



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLL

RELATORIA: DLL

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 83/2023

OBJETO: Processo administrativo ordinário - descumprimento de circuito fechado

ORIGEM: SUFIS

PROCESSO (S): 50500.009597/2022-17

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: não há

ENCAMINHAMENTO: PELA APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE ADVERTÊNCIA

1. DO OBJETO

1.1. Tratam os autos de processo administrativo ordinário instaurado em desfavor da empresa MASTER SERVIÇOS DE TRANSPORTE LTDA CNPJ nº 14.593.528/0001-26, doravante denominada MASTER SERVIÇOS, para apuração de descumprimento da realização de circuito fechado em suas operações, em violação aos regramentos que regem a prestação dos serviços de fretamento.

2. DOS FATOS

2.1. Por meio da NOTA TÉCNICA SEI Nº 504/2022/COFISCN/URCN/SUDEG/DIR (9733641), foi analisada a notícia de "reiterados descumprimentos do regulamento por realizar o circuito aberto em suas operações" por parte da empresa MASTER SERVIÇOS, o que é vedado no serviço de fretamento. Entendeu a área técnica que as penalidades infligidas não estavam sendo capazes de surtir o efeito de coibir a realização do serviço irregular, razão pela qual foi proposta a instauração do presente processo administrativo ordinário. Isso porque foi destacado que a empresa praticava, de forma contumaz, a oferta pública de transporte não autorizado, utilizando-se, para tanto, de sítios na internet, mídias sociais, aplicativos próprios ou de terceiros, ou outros meios tecnológicos.

2.2. Dessa forma, nos termos da Portaria SUFIS nº 7, de 28 de janeiro de 2022 (9846774), foi instaurado o presente processo administrativo ordinário para apurar as possíveis infrações, bem como foi composta a Comissão, com nova designação de membro a posteriori, conforme Portarias SUFIS nº 43, de 24 de maio de 2022 (11526420) e nº 47, de 20 de junho de 2022 (11955266).

2.3. Conforme acostado no Despacho CGPAS-PAO13622536, registrou o presidente da Comissão à época que, em consulta ao Sistema de Processamento de Multas - Sifama, não havia processo administrativo simplificado instaurado contra a MASTER SERVIÇOS que tivesse como fundamento a tipificação de serviço não autorizado, prevista no art. 1º, inciso IV, alínea "a" da Resolução ANTT nº 233, de 25 de junho de 2003. Assim, entendeu não haver a reincidência específica relativa essa conduta típica. Registrou, por fim, que no tocante a essa conduta típica foram instaurados três processos administrativos simplificados; mas todos eles sem trânsito em julgado até aquele momento.

2.4. Diante de tal fato, conforme consta na Ata de Reunião 13622889, a Comissão entendeu que não existia materialidade suficiente para prosseguir com o processo administrativo ordinário, "em função de falta de previsão legal para imputar que apenas duas infrações com trânsito em julgado por tipificação de infração de realizar transporte sem autorização, infração a qual pode ser apenada com multa pecuniária, seja motivo para aplicação de penalidade de cassação ou suspensão". Assim, asseverou a Comissão que o processo deveria ser arquivado "por absoluta falta de materialidade de sequer indício de infração grave prevista em lei ou regulamento de infrações à legislação do transporte rodoviário interestadual de passageiros (...)". Registrou, ainda, que os processos administrativos simplificados 50500.005197/2022-24 e 50500.006887/2022-09 não atingiram seu ponto processual máximo, considerando o previsto no art. 81 e seguintes da Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016, cujos trânsitos em julgado poderão ou não culminar em penalidades pecuniárias. Assim, considerando que não se poderia entender que as notícias trazidas na NOTA TÉCNICA SEI Nº 504/2022/COFISCN/URCN/SUDEG/DIR (9733641) seriam suficientes para aplicar penalidade diferente da penalidade pecuniária prevista no art. 1º, inciso IV, alínea "a" da Resolução nº 233/2003, deliberou a Comissão por recomendar o arquivamento dos presentes autos. Nesse sentido, foi elaborado do Relatório Final 13623555.

2.5. Todavia, a Coordenação de Gestão do Processo Administrativo Sancionador, por meio do Despacho 14738476, registrou que a empresa MASTER SERVIÇOS foi notificada para apresentar defesa (9880385), porém não consta no processo confirmação do recebimento da notificação. Assim, considerando o previsto nos arts. 16, 17, 18 e 19 da Instrução Normativa nº 5, de 23 de abril de 2021; e o art. 92 da Resolução nº 5.083/2016, destacou que a Comissão propôs o arquivamento do processo mesmo sem ter sido devidamente notificada a empresa. Dessa forma, visando a melhor regularização processual e que se evitem eventuais prejuízos, decidiu-se por constituir nova Comissão processante para a complementação da instrução processual, com o aproveitamento dos atos validamente praticados no processo, conforme se verifica da Portaria SUFIS nº 1, de 2 de janeiro de 2023 (14909982).

2.6. Notificada a empresa MASTER SERVIÇOS 15336243) por aviso de recebimento (15680926) e por edital (16113573), não houve sua manifestação, razão pela qual foi encerrada a fase instrutória e, novamente, a empresa foi devidamente notificada para apresentação de alegações finais (17463601 e 17576763), conforme comprovante de recebimento 17762834 e 17763013. Na sequência, comprovando que foi de fato notificada, a empresa MASTER SERVIÇOS requereu vista integral dos presentes autos (50500.214277/2023-50), que foi concedida, conforme se verifica do ANTT - OFÍCIO 22927 (17841418). Contudo, mesmo após notificada, e tendo acesso integral aos autos, não foi apresentada qualquer manifestação de defesa.

2.7. Ato contínuo, a Comissão Processante elaborou o Relatório Final 18545549, onde registrou que nos últimos três anos, a empresa foi autuada em 11 (onze) autos de infração, sendo 5 (cinco) deles referentes ao transporte rodoviário interestadual de passageiros, dos quais 3 (três) possuem o enquadramento do código 401 (art. 1º, inciso IV, alínea "a", da Resolução nº 233/2033 - executar serviços de transporte rodoviário interestadual ou internacional de passageiros sem prévia autorização ou permissão), estando ainda sem o trânsito em julgado. destacou a Comissão que não está configurada a reincidência específica, por não haver ainda o trânsito em julgado aos autos, conforme preconiza o art. 67 da Resolução nº 5.083/2016. E concluiu a Comissão:

(...)

5.2. A Comissão Processante também entendeu que a prática da transportadora, não possui elementos indicativos de baixa aderência a norma regulatória, não deixando clara subsunção no §2º, incisos I e IV, e no §3º, do artigo 67, do Anexo da Resolução ANTT nº 5.083/2016.

5.3. Para essa conclusão, a Comissão Processante destaca:

a) a demonstração, nos autos, da inexistência de trânsito em julgado das 5 autuações relativas ao transporte remunerado de passageiros, não podendo, pois, verificar a desadesão a norma regulatória, por parte da regulada. Não foi registrado autuações após a data das notícias infracionais da inicial, logo, não se pode inferir a *práxis* irregular de solicitar autorização de viagem de circuito fechado e prestar serviço na modalidade não autorizada de circuito aberto, após a ciência da abertura do Processo Administrativo Ordinário específico para apurar tal situação;

b) a insuficiência de elementos probatórios que atestem o seu grau de desadesão à norma.

(...)

2.8. Ao final, foi recomendado pela Comissão Processante a aplicação da pena de advertência, conforme previsto nos artigos 78-A, inciso I, da Lei nº 10.233/2001 e 68 da Resolução nº 4.777/2015, considerando não se tratar de uma empresa infratora contumaz por realizar serviço não autorizado, tendo sido penalizada com multa apenas uma vez por esse motivo, em que pese os 3 (três) autos de infração lavrados em desfavor da empresa pela citada conduta irregular. Foi ressaltado, ainda, que a fiscalização não conseguiu flagrar a empresa em novas infrações de mesmo tipo após a instauração deste processo sancionador.

2.9. Encaminhados os autos à SUFIS, essa elaborou o RELATÓRIO À DIRETORIA 492 (19103872), onde registrou que a empresa MASTER SERVIÇOS possui Termo de Autorização para Fretamento - TAF nº 001939, com validade até 07/04/2025. E, considerando todas as razões expostas pela Comissão processante, concordou em ser adequada a pena por ela sugerida. Asseverou a SUFIS que, apesar de a empresa ainda não ter sido punida com multas pela não configuração das decisões definitivas nos outros processos, nota-se que ela apresenta conduta irregular em relação ao transporte a ela autorizado, razão pela qual a pena de advertência poderá ser um fator que possa dissuadir a empresa a continuar na conduta infracional, assim como denotar função educativa, visando a melhor aderência do regulado aos normativos que deve cumprir.

2.10. Conforme Certidão 19193722, o processo foi distribuído, mediante sorteio, a esta DLL.

2.11. É o relato dos fatos. Passo à análise.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. A Resolução nº 5.083/2016 dispõe sobre o processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de penalidades decorrentes de condutas que infringem a legislação de transportes terrestres, bem como que desrespeitem os deveres estabelecidos nos editais de licitações, nos contratos de concessão, de permissão e de arrendamento e nos termos de outorga de autorização.

3.2. De acordo com o art. 1º, § 1º, da Resolução nº 5.083/2016, o processo administrativo de apuração de infrações é dividido, essencialmente, em três partes: instauração, instrução e decisão. A forma como essas partes se desenvolve varia de acordo com a natureza da penalidade. Se se tratar de penalidade de advertência ou multa, o processo terá um rito simplificado (art. 5º), ao passo que as demais penalidades serão apurados por meio do rito ordinário (art. 4º).

3.3. Dessa forma, à luz do que dispõe a Resolução e a Instrução Normativa, entendo que a tramitação processual se deu de maneira escorregada, haja vista que foi instaurado por autoridade competente; foi devidamente instruído por uma Comissão Processante de 3 servidores efetivos; foi oportunizada a apresentação de defesa prévia e alegações finais; e será decidido por esta Diretoria Colegiada. Portanto, no que tange ao aspecto formal, resta incólume a atuação da Agência.

3.4. A Comissão de Processo Administrativo foi instaurada por meio da Portaria SUFIS nº 7/2022 (9846774), de acordo com o que dispõe o art. 89, do Decreto nº 2.521/1998 e a Resolução nº 5.083/2016, para apurar os fatos narrados referentes à MASTER SERVIÇOS. Registro que, no decurso do processo, houve alteração na composição da Comissão e posterior prorrogação do prazo para a conclusão dos trabalhos.

3.5. Quanto à materialidade da infração indicada em desfavor da empresa MASTER SERVIÇOS, conforme verifíco da NOTA TÉCNICA - ANTT 504733641), que motivou a instauração do presente processo, foram relatados reiterados descumprimentos do regulamento vigente, vez que a empresa estaria realizando o circuito aberto em suas operações de prestação dos serviços de

fretamento, o que é vedado. Na referida Nota, foi destacado penas infligidas não estavam sendo capazes de coibir a realização do serviço irregular. Foi registrado, ainda, que a empresa ofertava publicamente pela internet, mídias sociais, aplicativos próprios ou de terceiros, ou outros meios tecnológicos a venda de bilhetes de passagem.

3.6. Aqui, no tocante à observância do circuito fechado para a prestação dos serviços de fretamento, registro ser uma regra obrigatória para empresas que prestam os serviços regidos pela Resolução nº 4.777/2015.

3.7. Conforme previsto pelo legislador no Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998, em seu art. 36, os serviços de transporte interestadual e internacional sob regime de fretamento contínuo e turístico têm caráter ocasional, só podendo ser prestados em circuito fechado. Tendo em vista o estabelecido em Decreto, foi assentado no art. 31 da Resolução nº 4.777/2015 que para a prestação de tais serviços, deve ser emitida uma licença de viagem, e o serviço deve, necessariamente, ser prestado em circuito fechado.

3.8. Por definição, conforme consta no art. 3º, XIV da Resolução nº 4.777/2016, circuito fechado é "viagem de um grupo de passageiros com motivação comum que parte em um veículo de local de origem a um ou mais locais de destino e, após percorrer todo o itinerário, observado os tempos de permanência estabelecidos nesta Resolução, este grupo de passageiros retorna ao local de origem no mesmo veículo que efetuou o transporte na viagem de ida". Ou seja, de forma bastante simples, pode-se dizer que uma viagem realizada em regime de fretamento, a lista de passageiros é fechada. Isto é, o mesmo grupo que vai, é o mesmo que deve realizar a viagem de volta.

3.9. Conforme consta nos autos, nos últimos três anos a empresa foi autuada três vezes por executar serviços de transporte rodoviário interestadual ou internacional de passageiros sem prévia autorização ou permissão, em infringência ao art. 1º, inciso IV, alínea "a", da Resolução nº 233/2033. Todavia, conforme asseverado pela Comissão e pela SUFIS, nenhum desses autos de infração transitaram em julgado. Assim, não está configurada a reincidência específica, por não haver ainda o trânsito em julgado aos autos, conforme preconiza o art. 67 da Resolução nº 5.083/2016. Nesse sentido, não tendo sido registradas autuações após a data das notícias infracionais da inicial, não se pode inferir a *práxis* irregular de solicitar autorização de viagem de circuito fechado e prestar serviço na modalidade não autorizada de circuito aberto, após a ciência da abertura do Processo Administrativo Ordinário específico para apurar tal situação. Assim, a empresa MASTER SERVICOS ainda não pode ser considerada infratora contumaz por realizar serviço não autorizado, em respeito aos trâmites necessários nos processos administrativos sancionadores em rito simplificado.

3.10. Dessa forma, em consonância com a conclusão da Comissão processante e da SUFIS, também entendo adequado aplicar à empresa a pena de advertência, conforme previsão nos artigos 78-A, inciso I, da Lei nº 10.233/2001 e 68 da Resolução nº 4.777/2015. Isso porque, apesar de a empresa ainda não ter sido punida com multas pela não configuração das decisões definitivas nos outros processos, noto, pelos autos lavrados, que ela apresenta conduta irregular em relação ao transporte a ela autorizado. Assim, a pena de advertência poderá dissuadir a empresa a continuar na conduta infracional, assim como denotar função educativa, visando a melhor aderência do regulado aos normativos que deve cumprir. Ademais, em caso de reincidência, poderá ensejar penas mais gravosas, conforme gradação de penalidades estabelecidas na legislação afeta à ANTT, se não houver responsividade da empresa às penalidades anteriores pelo motivo citado.

3.11. Por fim, saliento à SUFIS a necessidade do acompanhamento da atuação da empresa por ações fiscalizatórias, de forma a verificar a efetividade da eventual pena a ser aplicada.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Por todo o exposto, considerando-se as mencionadas manifestações técnicas que motivam a decisão nos presentes autos, VOTO por aplicar a pena de advertência à empresa MASTER SERVIÇOS DE TRANSPORTE LTDA CNPJ nº 14.593.528/0001-26, com arrimo no art. 78-A, inciso I, da Lei nº 10.233/2001 e art. 68 da Resolução nº 4.777/2015.

Brasília, 11 de outubro de 2023.

LUCIANO LOURENÇO DA SILVA
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANO LOURENÇO DA SILVA, Diretor**, em 11/10/2023, às 16:37, 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 **19331168** e o código CRC **747716A5**.

