



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO VISTA

RELATORIA: DDB

TERMO: VOTO-VISTA À DIRETORIA

NÚMERO: 2/2022

OBJETO: PROCESSO ADMINISTRATIVO ORDINÁRIO

ORIGEM: SUFIS

PROCESSO: 50500.093207/2021-90

PROPOSIÇÃO PRGParecer N° 00093/2022/PF-ANTT/PGF (SEI nº0903289); Parecer N° 00094/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 10884135)

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de processo administrativo ordinário instaurado em face da empresa Inter Brasil Transportes, Turismo e Eventos Eireli ME - CNPJ nº 06.973.900/0001-00, detentora do Termo de Autorização de Fretamento (TAF) 533.372, para apurar infrações administrativas à legislação de transportes de passageiros.

2. DOS FATOS

2.1. O processo tem início com a publicação do ato de instauração do processo administrativo ordinário (PAO), no caso, a Portaria SUFIS 8/2021, publicada internamente na data de 23/9/2021 (SEI nº 8251489).

2.2. Consta dos autos a Ata de Reunião CGPAS (SEI nº8251490), de 28/9/2021, relativa à instalação da comissão processante, que teve por objeto a apuração das infrações imputadas à empresa e descritas na Nota Técnica SEI nº 5352/2021/COFISCN/URCN/SUDEG/DIR (SEI nº8251495), constante do processo 50500.090181/2021-28.

2.3. Em 30/9/2021, por meio da Notificação. CGPAS (SEI nº8251491), a comissão processante notificou a empresa Inter Brasil Transportes, Turismo e Eventos da abertura do PAO, nos seguintes termos:

1. Trata-se de Processo Administrativo Ordinário, instaurado pelo Superintendente de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros - SUFIS, por meio da Portaria SUFIS (8209564), em face do Regulado INTER BRASIL TRANSPORTES, TURISMO E EVENTOS EIRELI ME - CNPJ nº 06.973.900/0001-00, para apurar as infrações administrativas noticiadas no Processo nº 50500.090181/2021-28, quais sejam:

- art. 1º, IV, a, c e d, da Resolução ANTT 233/2003;
- art. 61, I, II, III e VI, da Resolução ANTT 4.777/2025;
- art. 36, §§1º e 5º, do Decreto nº 2.521; e
- arts. 78-A, 78-G e 78-H da Lei 10.233/01.

2. Diante do exposto, **INTIMAMOS** essa Transportadora para apresentar, no prazo de 30 (trinta) dias, defesa escrita e especificar eventuais provas que pretenda produzir, nos termos da Instrução Normativa nº 05/21, da Resolução ANTT 5083/16 e da Lei 9.784/99.

2.4. Instaurado o processo, em 30/9/2021, diante da alteração promovida no art. 78-B da Lei 10.233/2001 em decorrência da Medida Provisória 1.065/2021, relativamente à ausência de sigilo dos processos administrativos para a apuração de infrações e aplicação de penalidades, a Superintendência de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros (SUFIS) encaminhou o DESPACHO CGPAS (SEI nº8258914) ao Gabinete do Diretor-Geral questionando quando a necessidade de estender o sigilo dos autos até a decisão final.

2.5. Em resposta constante do OFÍCIO CIRCULAR SEI N° 2052/2021/GAB/DIR-ANTT (SEI nº 8307684), de 7/10/2022, os diretores indicaram a necessidade de que seja observada a disciplina trazida pela MP 1.065/2021 em relação à alteração introduzida no art. 78-B da Lei 10.233/2001, não havendo sigilo após a notificação da infração.

2.6. Em 3/10/2021, nos autos do processo 50500.104197/2021-25, os representantes da Inter Brasil Transportes, Turismo e Eventos - tendo o nome fantasia de Solução Turismo - apresentou sua defesa administrativa no âmbito do PAO instaurado por meio da Portaria SUFIS 8/2021.

2.7. Reproduz-se trechos da defesa apresentada (SEI nº 8666045), *in verbis*:

3. Contudo, como se verá, inexistente qualquer irregularidade na atividade de fretamento desempenhada pela SOLUÇÃO TURISMO, que executa seus serviços nos limites de sua autorização para fretamento (Doc. 03). O que de fato tem se constatado, é um abuso de direito regulatório perpetrado pelos fiscais da ANTT, que pautados no equivocado entendimento de que utilização de plataformas tecnológicas desnaturaria o fretamento, obstaculizam viagens previamente autorizadas, apreendendo veículos.

4. Ocorre que referido entendimento - de que a utilização de plataformas tecnológicas, circuito aberto ou multitrecho desnaturariam o serviço de fretamento - está em desacordo com as reiteradas decisões judiciais dos mais diversos tribunais do país (Doc. 04) que ratificam a legalidade da atividade de fretamento intermediada por plataformas tecnológicas, no sentido de que a

plataforma permite apenas uma mais eficiente cooperação entre os atores do mercado, reduzindo-se as assimetrias de informação entre todos os agentes, mediante disponibilização de sinais transparentes para os interessados, de maneira centralizada, não existindo nenhuma novidade no ponto de vista da estrutura jurídica da relação de fretamento.

5. Essa situação é nova e tem alterado a demanda pelo serviço de fretamento, na medida em que viabiliza a descoberta de comunhão de interesses de potenciais passageiros e a formação de grupos de contratantes com demandas similares, ainda que não tenham relação entre si. A aproximação é feita pela plataforma, que direciona aqueles com interesses comuns.

6. Contudo, é imperioso frisar que, do ponto de vista da estrutura jurídica da relação, não há absolutamente nenhuma novidade na sistemática de fretamento. O que há, entretanto, 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.

7. Soma-se a isso o fato de que, embora tradicionalmente a finalidade ou objetivo compartilhado fosse uma tendência nas viagens por fretamento, essa característica não faz parte da sua essência jurídica. Foi justamente a compreensão de que a *finalidade* não é relevante para o serviço o que permitiu que plataformas tecnológicas, aproveitando a ausência de barreiras informacionais para angariar interessados em viagens eventuais para o mesmo destino, permitissem a aproximação desses sujeitos.

8. Consigna-se que semelhante movimento de estranheza e desconhecimento a respeito de adaptações em modelos de negócio tradicionais, proporcionadas pelo advento da tecnologia, ocorreu no transporte urbano de passageiros. O advento de plataformas como o Uber, 99, Cabify, entre outros, também sofreu com a fiscalização do poder público, inclusive com edição de atos normativos locais restringindo a prestação do serviço. Dessa forma, o mesmo cenário ocorrido no transporte individual de passageiros, se repete com o transporte público. Trata-se de situação previsível e não vedada.

9. Ademais, convém destacar que nesse novo modelo de negócio, a viagem é contratada por um único tomador de serviços (a plataforma tecnológica), que atua na qualidade de mandatário dos potenciais consumidores (sem relação entre si). A tomadora de serviço arca com o custo do fretamento perante a SOLUÇÃO TURISMO, realizando o pagamento a esta.

10. Dessa forma, diferentemente do que consignado na notificação/intimação enviada e ora impugnada:

a) A SOLUÇÃO TURISMO não realiza cobrança individual por passagem, cobrando exclusivamente da tomadora de serviço;

b) A SOLUÇÃO TURISMO é contratada para uma única viagem, conforme solicitação da tomadora de serviços, não operando na forma de linha contínua e conseqüentemente não transportando passageiros em parte do itinerário; e

c) A SOLUÇÃO TURISMO emite suas notas fiscais e sua Autorização de Viagem Eventual ou Comunicação de Viagem Eventual em face da tomadora de serviços, não havendo que falar em execução dos serviços sem prévia autorização ou permissão

11. Inclusive, para os devidos fins legais, a SOLUÇÃO TURISMO comunica sua viagem para a ANTT como sendo de fretamento eventual, sendo a viagem registrada no sistema nesse formato. No caso, a ANTT emite autorização para que a viagem aconteça, entendendo que os requisitos para a realização do frete foram preenchidos no caso concreto.

12. Dessa forma, evidente que inexistente qualquer irregularidade na atividade desempenhada pela SOLUÇÃO TURISMO 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).

13. Soma-se a isso o fato de que não há na legislação ou nos inúmeros instrumentos infralegais norma que impeça que o modelo de negócio da atividade econômica explorada pela autorizatória 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.

14. De rigor consignar ainda que barreiras ou ônus burocráticos artificiais e injustificáveis, não podem prejudicar a iniciativa privada, limitar a opção dos usuários, criar reserva de mercado e violar a livre iniciativa e a livre concorrência. Tais condutas arbitrárias devem ser revistas e combatidas. Trata-se de entendimento capitaneado pelo Prof. CARLOS ARI SUNDFELD (Doc. 05):

Barreiras ou ônus burocráticos artificiais (isto é, desnecessários, desprovidos de razão) não podem embaraçar a iniciativa privada, limitar opções dos usuários ou criar reserva de mercado para serviços públicos regulares de transporte. (...) Restrições artificiais violam a livre iniciativa e a livre concorrência entre modais e empresas de transporte (art. 170, caput e inciso IV, da Constituição), além de comprimir a esfera de liberdade pessoal dos potenciais passageiros, ao onerar sua liberdade de locomoção (art. 5º, caput, da Constituição).

15. Não obstante, convém ainda evidenciar que a decisão judicial proferida nos autos do processo de nº 1043315-80.2020.4.01.3400 - *decisão esta que proíbe a execução da atividade de fretamento da SOLUÇÃO TURISMO com saída, chegada ou parada do Distrito Federal* - vem sendo cumprida em sua integralidade. Neste ponto, ressalva ainda a SOLUÇÃO TURISMO que, se a Buser descumpra a liminar determinada, o que se desconhece, não poderá a SOLUÇÃO TURISMO ser responsabilizada, sofrendo qualquer eventual punição administrativa, por ato que não deu causa.

16. Ademais, de rigor consignar que a decisão proferida no processo judicial de nº 1043315-80.2020.4.01.3400 se limita a viagens intermediadas por plataformas tecnológicas, como a Buser, de modo que qualquer medida administrativa que ultrapasse os limites da referida decisão e proíba todo e qualquer tipo de viagem com saída, parada ou chegada no Distrito Federal, configuram nítido abuso de direito regulatório por parte da ANTT.

17. Soma-se a isso o fato de que o fretamento é a única atividade desempenhada pela SOLUÇÃO TURISMO, que tem sede no município de Brasília/DF. Dessa forma, evidente que inúmeras viagens, mesmo aquelas que não envolvam plataformas tecnológicas, partem e retornam à cidade de Brasília, posto que é esse o local do domicílio da empresa, de modo que qualquer eventual sanção administrativa neste sentido - *com proibição de saída, chegada ou parada do Distrito Federal* - prejudicará sua atividade, podendo inclusive incorrer no encerramento de seus serviços, o que não pode ser, em hipótese alguma, admitido.

18. Por todo o exposto, requer a SOLUÇÃO TURISMO que este procedimento seja arquivado, sem maiores discussões, eis que não há que se falar - sequer em tese - a respeito de qualquer descumprimento ou violação por parte da SOLUÇÃO TURISMO. [grifos do original]

2.8. Em anexo à defesa da empresa foram juntados o registro do TAF da Inter Brasil Transportes, Turismo e Eventos (SEI nº 8666048) - indicando que a autorizatória teria 103 motoristas

e 49 veículos cadastrados nos sistemas da ANTT em 26/10/2020, data da consulta -, um conjunto de decisões judiciais relativas aos serviços de fretamento na modalidade colaborativa, e um artigo de Sundfeld *et. al* (2021)[1] sobre os serviços de fretamento e sua intermediação por aplicativos.

2.9. Em 2/12/2021, o representante da empresa peticionou (SEI nº9024085) requerendo acesso integral aos autos, o qual seria concedido em 8/12/2021, conforme consta do OFÍCIO SEI Nº 32311/2021/CGPAS/GEFIS/SUFIS/DIR-ANTT (SEI nº 9104008), desta data.

2.10. Em certidão juntada ao processo em 30/12/2021, Certidão CGPAS (SEI nº9364456), o Presidente da comissão processante certificou o encerramento do prazo para apresentação de defesa, ocorrido em 3/11/2021.

2.11. Em reunião deliberativa, realizada em 27/12/2021 e registrada conforme a Ata de Reunião CGPAS (SEI nº 9364518), os membros da comissão deliberaram o que se segue:

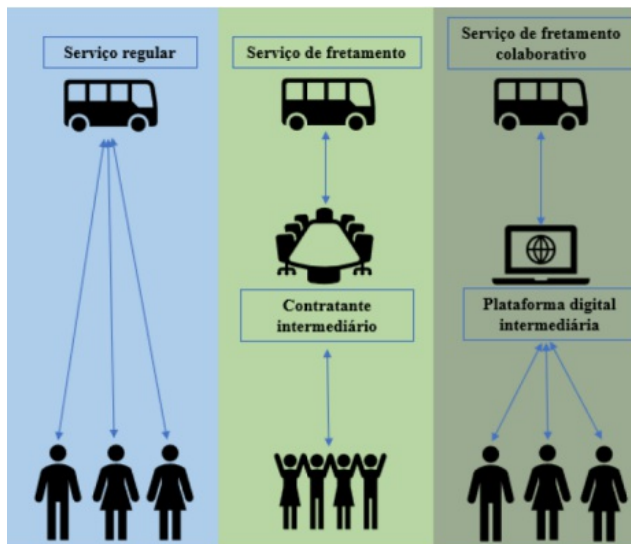
1. Conhecer a Defesa protocolada tempestivamente com o número 50500.104197/2021-25.
2. Considerar os elementos constantes do processo judicial 1043315-80.2020.4.01.3400, citado tanto na Nota Técnica SEI nº 5352/2021/COFISCN/URCN/SUDEG/DIR (SEI 8182958) quanto na Defesa da transportadora (SEI 8666045).
3. Consignar nesta Ata que as informações úteis ao presente Processo Administrativo Ordinário são as que se referem apenas à transportadora e não aos meios de intermediação.
4. Declarar encerrada a instrução processual.
5. Notificar a transportadora para, querendo, manifestar-se no prazo de 10 (dez) dias previsto no art. 92 da Res. ANTT 5.083/16.
6. Informar à mesma transportadora que o processo foi tornado público após a notificação do infrator, nos termos do art. 78-B da Lei 10.233, de 5 de junho de 2001.

2.12. A notificação referida no item 5 da ata supracitada se deu por meio da Notificação. CGPAS (SEI nº 9364728), de 30/12/2021, conferindo prazo de 10 dias para manifestação da empresa.

2.13. Consta do processo nova ata de reunião (SEI nº9493144), de 11/1/2022, e nova notificação (SEI nº 9495058), de mesma data, por meio da qual a comissão confere um prazo adicional de 5 dias para manifestação da Inter Brasil Transportes, Turismo e Eventos, em razão de dificuldades que teriam sido relatadas pela transportadora.

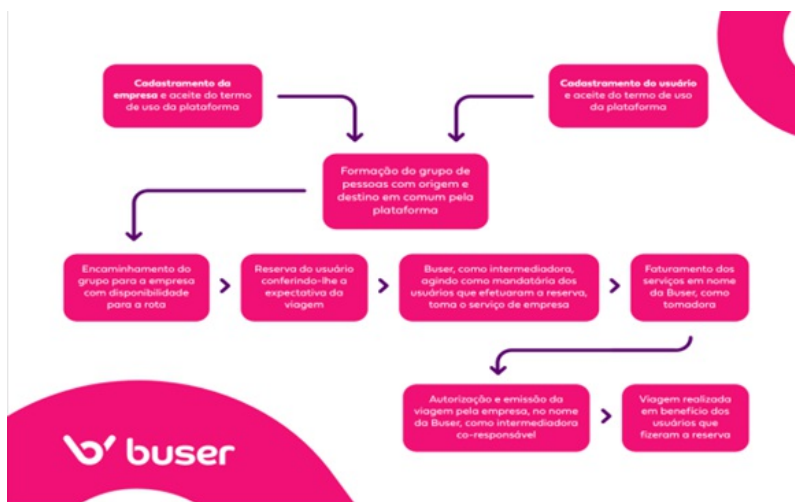
2.14. A manifestação de defesa (SEI nº9495055) da empresa ocorreu nos autos do processo 50500.002954/2022-16, em peticionamento datado de 11/1/2022. Reproduz-se os trechos complementares à manifestação anteriormente enviada pela empresa, *in verbis*:

5. A SOLUÇÃO TURISMO 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.
 6. 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.
- [...]
8. Confira-se, neste sentido, a ilustração abaixo que demonstra o papel das plataformas tecnológicas de intermediação no serviço de fretamento, conforme reconhecido pelo CADE no bojo do Anexo I ao Parecer nº 12/2021/CGAA1/SGA1/SG/CADE:



[...]

12. A Buser, um dos aplicativos que realiza intermediação entre passageiros e empresas fretadoras, disponibilizou recentemente aos parceiros comerciais que atuam em sua plataforma um desenho esquematizado de como funciona na prática a formação do grupo:



[...]

15. Não é preciso ir longe para entender, de forma simples, a sistemática do modelo de negócio de aplicativos no fretamento: basta imaginar, por exemplo, que os apps substituíram agentes de turismo, intermediadores da relação passageiros < > fretadora. Nada além disso.

[...]

18. Não obstante, a SOLUÇÃO TURISMO 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 autorizada 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.

[...]

22. Dessa forma, de rigor sejam mantidas as emissões de licença pela ANTT, à SOLUÇÃO TURISMO.

23. Por todo o exposto, a SOLUÇÃO TURISMO reitera integralmente os termos da defesa administrativa anteriormente apresentada, bem como requer que este procedimento seja arquivado, sem maiores discussões, eis que não há que se falar – sequer em tese – sobre qualquer descumprimento ou violação a resoluções e decretos da ANTT por parte da SOLUÇÃO TURISMO.

2.15. Apresentada a manifestação final da empresa, a comissão processante apresentou o Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo (SEI nº9649066), datado de 21/1/2022, em que se destacam os seguintes trechos, em seus exatos termos:

2. IMPUTAÇÕES E PROVAS APRESENTADAS

2.1. A Nota Técnica SEI nº 5352/2021/COFISCN/URCN/SUDEG/DIR (SEI 8182958), explicou:

Destacamos por "circuito fechado" entende-se a "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" (art. 3º, XIV, da Resolução nº 4.77/2015).

É certo que, existem diferenças entre os serviços de transporte regular de passageiros (Resolução nº 4.770/2015) e serviços de transporte não regular de passageiros (fretamento - Resolução nº 4.777/2015).

Contudo, o que releva anotar é que o fretamento pressupõe o sistema de circuito fechado (viagem com trechos de ida e volta), enquanto o transporte regular de passageiros adota o sistema de circuito aberto (viagens com trecho de ida OU volta).

Nessa medida, se a empresa que presta serviços de fretamento, deve, necessariamente, observar o sistema de circuito fechado, pouco importando se capta os passageiros interessados por intermédio de plataformas colaborativas.

Esta circunstância, de captar passageiros por intermédio de plataformas colaborativas, não desnatura a natureza do serviço. A não observância do circuito fechado equivaleria, por via transversa, na prestação do transporte regular de passageiros (viagens com trecho de ida ou de volta), autorização que a impetrante não possui. Em suma, ainda que a empresa forme grupos de interessados através de plataformas colaborativas, é necessário que o fretamento observe o sistema de "circuito fechado", nos moldes da regulamentação.

A operação em circuito aberto que a empresa realiza, fato que, pelas razões declinadas, não se mostra de acordo com as normas de regência, e que está sendo utilizada sistematicamente pela empresa, sendo que as apreensões realizadas até então por esta COFIS e que não são poucas, não estão sendo suficiente para fazer cessar a prática irregular.

Registre-se que eventual abertura de Processo Ordinário, não é por razões da utilização de plataformas tecnológicas colaborativas. Mas sim pela não observância do circuito fechado em cada autorização expedida.

2.2. E concluiu pelas seguintes imputações:

Neste diapasão temos duas vertentes:

A empresa está operando em desconformidade com as regras estabelecidas pela ANTT.

A empresa está operando em verdadeira afronta ao que ficou decidido o juízo da Sexta Vara Federal de Brasília-DF.

2.3. Apresentou, por fim, diversos autos de infração lavrados em face da transportadora (SEI 8184054).

[...]

4. ELEMENTOS QUE EVIDENCIAM A AUTORIA E A MATERIALIDADE

4.1. Os autos de infração evidenciam que a transportadora realizou transporte em circuito aberto em diversas viagens, conforme foi atestado por vários servidores nos documentos anexados no SEI 8184054. Lista-se:

Autos de infração listados no SEI 8184054

Auto de infração	Data	Trajeto	Local da fiscalização
PASNA00000132020	10/01/2020	Goiânia/GO-Brasília/DF	Goiânia/GO
PASNA00014732021	08/07/2021	Brasília/DF-Goiânia/GO	Brasília/DF
PASNA00014772021	08/07/2021	Brasília/DF-São Paulo/SP	Brasília/DF
PASNA00022822020	05/11/2020	Brasília/DF-São Paulo/SP	Brasília/DF
PASNA00017832021	30/07/2021	Brasília/DF-São Paulo/SP	Brasília/DF
PASNA00011112021	02/06/2021	Brasília/DF-São Paulo/SP	Brasília/DF
PASNA00018082021	11/08/2021	Brasília/DF-São Paulo/SP	Brasília/DF
PASNA00020592020	21/10/2020	Goiânia/GO-Brasília/DF	Brasília/DF
PASFR00004022021	19/08/2021	Goiânia/GO-Brasília/DF	Brasília/DF

5. ENQUADRAMENTO DA CONDUTA AO TIPO INFRAACIONAL

5.1 Verifica-se que houve descumprimento sistemático do regulamento do transporte interestadual de passageiros por fretamento. A conduta descrita enquadra-se claramente no art. 36, §5º do Decreto 2.521, de 20 de março de 1998:

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. (Redação dada pelo Decreto nº 8.083, de 2013)

§ 1º Para os serviços previstos nos incisos I e II do artigo 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.

§ 2º Os veículos, quando da realização de viagem de fretamento, deverão portar cópia da autorização expedida pela Agência Nacional de Transportes Terrestres. (Redação dada pelo Decreto nº 8.083, de 2013)

§ 3º (Revogado pelo Decreto nº 8.083, de 2013)

§ 4º A Agência Nacional de Transportes Terrestres organizará e manterá cadastro das empresas que obtiverem autorização para a prestação dos serviços de transporte de que trata este artigo. (Redação dada pelo Decreto nº 8.083, de 2013)

§ 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.

§ 6º A Agência Nacional de Transportes Terrestres poderá estabelecer, através de norma complementar, a regulamentação dos serviços de que trata este artigo, bem como de outras exigências e procedimentos para sua autorização e operação, visando ao maior conforto e segurança para os usuários e para o sistema de transporte. (Redação dada pelo Decreto nº 8.083, de 2013)

5.2. Posteriormente, veio a Lei 10.233, de 5 de junho de 2001, que estabeleceu outra hipótese para a declaração de inidoneidade:

Art. 78-I. A declaração de inidoneidade será aplicada a quem tenha praticado atos ilícitos visando frustrar os objetivos de licitação ou a execução de contrato.

5.3. A impossibilidade da declaração de inidoneidade, no entanto, não afasta a penalidade de cassação. O Decreto afirma que a transportadora que utilizar de seu termo de autorização para modalidade de transporte diversa terá seu registro cadastral **cassado imediatamente**.

6. ARGUMENTOS DA DEFESA E DA MANIFESTAÇÃO DO AGENTE REGULADO

[...]

6.3. Conforme a NOTA TÉCNICA SEI Nº 5352/2021/COFISCN/URCN/SUDEG/DIR (SEI 8182958), a Empresa é autorizatória do serviço de transporte rodoviário de passageiros, na modalidade fretamento eventual (TAF nº 53.3372) e frequentemente utiliza ferramentas tecnológicas colaborativas (site e aplicativos) para identificar passageiros interessados em seus serviços, constituindo grupos de contratantes com demandas similares. A natureza desta ferramenta permite que a contratação seja feita diretamente entre as partes, dispensando-se a figura física do intermediário, contratante do fretamento.

6.4. No entanto, essa plataforma de facilitação da contratação, da forma que está sendo realizada pela empresa na modalidade de circuito aberto, desnatura a prestação do serviço de transporte rodoviário de passageiros na modalidade de fretamento (turístico ou eventual), não observando nenhuma das condições estabelecidas em Lei, em Decreto e na Resolução para o fretamento eventual.

6.5. Para regulamentar o específico serviço realizado em regime de fretamento, a ANTT editou a Resolução nº 4.777/2015, que estabeleceu o fretamento sob as formas turística, eventual e contínua (art. 2º), todas com deslocamento de pessoas em circuito fechado. Ou seja, viagens de grupos de passageiros com motivação comum que partem em um veículo de um local de origem a um ou mais locais de destino e, após percorrer todo o itinerário, observados 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 - art. 3º, XIV, da Resolução nº 4.777/2015). Nesse sentido, os incisos VI e VII do art. 3º, in verbis:

“VI - Fretamento turístico: o serviço prestado por autorizatória, 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 [...]"

6.6. É certo que existem diferenças entre os serviços de transporte regular de passageiros (Resolução nº 4.770/2015) e serviços de transporte não regular de passageiros (fretamento - Resolução nº 4.777/2015). Entretanto, o que releva diferenciar é que o fretamento pressupõe o sistema de circuito fechado (viagem com trechos de ida e volta), enquanto o transporte regular de passageiros adota o sistema de circuito aberto (viagens com trecho de ida ou volta).

6.7. Nessa medida, se a empresa que presta serviços de fretamento, deve, necessariamente, observar o sistema de circuito fechado, pouco importando se capta os passageiros interessados por intermédio de plataformas colaborativas.

6.8. Em resumo, as irregularidades praticadas pela empresa não dizem respeito ao intermédio de plataformas colaborativas para captação de passageiros interessados, mas sim à falta de observância dos requisitos legais necessários para caracterização do sistema de circuito fechado, pressuposto do fretamento eventual.

6.9. Já em relação a da decisão judicial nº 1043315-80.2020.4.01.3400, a empresa está operando em desconformidade com as regras estabelecidas pela ANTT. A decisão assim estabeleceu: "À ANTT, que proceda à efetiva fiscalização das atividades das quatro primeiras réis". Sendo assim, a empresa está operando em verdadeira afronta ao que ficou decidido o juízo da Sexta Vara Federal de Brasília-DF.

6.10. Ademais, na defesa apresentada não há a demonstração comprovada da presença dos requisitos legais para a exploração da atividade, visto que os argumentos se limitaram na errônea culpabilidade dos fiscais (sem comprovação) e na mera definição de uso da plataforma digital.

7. CIRCUNSTÂNCIAS ATENUANTES E AGRAVANTES

7.1. O §5º do art. 36 do Decreto 2.521, de 20 de março de 1998, é exaustivo em estabelecer a cassação para o caso em tela:

§ 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.

7.2. Dessa forma, não é possível abrandar ou agravar a penalidade com base em atenuantes e agravantes.

8. CONCLUSÃO E PROPOSTA À DIRETORIA COLEGIADA

8.1. Assim, em estrita observância ao prazo estabelecido para a entrega do Relatório Final, tendo a presente Comissão formado sua livre convicção a respeito dos fatos relatados nestes autos, de acordo com as razões acima esposadas, sugere a essa Diretoria Colegiada: a aplicação da pena de cassação, em face da Empresa INTER BRASIL TRANSPORTES, TURISMO E EVENTOS EIRELI ME, CNPJ 06.973.900/0001-00. [grifos do original]

2.16. Ato contínuo, ainda no dia 21/1/2022, a comissão processante reuniu-se para encerramento dos trabalhos, encaminhando o Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo (SEI nº 9649066) para análise da SUFIS.

2.17. Em 27/1/2022, em consonância com o disposto no art. 50 da norma regimental pretérita, vigente naquela data, a SUFIS encaminhou o RELATÓRIO À DIRETORIA 46 (SEI nº 9712342) e a MINUTA DE DELIBERAÇÃO CGPAS (SEI nº 9713850) para fins de distribuição da matéria para deliberação colegiada, mantendo a proposição da comissão processante no sentido de aplicar a pena de cassação da autorização de fretamento em desfavor da empresa Inter Brasil Transportes, Turismo e Eventos em decorrência da disciplina do art. 36, § 5º, do Decreto 2.521/1998.

2.18. Os autos foram distribuídos ao Diretor-Geral, em sorteio realizado em 3/2/2022, conforme DESPACHO CODIC (SEI nº 9883305).

2.19. O processo entrou na pauta da 927ª Reunião Ordinária de Diretoria, realizada em 10/3/2022, em que o Diretor-Geral acolheu a proposição da unidade técnica, na forma do VOTO DG 39 (SEI nº 10039591) e da MINUTA DE DELIBERAÇÃO DG (SEI nº 10040189).

2.20. Na ocasião pedi vistas do processo, de forma elucidar alguns aspectos da proposição e conferir tratamento uniforme ao do processo 50500.093206/2021-45 - sobre a mesma matéria -, e que foi distribuído a esta Diretoria no dia 3/2/2022, como também, e principalmente, para examinar os efeitos de eventual cassação da autorização de fretamento da Inter Brasil Transportes, Turismo e Eventos sobre o Termo de Autorização de Serviços nº 208, deferido à empresa no serviço regular de transporte rodoviário interestadual de passageiros, TRIP.

2.21. De forma a dirimir algumas dúvidas jurídicas, encaminhei, nos autos do processo 50500.093206/2021-45, o DESPACHO DDB (SEI nº 10244353) - datado de 14/3/2022 - à Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT), com os seguintes questionamentos:

30.1. É possível interpretar que o art. 36, §5º, do Decreto 2.521/1998, está parcialmente válido, sendo ainda aplicável para apuração de infrações em serviços autorizados de transporte rodoviário interestadual de passageiros por fretamento? Ou as infrações que possam acarretar a cassação dos prestadores de serviço nesse setor devem ser necessariamente analisadas à luz dos art. 78-A e 78-H da Lei 10.233/2001 c/c resoluções da ANTT aplicáveis?

30.2. Caso o art. 36, §5º, do Decreto 2.521/1998, não seja aplicável, é necessário que a Agência caracterize a gravidade da conduta de "circuito aberto" para a aplicação da penalidade de cassação? É necessário que a tipificação da conduta esteja presente nas normas internas da ANTT, a exemplo da Resolução 233/2003, ou é possível fazer uma interpretação extensiva de outras tipos infracionais previstos nas normas da Agência?

30.3. Haveria caracterização de mais de uma penalização administrativa pelo mesmo fato, vedada no ordenamento jurídico sob imperativo do "no bis in idem", no caso de processamento de PAS em paralelo a outro processo administrativo ordinário distinto com a penalidade de cassação? Se negativa essa resposta anterior, há que se aguardar o trânsito em julgado dessas apurações ou se deve indicar outra motivação?

30.4. Eventual alteração da motivação e/ou da capitulação normativa, no presente caso, implica necessidade de reabertura dos trabalhos pela Comissão de Processo Administrativo (CPA) ? Se positiva a resposta, em que fase o presente processo de administrativo deve ser reaberto (Ex.: defesa, alegações finais ou elaboração do Relatório Final pela CPA)?

2.22. Complementarmente, neste processo, encaminhei à PF-ANTT o DESPACHO DDB (SEI nº 10456176), de 17/3/2022, com o seguinte conteúdo, *in verbis*:

2. O caso em exame se assemelha ao descrito no DESPACHO DDB (SEI nº 10244353), atualmente sob análise da PF-ANTT, de sorte que sobre ele recaem os mesmos questionamentos jurídicos. Essa razão motivou o pedido de vista do processo na 927ª Reunião Deliberativa Presencial - RDP, realizada no dia 10/3/2022, de forma a uniformizar o tratamento do tema no âmbito da ANTT.
3. Ocorre que a empresa INTER BRASIL TRANSPORTES, TURISMO E EVENTOS EIRELI ME, além de detentora do Termo de Autorização de Fretamento (TAF) n. 533372, também é habilitada para a prestação do serviço regular de transporte rodoviário interestadual de passageiros, por meio do Termo de Autorização (TAR) n. 208, ambos vigentes.
4. Embora essa questão não tenha sido objeto de análise no RELATÓRIO FINAL CPA CGPAS (SEI nº 9649066) e no voto condutor da matéria, VOTO DG 39 (SEI nº 10039591), entendo relevante que além dos itens apresentados no DESPACHO DDB (SEI nº 10244353), a Procuradoria Federal junto à ANTT possa elucidar os seguintes questionamentos:
 - a) entendendo o TAF como uma autorização administrativa, fundada no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal, e o TAR como uma autorização regulatória, delegada em razão do art. 21, XII, "e" da Lei Maior, e tendo em vista o disposto no art. 78-J da Lei 10.233/2001, a aplicação da penalidade de cassação do TAF (atividade privada) de uma empresa teria algum efeito sobre o TAR (atividade pública) delegado a essa mesma empresa?
 - b) caso a cassação do TAF n. 533372 produza efeitos sobre o TAR n. 208, esses efeitos seriam imediatos ou dependeriam de um outro processo administrativo?
 - c) supondo-se que os efeitos da penalidade de cassação, conforme o art. 78-J da Lei 10.233/2001, implicassem (sic) na inabilitação da empresa como possível delegatária de uma atividade econômica titularizada pelo Estado, impedindo o atendimento ao disposto no art. 29 da Lei 10.233/2001, o TAR da empresa poderia ser extinto mediante cassação por perda das condições indispensáveis ao cumprimento do objeto da autorização (art. 48 da Lei 10.233/2001)?
 - d) embora não seja o caso concreto, é possível diferir no tempo a produção de efeitos da extinção de que trata o art. 48 da Lei 10.233/2001 caso sua aplicação imediata não se revele medida de interesse público?

2.23. Em resposta às consultas, a PF-ANTT elaborou o Parecer N° 00093/2022/PF-ANTT/PGF (SEI nº 10903289), de 18/4/2022, e o Parecer N° 00094/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 10884135), de 14/4/2022, com os seguintes esclarecimentos:

Parecer 00093/2022/PF-ANTT/PGF

39. 1. É possível interpretar que o art. 36, §5º, do Decreto 2.521/1998, está parcialmente válido, sendo ainda aplicável para apuração de infrações em serviços autorizados de transporte rodoviário interestadual de passageiros por fretamento? Ou as infrações que possam acarretar a cassação dos prestadores de serviço nesse setor devem ser necessariamente analisadas à luz dos arts. 78-A e 78-H da Lei 10.233/2001 c/c resoluções da ANTT aplicáveis?
40. Sim. O art. 36, §5º, do Decreto 2.521/1998, está parcialmente válido, sendo ainda aplicável para apuração de infrações em serviços autorizados de transporte rodoviário interestadual de passageiros por fretamento, eis que não há incompatibilidade de sua previsão com os comandos insertos nos arts. 78-A e 78-H da Lei 10.233/2001.
41. 2. Caso o art. 36, §5º, do Decreto 2.521/1998, não seja aplicável, é necessário que a Agência caracterize a gravidade da conduta de "circuito aberto" para a aplicação da penalidade de cassação? É necessário que a tipificação da conduta esteja presente nas normas internas da ANTT, a exemplo da Resolução 233/2003, ou é possível fazer uma interpretação extensiva de outros tipos infracionais previstos nas normas da Agência?
42. O quesito estaria prejudicado, considerando que se entende pela aplicação do art. 36, §5º.
43. No entanto, reputo relevante esclarecer que a gravidade da infração pode ser objeto de robusta fundamentação do ato administrativo, a exemplo do que ocorreu no Processo Administrativo Ordinário (50500.303035/2019-53[4]):

Faz-se oportuno esclarecer, que o ilícito verificado nestes autos é caracterizado como infração grave, eis que tipificada em nosso ordenamento penal, pelo que, não fosse a declaração de inidoneidade com a consequente cassação da autorização, o artigo 78-H da Lei de Regência prevê, ainda, que:

"Art. 78-H. Na ocorrência de infração grave, apurada em processo regular instaurado na forma do regulamento, a ANTT e a ANTAQ poderão cassar a autorização."

O Art. 78-D do referido diploma legal determina que *"na aplicação de sanções serão consideradas a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida pelo infrator, as circunstâncias agravantes e atenuantes, os antecedentes do infrator e a reincidência genérica ou específica"*.

Verifica-se que a infração é indiscutivelmente grave, justificando à cassação da autorização (art. 78-H da Lei nº 10.233/2001), figurando também como hipótese literal de declaração de inidoneidade (art. 86, II, do Decreto nº 2521/1998).

Ressalte-se, nesse aspecto, que a empresa possui Termo de Autorização para Fretamento válido, ou seja, é, atualmente, autorizada do sistema de transporte rodoviário interestadual de passageiros.
44. Em sentido contrário, não faria sentido a previsão do art. 4º da Resolução n.º 233/2003, considerando que não há o escalonamento positivado da Resolução específica para penalidades quanto à gravidade das infrações:

Art. 4º Nos casos em que houver previsão legal para aplicação da pena de suspensão, cassação, decretação de caducidade da outorga ou declaração de inidoneidade, a Diretoria da ANTT poderá, alternativamente, aplicar a pena de multa, considerando a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida pelo infrator, as circunstâncias agravantes e atenuantes, os antecedentes do infrator e a reincidência genérica ou específica.
45. 3. Haveria caracterização de mais de uma penalização administrativa pelo mesmo fato, vedada no ordenamento jurídico sob imperativo do "no bis in idem", no caso de processamento de PAS em paralelo a outro processo administrativo ordinário distinto com a penalidade de cassação? Se negativa essa resposta anterior, há que se aguardar o trânsito em julgado dessas apurações ou

se deve indicar outra motivação?

46. Sim. Há "bis in idem" na instauração de processo administrativo simplificado em paralelo a outro processo administrativo ordinário para a apuração do mesmo fato.

47. 4. Eventual alteração da motivação e/ou da capitulação normativa, no presente caso, implica necessidade de reabertura dos trabalhos pela Comissão de Processo Administrativo (CPA)? Se positiva a resposta, em que fase o presente processo de administrativo deve ser reaberto (Ex.: defesa, alegações finais ou elaboração do Relatório Final pela CPA).

48. Eventual alteração da motivação e/ou capitulação normativa não implica em invalidade do processo administrativo, uma vez que o acusado se defende dos fatos alegados, e não da capitulação da infração.

Parecer N° 00094/2022/PF-ANTT/PGF/AGU

24. a) entendendo o TAF como uma autorização administrativa, fundada no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal, e o TAR como uma autorização regulatória, delegada em razão do art. 21, XII, "e" da Lei Maior, e tendo em vista o disposto no art. 78-J da Lei 10.233/2001, a aplicação da penalidade de cassação do TAF (atividade privada) de uma empresa teria algum efeito sobre o TAR (atividade pública) delegado a essa mesma empresa?

25. Não. A autorização prevista na Lei n.º 10.233/2001, seja de transporte regular de passageiros, seja de fretamento, é ato administrativo vinculado, só se extinguindo pela sua plena eficácia, por renúncia, anulação ou cassação, à luz do disposto no art. 43, inciso III.

26. b) caso a cassação do TAF n. 533372 produza efeitos sobre o TAR n. 208, esses efeitos seriam imediatos ou dependeriam de um outro processo administrativo?

27. Não produzem efeitos imediatos e necessitaria de outro processo administrativo.

28. c) supondo-se que os efeitos da penalidade de cassação, conforme o art. 78-J da Lei 10.233/2001, implicasse em na inabilitação da empresa como possível delegatária de uma atividade econômica titularizada pelo Estado, impedindo o atendimento ao disposto no art. 29 da Lei 10.233/2001, o TAR da empresa poderia ser extinto mediante cassação por perda das condições indispensáveis ao cumprimento do objeto da autorização (art. 48 da Lei 10.233/2001)?

29. Não há reflexo direito. A autorização para o transporte regular e interestadual de passageiros pode ser cassada por perda das condições indispensáveis ao cumprimento do objeto da autorização.

30. d) embora não seja o caso concreto, é possível diferir no tempo a produção de efeitos da extinção de que trata o art. 48 da Lei 10.233/2001 caso sua aplicação imediata não se revele medida de interesse público?

31. Sim. Com a devida fundamentação do ato administrativo a demonstrar o melhor atendimento ao interesse público, cabível a incidência do art. 22 do Decreto-Lei n° 4.657, de 4 de setembro de 1942.

2.24. São os fatos a relatar.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. O processo que chega à deliberação da Diretoria Colegiada diz respeito a processo administrativo ordinário para apuração de infrações administrativas à legislação de transportes de passageiros.

3.2. Trata-se, pois, de matéria de competência da Diretoria Colegiada, conforme o art. 4º, § 3º, da Resolução 5.083/2016, razão pela qual deve ser objeto de deliberação do órgão de cúpula da ANTT.

3.3. A matéria foi distribuída à apreciação colegiada a partir da Superintendência de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros (SUFIS), com fulcro na competência constante no art. 39, XI, do Regimento Interno² então vigente.

3.4. Superadas as questões preliminares relativas aos atores institucionais competentes para proposição e deliberação da matéria, passa-se à análise de mérito.

3.5. Registro, desde já, que acompanho a proposição do Diretor-Relator, mas por razões distintas, conforme detalhamento posterior.

Circuito fechado e fretamento colaborativo: o não escopo do processo

3.6. Antes de adentrar no processo administrativo ordinário propriamente dito, convém trazer breves considerações sobre o não escopo do processo, no caso, a discussão sobre a validade da norma que exige o circuito fechado na prestação dos serviços de fretamento de transporte rodoviário interestadual de passageiros, TRIP, tema que ganhou corpo após o surgimento dos aplicativos de mobilidade interestadual e o que se convencionou denominar fretamento colaborativo.

3.7. De forma resumida, a controvérsia decorre da distinção entre a natureza pública e privada dos serviços de transporte rodoviário de passageiros, de forma que o serviço regular de TRIP tem natureza pública, posto que titularizado pela União (art. 21, XII, e, da CF/88), ao passo que o serviço de fretamento de TRIP tem natureza privada, sujeitando-se a norma do parágrafo único do art. 170 da Lei Maior.

3.8. Disso decorre que qualquer limitação ao livre exercício de uma atividade econômica deve estar disposta em lei, o que efetivamente ocorre em relação aos serviços de fretamento de TRIP, expressamente sujeitos à prévia autorização por parte da ANTT, por força do art. 26, II e III, da Lei 10.233/2001.

3.9. Carece de dúvida, pois, que o legislador, em aderência ao parágrafo único do art. 170 e ao art. 178, ambos da Constituição da República, delegou à ANTT o exercício do poder de polícia administrativa relativamente aos serviços de fretamento de TRIP.

3.10. A controvérsia residiria na obrigatoriedade – disposta em decreto – de que os serviços de fretamento sejam prestados em circuito fechado, definição que consta do art. 2º, XIV, da Resolução ANTT 4.777/2015:

XIV - Circuito fechado: 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;

3.11. Tal discussão, todavia, não tem o condão de afastar a validade das disposições regulamentares e regulatórias sobre o tema, que continuam a produzir efeitos até que sobrevenha norma em sentido contrário, ou que a autoridade reguladora entenda pela inaplicabilidade da regra do circuito fechado, como decorrência, por exemplo, de processo de revisão da Resolução ANTT 4.777/2015.

3.12. Com isso, a observância da regra do circuito fechado condiciona a atuação dos agentes incumbidos da fiscalização da prestação dos serviços de fretamento de TRIP, independentemente da forma de intermediação na contratação do serviço.

3.13. Ou seja, a intermediação por meio de aplicativos de transporte não se constitui em infração contra as regras dos serviços de fretamento, o que restou claro no Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo, *in verbis*:

6.7. Nessa medida, se a empresa que presta serviços de fretamento, deve, necessariamente, observar o sistema de circuito fechado, **pouco importando se capta os passageiros interessados por intermédio de plataformas colaborativas.**

6.8. Em resumo, **as irregularidades praticadas pela empresa não dizem respeito ao intermédio de plataformas colaborativas para captação de passageiros interessados**, mas sim à falta de observância dos requisitos legais necessários para caracterização do sistema de circuito fechado, pressuposto do fretamento eventual. [grifos acrescidos]

3.14. Sendo este o primeiro processo administrativo ordinário relativo ao descumprimento da regra do circuito fechado a ser deliberado pela Diretoria Colegiada, podendo constituir-se em precedente de processos análogos, entende-se pertinente deixar assente que a validade da exigência de circuito fechado, bem como da utilização de plataformas de mobilidade, não são objeto desta deliberação.

Do processo administrativo ordinário

3.15. O processo administrativo ordinário teve origem nos autos do processo 50500.090181/2021-28, por meio da NOTA TÉCNICA SEI N° 5352/2021/COFISCN/URCN/SUDEG/DIR (SEI n° 8182958), de 21/9/2021.

3.16. Conforme tabela apresentada pela unidade técnica, contra a empresa Inter Brasil Transportes, Turismo e Eventos constam 9 autos de infração pela prática de circuito aberto, os quais resultaram na apreensão dos veículos em todas as oportunidades, que foram de janeiro de 2020 até agosto de 2021.

3.17. Da nota técnica supracitada seguiram-se os procedimentos necessários à instauração do processo administrativo ordinário, em consonância com as regras da Resolução ANTT 5.083/2016 (norma interna de processo administrativo) e da Instrução Normativa 5/2021 (detalhamento dos procedimentos para apuração de infrações).

3.18. Em decorrência dos procedimentos, e após prévia ciência da Diretoria Colegiada – conforme a regra do art. 4º, § 1º, da Resolução ANTT 5.083/2016 –, foi editada a Portaria SUFIS 8/2021, instaurando o processo administrativo ordinário ora em deliberação.

3.19. Iniciado o processo, observa-se que a comissão processante observou o rito previsto na Resolução ANTT 5.083/2016 e na Instrução Normativa 5/2021, garantindo-se o pleno exercício da ampla defesa e do contraditório por parte dos representantes da empresa Inter Brasil Transportes, Turismo e Eventos.

3.20. Relativamente à defesa apresentada pela empresa, essa centrou-se na legalidade da plataforma tecnológica de intermediação do serviço, o que, repisa-se, não é objeto do processo administrativo ordinário.

3.21. Destaca-se o seguinte excerto da petição apresentada pela empresa em sua defesa, *in verbis*:

10. Dessa forma, diferentemente do que consignado na notificação/intimação enviada e ora impugnada:

a) A SOLUÇÃO TURISMO não realiza cobrança individual por passagem, cobrando exclusivamente da tomadora de serviço;

b) A SOLUÇÃO TURISMO é contratada para uma única viagem, conforme solicitação da tomadora de serviços, não operando na forma de linha contínua e conseqüentemente não transportando passageiros em parte do itinerário; e

c) A SOLUÇÃO TURISMO emite suas notas fiscais e sua Autorização de Viagem Eventual ou Comunicação de Viagem Eventual em face da tomadora de serviços, não havendo que falar em execução dos serviços sem prévia autorização ou permissão.

3.22. De fato, a formação de grupos de passageiros via intermediação de aplicativos de mobilidade não pode ser tida, *per se*, como cobrança individual de passagem.

3.23. De igual forma, eventual multiplicidade de licenças de viagem de serviços de fretamento de TRIP não se confunde com a prestação regular de serviços de TRIP, ocorrido regularmente em horários pré-fixados, com venda individual de bilhetes de passagem e aberta ao público, com partidas e chegadas em terminais rodoviários e possibilidade de embarques e desembarques em trechos do itinerário, características suficientes para diferenciar as duas modalidades de serviço, ainda que o serviço de fretamento seja prestado em desacordo com suas regras.

3.24. Tampouco parece razoável referir-se à prestação de serviços sem prévia autorização da agência, na medida em que as licenças de viagem referentes a esses serviços são efetivamente

emitidas pela ANTT, a partir do cumprimento de pré-requisitos definidos em normas da setoriais.

3.25. Muito embora seja possível atribuir razão à empresa nas afirmações acima, nenhuma delas relaciona-se ao objeto de apuração deste processo administrativo ordinário, qual seja, o reiterado descumprimento da regra do circuito fechado.

3.26. E sobre esse fato, objeto da apuração instaurada por meio da Portaria SUFIS 8/2021, não foi oferecida defesa por parte da empresa Inter Brasil Transportes, Turismo e Eventos.

Do enquadramento da conduta da empresa

3.27. Cediço que a empresa Inter Brasil Transportes, Turismo e Eventos sistematicamente descumpriu a regra do circuito fechado na prestação de serviço de fretamento de TRIP, conduta comprovada por meio de 9 medidas administrativas de apreensão ocorridas conjuntamente com os autos de infração constantes do documento SEI8184054- o que em momento algum foi refutado pela empresa -, evidencia-se a autoria e materialidade no descumprimento do regulamento dos serviços de fretamento no âmbito da ANTT.

3.28. A despeito da discussão trazida aos autos sobre a validade do comando do art. 36, § 5º, do Decreto 2.521/1998, que envolveria não somente a definição quanto à natureza da cassação do registro de fretamento, como também a controvérsia sobre se o descumprimento da regra do circuito fechado caracterizaria a prática de modalidade de transporte diversa da que foi autorizada, entendo que quanto à conduta da empresa caberia enquadramento distinto do originalmente suscitado pela comissão processante e acolhido pelo Diretor-Relator.

3.29. Na medida em que restou comprovado que a empresa se utilizou - pelo menos por 9 vezes, ao longo de quase 20 meses - dos sistemas da ANTT para obter licenças de viagem com finalidade de prestar serviço em desacordo com as regras do setor de fretamento, desvirtuando o princípio da boa-fé do particular perante o poder público, um dos cânones da Lei de Liberdade Econômica, a reger a atividade privada de serviço de fretamento, configura-se a ocorrência de infração grave, ensejando a aplicação do art. 78-H da Lei 10.233/2001, resultando na sanção de cassação de que trata o art. 78-A, IV da mesma lei.

3.30. Registre-se que a Resolução ANTT 4.777/2015, em seu art. 37, possibilita a emissão de licenças de viagem em condições excepcionais, **mediante prévia análise da Agência**.

3.31. Se por algum motivo a empresa, em razão do contrato de transporte, necessitava da emissão de licenças de viagem só de ida ou de volta, poderia ter solicitado à ANTT a aplicação da norma do art. 37 da Resolução ANTT 4.777/2015, o que efetivamente não foi observado no caso sob exame, ressaltando a gravidade da infração.

Da impraticabilidade de convalidação da penalidade de cassação em multa

3.32. Caracterizada a gravidade da infração e a decorrente aplicação da pena de cassação da autorização de fretamento, impõe-se verificar a possibilidade de aplicação alternativa de pena de multa, prevista no art. 65 da Resolução ANTT 5.083/2016:

Art. 65. Nos casos em que houver previsão legal, regulamentar ou contratual para a decretação de caducidade da outorga ou aplicação da penalidade de suspensão, cassação ou declaração de inidoneidade, a Diretoria Colegiada da ANTT poderá, alternativamente, aplicar a pena de multa considerando a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida pelo infrator, as circunstâncias agravantes e atenuantes, os antecedentes do infrator e a reincidência.

3.33. Entendo pela ausência de interesse público na convalidação da penalidade de cassação em multa, a uma em razão da gravidade da conduta da empresa, que se utilizou indevidamente do princípio da boa-fé do particular perante a administração de forma a descumprir as regras setoriais, a duas porque a cassação da empresa não trará prejuízos significativos ao serviço de transporte rodoviário de passageiros e seus usuários.

3.34. Considerando-se que a Inter Brasil Transportes, Turismo e Eventos concentra suas licenças de viagem nas ligações entre as cidades de Brasília/Goiânia e Brasília/São Paulo, e tomando-se por base as licenças de viagem emitidas entre essas localidades nos 4 primeiros meses do ano de 2022, foi possível identificar pelo menos 41 empresas que realizaram o serviço de fretamento entre Brasília e Goiânia, e 28 empresas prestando o serviço de fretamento entre Brasília e São Paulo.

3.35. Resta evidente, pois, que a cassação da autorização de fretamento da Inter Brasil Transportes, Turismo e Eventos não tem o condão de trazer prejuízo aos usuários de serviços de transporte rodoviário de passageiros, seja pela múltipla oferta de operadores de serviços de fretamento de TRIP, seja pela possibilidade de utilização dos serviços regulares de TRIP nessas ligações.

Dos efeitos da cassação do TAF sobre o TAR da Inter Brasil Transportes, Turismo e Eventos

3.36. Por fim, e uma das razões deste pedido de vistas, se faz premente analisar os possíveis efeitos da pena de cassação da autorização de fretamento da Inter Brasil Transportes, Turismo e Eventos sobre a autorização de serviços regulares da empresa, deferida na forma do Termo de Autorização de Serviços (TAR) 208.

3.37. Conforme delineado no Parecer Nº 00094/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 10884135), a cassação da autorização de fretamento da empresa não produz efeitos imediatos sobre a autorização de serviços regulares da mesma empresa.

3.38. Tais efeitos, que decorreriam da norma do art. 78-J da Lei 10.233/2001, devem ser objeto de apuração em processo específico.

3.39. Na medida em que os efeitos do art. 78-J podem repercutir sobre a norma do art. 29 da Lei 10.233/2001 – relativa aos requisitos de habilitação necessários à delegação da prestação de serviço de TRIP –, requer-se que a SUPAS adote o rito anteriormente definido pela Diretoria Colegiada na forma da Deliberação ANTT 321/2021, destinado a verificar a comprovação das condições indispensáveis ao cumprimento do objeto da autorização.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante todo o exposto, VOTO no sentido de que a Diretoria Colegiada delibere por:

a) aplicar a pena de cassação à Inter Brasil Transportes, Turismo e Eventos Eireli ME, CNPJ nº 06.973.900/0001-00, com fundamento no art. 78-A, IV, c/c o art. 78-H da Lei nº 10.233/2001, extinguindo-se a autorização para prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento ; e

b) determinar que a SUPAS instrua processo específico destinado a examinar os efeitos do art. 78-J da Lei 10.233/2001 sobre o Termo de Autorização de Serviços nº 208, conforme o rito definido na Deliberação ANTT 321/2021.

Brasília, 25 de maio de 2022.

DAVI FERREIRA GOMES BARRETO
DIRETOR

[1] Revista do Direito [ISSN 1982-9957]. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 62, p. 154-170, dez. 2020. <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/index>.

[2] XI - apurar as infrações à legislação de transportes rodoviário de cargas e passageiros, e de trânsito, por meio da instauração e instrução de processos administrativos simplificados ou ordinários, inclusive com a aplicação de medidas cautelares;



Documento assinado eletronicamente por **DAVI FERREIRA GOMES BARRETO, Diretor**, em 25/05/2022, às 15:56, 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 11415192 e o código CRC 994750BF.

Referência: Processo nº 50500.093207/2021-90

SEI nº 11415192

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