) que disponibilizasse "o histórico de autos de infração de serviços de transportes de passageiros lavrados em desfavor da empresa NATIVIO TRANSPORTADORA TURISTICA LTDA - CNPJ nº 67.763.441/0001-16, no período de 01/01/2017 a 21/12/2021".

2.8. Em atendimento a solicitação da Comissão, a CODMO informou em 23/01/2023 através de Despacho (SEI nº 15128458) o seguinte:

(...)

- Autos de infração lavrados antes de 2018 constam de banco de dados do SISMULTAS, o qual ainda não possui extração automática de todas as informações solicitadas e demandaria, portanto, solicitação específica e com tempo para atendimento a ser analisado devido à procedimentos mais complexos a serem executados.

- Os autos de infração de transporte de passageiros começaram a ser lavrados no SIFAMA progressivamente em 2018. A partir desta data, para o que constar no banco de dados do SIFAMA, é possível extração com fornecimento de dados conforme solicitado.

2. Quanto aos dados solicitados e de acordo com os esclarecimentos iniciais informamos que não foram localizados autos de infração lavrados para o período solicitado.

2.9. Instada novamente a se manifestar, a empresa apresentou defesa escrita em 17/02/2023 (SEI nº 15536259), por intermédio de seu representante legal.

2.10. Em 23/02/2023, por meio da Portaria nº 26 (SEI nº 15624744), a SUFIS encerrou os trabalhos da Comissão e instituiu uma nova, com a substituição de um dos membros, 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.

- 2.11. Atendendo solicitação de provas documentais por parte da Comissão, a empresa apresentou uma declaração de seu contador de 09/03/2023, afirmando que não há qualquer lançamento nos livros contábeis da empresa referente à comercialização de passagens individuais, mas tão somente comercialização de fretes.
- 2.12. Em 24/03/2023, a empresa apresentou suas alegações finais (SEI nº 16103940), por intermédio de seu representante legal.
- 2.13. Finalmente, a Comissão elaborou em 19/06/2023 o Relatório Final CPA CGPAS-PAO (SEI nº 16701763), pelo qual recomenda à Diretoria Colegiada "a cassação da autorização de fretamento da empresa NATIVIO TRANSPORTADORA TURISTICA LTDA, CNPJ 67.763.441/0001-16, com fulcro no artigo 78-H da Lei nº 10.233/2001."
- 2.14. Em ato contínuo a Comissão deliberou pelo encerramento dos trabalhos e envio do processo à SUFIS (SEI nº 17390968), para que, previamente à remessa dos autos à Diretoria Colegiada, fosse elaborado o Relatório à Diretoria e a minuta de deliberação.
- 2.15. Em 15/08/2023, a SUFIS emitiu o Relatório à Diretoria SEI Nº 399/2023 (SEI nº 18250940) ratificando a sugestão conda no relatório final da Comissão, propondo, assim, à Diretoria, por meio da minuta de deliberação (SEI nº 18253314), a pena de cassação à empresa NATIVIO TRANSPORTADORA TURISTICA LTDA.
- 2.16. Na mesma data, por meio do Despacho de Instrução CGPAS (SEI nº 18253343), 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.
- 2.17. Prontamente, os autos foram remetidos no mesmo dia 15/08/2023 pelo Chefe de Gabinete à Secretaria-Geral, conforme consta no Despacho ASSAD (SEI nº 18268858), para inclusão do processo na pauta de sorteio.
- 2.18. 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 nº 18290366).
- 2.19. São os fatos. Passa-se à análise.

### 3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

- 3.1. A NOTA TÉCNICA SEI Nº 807/2022/COFISCN/URCN/SUDEG/DIR (SEI 19922776), constante do processo 50500.011038/2022-69, que deu origem a presente CPA, assenta que a empresa NATÍVIO TRANSPORTADORA TURÍSTICA LTDA, CNPJ 67.763.441/0001, reiteradamente 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 atuados, todos pela prática do circuito aberto:

Empresa	Placa do Veículo	Data da Autuação	Nº Processo SEI	Nº Auto de Infração
NATIVIO TRANSPORTADORA TURISTICA LTDA	OSU0414	22/12/2021	50500.121346/2021-11	PASFR00010702021
NATIVIO TRANSPORTADORA TURISTICA LTDA	CNI5438	17/01/2022	50500.004747/2022-98	PASNA00000182022

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

Processo SEI 50500.121346/2021-11, auto PASFR00010702021: "Veículo de empresa de fretamento flagrado realizando serviço de linha regular (circuito aberto), conforme relatado pelos passageiros e confirmado pela fiscalização, com cobrança individual de passagens. Transportadora não detém autorização da ANTT para realizar esse tipo de serviço. Quantidade de passageiros: 45."

Processo SEI 50500.004747/2022-98, PASNA00000182022: "No momento da fiscalização foi constatado a operação do serviço não autorizado entre as ligações Brasília/DF - São Paulo/SP transportando um total de 24 passageiros."

- 3.4. Os autos juntados tiveram suas lavraturas efetuadas em decorrência de operação de transporte de passageiros em circuito aberto, utilizando-se a infratora, para tanto, de licença de viagem de fretamento, caracterizando, pois, que o serviço, tal qual foi executado, ocorreu sem prévia autorização.
- 3.5. 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.
- 3.6. 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)

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 suas alegações finais (SEI nº 16103940), os quais cito alguns a seguir:

(...)

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

20. 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.

21. Além disso, consigne-se que não há violação ao circuito fechado apenas em razão da utilização da plataforma tecnológica e que a responsabilidade pelo usuário é da plataforma de tecnologia, uma vez que a NATÍVIO sempre retorna ao ponto de origem.

22. O circuito fechado é regra anticoncorrencial que vem sendo reiteradamente criticada pelos órgãos regulatórios por representar impeditivo ao avanço tecnológico.

(...)

17. Assim, evidente que inexistente qualquer irregularidade na atividade desempenhada pela NATÍVIA 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 NATÍVIO 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 Nº 399 (SEI nº18250940), recomendo a Diretoria Colegiada que acompanhe o parecer da Comissão Processante, que sugeriu no seu Relatório Final (SEI nº16701763) aplicar à empresa NATÍVIO TRANSPORTADORA TURÍSTICA LTDA, CNPJ 67.763.441/0001-16, 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 NATÍVIO TRANSPORTADORA TURÍSTICA LTDA, CNPJ 67.763.441/0001-16, 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 18486888).

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](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **18384242** e o código CRC **3E47C50B**.

Referência: Processo nº 50500.018426/2022-71

SEI nº 18384242

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

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