



Número: **5012946-58.2022.4.03.6100**

Classe: **MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL**

Órgão julgador: **17ª Vara Cível Federal de São Paulo**

Última distribuição : **02/06/2022**

Valor da causa: **R\$ 10.000,00**

Assuntos: **Transporte Terrestre, Agências/órgãos de regulação**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
STYLE BUS AGENCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA - EPP (IMPETRANTE)	FLAVIO DE SOUZA SENRA (ADVOGADO) MARIANA PINTON MARTINES (ADVOGADO)
COORDENADOR DE FISCALIZAÇÃO - COFISSP - DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (IMPETRADO)	
COORDENADOR DE FISCALIZAÇÃO - COFISRJ - DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (IMPETRADO)	
AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT (IMPETRADO)	
Ministério Público Federal (FISCAL DA LEI)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
29295 9298	30/06/2023 18:49	Sentença	Sentença

MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL (120) Nº 5012946-58.2022.4.03.6100 / 17ª Vara Cível Federal de São Paulo
IMPETRANTE: STYLE BUS AGENCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA - EPP
Advogados do(a) IMPETRANTE: FLAVIO DE SOUZA SENRA - SP222294, MARIANA PINTON MARTINES - SP411813
IMPETRADO: COORDENADOR DE FISCALIZAÇÃO - COFISSP - DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES, COORDENADOR DE FISCALIZAÇÃO - COFISRJ - DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES, AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

SENTENÇA

MANDADO DE SEGURANÇA. TRANSPORTE DE PASSAGEIROS. AUTORIZAÇÃO PARA TRANSPORTAR PESSOAS POR SISTEMA DE FRETAMENTO. DIFERENCIAÇÃO ENTRE SISTEMA ABERTO E FECHADO DE CONDUÇÃO. EXIGÊNCIAS DESCABIDAS. AGENCIAMENTO DE PASSAGEIROS POR PLATAFORMAS DIGITAIS. INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS. LIVRE EXERCÍCIO PROFISSIONAL.

Trata-se de mandado de segurança, com pedido liminar, impetrado por **STYLE BUS AGÊNCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA.** em face de ato supostamente coator da **COORDENAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO – COFISSP - DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES**, visando anular os autos de infração nº 21042022 e nº 25042022, lavrados pela autoridade impetrada, e impedir novas autuações por suposto transporte clandestino de passageiros, afastando a incidência da Portaria nº 27 da ANTT.

A impetrante narrou na inicial atuar no transporte de passageiros autorizada pela ANTT na modalidade de fretamento (TAF nº 350754). No entanto, a empresa foi autuada por suposto transporte clandestino, nos termos da Portaria nº 27 da ANTT, após passar a usar plataformas digitais para oferta de seus serviços.

Em razão do advento de ferramentas tecnológicas (sites e aplicativos), a impetrante tem-se utilizado desses mecanismos para reunir viajantes com as



mesmas pretensões de roteiros, datas, horários previstos de saída e chegada e, especialmente, estruturar a conformação da relação de passageiros.

No entanto, sustenta a impetrante, a autoridade coatora tem entendimento esse tipo de serviço como transporte de “linha tradicional de passageiros”, sujeito a regulamentação específica, motivo pelo qual foi autuada.

Sustenta o uso das plataformas digitais em nada mudou suas operações, ocorrendo nos termos da autorização já expedida pelo órgão regulamentar.

Custas recolhidas (Id 253918702).

A análise liminar foi postergada após informações da autoridade coatora.

Em informações (ID 256304075), a autoridade coatora alegou incompetência do Juízo, inadequação da via eleita e ilegitimidade passiva. No mérito, defendeu legalidade do auto de infração, nos termos do Decreto 2.521/98 e da Resolução 4.777/2015, pois a impetrante tem autorização para operar na modalidade de fretamento e não possui permissão administrativa para realizar transporte regular de passageiros, em circuito aberto.

Deferida a liminar (id 257269785).

A ré interpor recurso de agravo (id 258469891).

O Ministério Público Federal foi intimado e deixou de manifestar-se sobre o mérito, alegando ausência de interesse público (id 260224067).

Indeferido efeito suspensivo no agravo de instrumento da ré (id 279653358)

Da incompetência

As preliminares a respeito da incompetência do juízo e inadequação da via eleita foram analisadas e afastadas na decisão liminar, não havendo razões supervenientes para modificar a decisão deste juízo.

Do mérito

No mesmo sentido, não vejo elementos fáticos a alterar a situação analisada desde a análise liminar.

É evidente o crescente impacto das inovações tecnológicas nas relações de produção, trabalho e oferta de serviços.

As plataformas e aplicativos digitais oferecem uma nova forma de interação entre pessoas, consumidores e prestadores de serviços. Elas também criam e organizam o trabalho e a prestação de serviços de forma diferente da usualmente regulamentada pelo Poder Público.



Não ignoro o embate entre as inovações tecnológicas e a necessidade de proteção individual do trabalhador, dos consumidores e demais atores hipossuficientes no sentido econômico e de conhecimento técnico.

Esse embate, no entanto, não se resolve por ignorar as inovações tecnológicas e são colocadas à frente do judiciário até superveniência de legislação apropriada às modificações surgidas.

Nesse contexto, insere-se o transporte coletivo e individual e de passageiros.

A respeito do tema, o Supremo Tribunal Federal manifestou-se na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 449, julgada em 08/05/2019, Relator Ministro Luiz Fux, no sentido permitir o transporte individual remunerado de passageiros por aplicativos de mobilidade urbana.

Na oportunidade, em juízo de ponderação de princípios, a Corte privilegiou a liberdade de profissão e de livre concorrência sobre medidas desproporcionais e injustificadas a respeito da vedação do uso de aplicativos no transporte individual urbano.

Destaco trecho do precedente então proferido pelo Supremo:

*“O sistema constitucional de proteção de liberdades goza de prevalência prima facie, devendo eventuais restrições ser informadas por um parâmetro constitucionalmente legítimo e adequar-se ao teste da proporcionalidade, exigindo-se ônus de justificação regulatória baseado em elementos empíricos que demonstrem o atendimento dos requisitos para a intervenção. 11. A norma que proíbe o “uso de carros particulares cadastrados ou não em aplicativos, para o transporte remunerado individual de pessoas” configura limitação desproporcional às liberdades de iniciativa (art. 1º, IV, e 170 da CRFB) e de profissão (art. 5º, XIII, da CRFB), a qual provoca restrição oligopolística do mercado em benefício de certo grupo e em detrimento da coletividade. Ademais, a análise empírica demonstra que os serviços de transporte privado por meio de aplicativos não diminuíram o mercado de atuação dos táxis. 12. O arcabouço regulatório dos táxis no Brasil se baseia na concessão de títulos de permissão a um grupo limitado de indivíduos, os quais se beneficiam de uma renda extraordinária pela restrição artificial do mercado, de modo que o ativo concedido não corresponde a qualquer benefício gerado à sociedade, mas tão somente ao cenário antinatural de escassez decorrente da limitação governamental, sendo correto afirmar que os princípios constitucionais da igualdade (art. 5º, caput), da livre iniciativa (artigos 1º, IV, e 170) e da livre concorrência (art. 173, § 4º) vedam ao Estado impedir a entrada de novos agentes no mercado para preservar a renda de agentes tradicionais. (...) 18. **A Constituição impõe ao regulador, mesmo na tarefa de ordenação das cidades, a opção pela medida que não exerça restrições injustificáveis às liberdades fundamentais de iniciativa e de exercício profissional (art. 1º, IV, e 170; art. 5º, XIII, CRFB), sendo inequívoco que a necessidade de aperfeiçoar o uso das vias públicas não autoriza a criação de um oligopólio prejudicial a consumidores e potenciais***



prestadores de serviço no setor, notadamente quando há alternativas conhecidas para o atingimento da mesma finalidade e à vista de evidências empíricas sobre os benefícios gerados à fluidez do trânsito por aplicativos de transporte, tornando patente que a norma proibitiva nega “ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente”, em contrariedade ao mandamento contido no art. 144, § 10, I, da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional nº 82/2014.” - Grifo nosso.

No caso concreto, trata-se de transporte coletivo intermunicipal e interestadual de passageiros.

A ANTT alega dois tipos de transporte interestadual, o regular e o realizado por fretamento.

A impetrante possui autorização para realizar o transporte por fretamento, conforme licença juntada aos autos (ID 252593620).

O transporte por fretamento encontra-se regulado pelo Decreto nº 2.521/98, nos seguintes termos:

“Art. 3º Para os fins deste Decreto, considera-se:

(...) X - fretamento contínuo: é o serviço prestado a pessoas jurídicas para o transporte de seus empregados, bem assim a instituições de ensino ou agremiações estudantis para o transporte de seus alunos, professores ou associados, estas últimas desde que legalmente constituídas, com prazo de duração máxima de doze meses e quantidade de viagens estabelecidas, com contrato escrito entre a transportadora e seu cliente, previamente analisado e autorizado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT;

XI - fretamento eventual ou turístico: 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 – ANT.

(...)

“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;

III - transporte internacional em período de temporada turística

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. - Grifo nosso.

A portaria nº 27 ainda dispõe penalidades para empresa com autorização para operar por regime de fretamento flagrada operando em regime semelhante ao “regular”:

“Art. 3º A empresa prestadora de serviço eventual sob regime de fretamento, que possui apenas Termo de Autorização (TAF) e respectiva Licença de Viagem (LV) válidas, no momento da fiscalização, que prestar serviço semelhante a serviço regular, sem TAR e respectiva LOP válidas, terá o serviço de transporte, se fiscalizado, flagrado como clandestino, será submetida ao procedimento previsto na Resolução nº 4.287, de 13 de março de 2014 e aplicadas as penalidades previstas na Resolução nº 233, de 25 de junho de 2003 e Resolução nº 4.777, de 6 de julho de 2015.”

A ANTT fundamenta o auto de infração nas disposições do Decreto nº 2.521/98, acima destacadas. No entanto, trata-se de regulamentação alterada pelo Decreto 8.083 de 26 de agosto de 2013, portanto, editada há 9 anos, quando ainda incipientes as plataformas digitais.

A impetrante foi autuada por exercer transporte em circuito aberto de passageiros, nos seguintes termos: “veículo flagrado executando viagem fretada em circuito aberto. Na entrevista, os passageiros declararam que retornariam em dias diferentes do que constava na LU nº 5865637, caracterizando serviço não autorizado”.

A autoridade impetrada defende que a autorização para realizar viagens por fretamento, nos termos concedidos à impetrante, apenas podem ser feitas com grupos fechados de passageiros, previamente identificados, vedada a emissões de passagens individuais e a captação ou o desembarque de passageiros no itinerário

No entanto, referidas características e limitações não constam em texto legal.

O artigo 175 da Constituição Federal determina:



"Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Por sua vez, a Lei nº 10.233/2001, com as alterações posteriores das Leis nº 12.743/2012 e nº 12.996/2014, estabelece:

"Art. 12. Constituem diretrizes gerais do gerenciamento da infraestrutura e da operação dos transportes aquaviário e terrestre:

I – descentralizar as ações, sempre que possível, promovendo sua transferência a outras entidades públicas, mediante convênios de delegação, ou a empresas públicas ou privadas, mediante outorgas de autorização, concessão ou permissão, conforme dispõe o [inciso XII do art. 21 da Constituição Federal](#);

(...)

Art. 13. Ressalvado o disposto em legislação específica, as outorgas a que se refere o inciso I do caput do art. 12 serão realizadas sob a forma de:

*V - **autorização, quando se tratar de:***

*a) **prestação não regular de serviços de transporte terrestre coletivo de passageiros, vedada a venda de bilhete de passagem;***

*e) **prestação regular de serviços de transporte terrestre coletivo interestadual e internacional de passageiros desvinculados da exploração da infraestrutura.***

Nos termos da legislação destacada, são duas exigências legais para realizar o transporte terrestre não regular: autorização do Poder Público e vedação de venda de bilhete de passagem.

A lei nada diz a respeito de eventual distinção entre circuito aberto e fechado nas viagens realizadas por fretamento ou estabelece exigências no sentido de condução de “*grupo fechado de pessoas previamente identificadas, que devam retornar ao local de origem no mesmo dia*”.



Ademais, não restam elementos nos autos de que a impetrante está exercendo o transporte regular de passageiros ou a venda de passagens.

A impetrante apenas vale-se das plataformas digitais para organizar a demanda de viagens de seus clientes, otimizando custos e oportunidades.

Obstar a impetrante de agenciar clientes por meio de plataformas digitais, sob fundamento de exercício não autorizado de transporte, é impedir o uso de novas tecnologias criadas para incrementar e melhorar os serviços prestados, tanto para empresa como para usuários.

Neste contexto, reveste-se de flagrante ilegalidade a atuação da ANTT, ao restringir a atuação da impetrante, pois a lei não prevê a diferença entre transporte por circuito aberto ou fechado.

A diferenciação promovida pela ANTT por atos normativos infralegais (resoluções) carece de amparo legal, pois confere tratamento diferenciado para situações tratadas de idêntica forma.

Isto posto, **CONCEDO A SEGURANÇA** para invalidar os autos de infração de nº 21042022 e nº 25042022 e determinar à autoridade coatora abster-se de exigir da impetrante, nos veículos autorizados por licença de fretamento, a condução de grupos fechados de passageiros, previamente identificados ou que devam retornar no mesmo dia de viagem.

Sem condenação em honorários, nos termos do art. 25 da Lei 12.016/09.

Custas na forma da lei.

Sentença registrada eletronicamente e sujeita ao reexame necessário.

Comunique-se ao TRF da 3ª Região a respeito de eventual perda de objeto do agravo.

Publique-se.

Intimem-se.

São Paulo, 30 de junho de 2023.

kcf

