



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
25726 9785	20/07/2022 15:24	Decisão	Decisão

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

DECISÃO

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 suspender os efeitos dos 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.

Inicial e documentos no ID 252593244.

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.

É o relatório. Passo a decidir.

Da incompetência

Em se tratando de mandado de segurança, a competência territorial se define pela sede funcional da autoridade impetrada.

No entanto, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento no sentido de aplicar-se também aos mandados de segurança o disposto no art. 109, §2º, da Constituição Federal, autorizando a tramitação do feito no local de residência do impetrante, à sua escolha.

Vejamos:

CONFLITO DE COMPETÊNCIA. MANDADO DE SEGURANÇA. AUTORIDADE COATORA: DELEGADO DA RECEITA FEDERAL NO RIO DE JANEIRO. ARTIGO 109, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. POSSIBILIDADE DE AJUIZAMENTO NO DOMICÍLIO DO AUTOR. FACULDADE CONFERIDA AO IMPETRANTE. PRECEDENTES. 1. No caso, a decisão ora agravada amparou-se em precedentes desta Corte Superior de Justiça, elemento que autoriza o Relator a dar ou a negar provimento ao recurso, por decisão singular, haja vista a existência de jurisprudência dominante acerca do tema, nos termos da Súmula n. 568/STJ (Corte Especial, DJe 17/3/2016). Nesse sentido: AgInt no CC 152.027/MG, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Seção, DJe 03/10/2017. 2. “Tratando-se de mandado de segurança impetrado contra autoridade pública federal, o que abrange a União e respectivas autarquias, o Superior Tribunal de Justiça realinhou a sua jurisprudência para adequar-se ao entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, admitindo que seja aplicada a



regra contida no art. 109, § 2º, da CF, a fim de permitir o ajuizamento da demanda no domicílio do autor, tendo em vista o objetivo de facilitar o acesso à Justiça" (AgInt no CC 154.470/DF, Rel. Ministro Og Fernandes, Primeira Seção, DJe 18/04/2018). 3. Nessa mesma linha: AgInt no CC 153.724/DF, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Seção, DJe 16/02/2018, e AgInt no CC 148.082/DF, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Seção, DJe 19/12/2017. 4. Agravo interno não provido. ..EMEN: (AINTCC - AGRAVO INTERNO NO CONFLITO DE COMPETÊNCIA - 158943 2018.01.35407-0, SÉRGIO KUKINA, STJ - PRIMEIRA SEÇÃO, DJE DATA:17/12/2018 ..DTPB:.)

PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ATO DE AUTORIDADE FEDERAL. ART. 109, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. OPÇÕES DO TEXTO CONSTITUCIONAL. DOMICÍLIO DO IMPETRANTE. AINDA QUE A SEDE FUNCIONAL DA AUTORIDADE COATORA SEJA NO DISTRITO FEDERAL. COMPETÊNCIA DO JUÍZO FEDERAL DA 2ª VARA DE URUGUAIANA - SJ/RS. I - O Município de Itaquí impetrou mandado de segurança, com pedido de liminar, contra ato da Diretora de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, no Juízo da 2ª Vara Federal da Seção Judiciária de Uruguaiiana - RS, que declinou da competência para a Seção Judiciária de Brasília, sob o fundamento de que, por ser mandado de segurança, o foro competente seria o da sede da autoridade apontada como coatora. II - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal está pacificada no sentido de que as causas intentadas contra a União poderão ser aforadas na seção judiciária em que for domiciliado o autor, naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda, ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, no Distrito Federal (STF, RE 627.709/DF, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe de 30/10/2014). III - Optando o autor por impetrar o mandamus no seu domicílio e não naqueles outros previstos no § 2º do art. 109 da Constituição Federal, não compete ao magistrado limitar a aplicação do próprio texto constitucional, por ser legítima a opção da parte autora, ainda que a sede funcional da autoridade coatora seja no Distrito Federal, impondo-se reconhecer a competência do juízo suscitado. Nesse sentido: STJ, CC 50.794/DF, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Seção, DJU de 17/10/2005; No mesmo sentido, monocraticamente: STJ, CC 150.807/DF, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, DJe 12/5/2017; CC 149.413/DF, Rel. Ministra Regina Helena Costa, DJe de 4/5/2017; CC 151.882/DF, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, DJe de 2/5/2017; CC 147.267/DF, Rel. Ministra Assusete Magalhães, DJe 3/5/2017; CC 150.602/DF, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, DJe de 25/4/2017; CC 150.875/DF, Rel. Ministro Francisco Falcão, DJe de 6/4/2017; CC 148.885/DF, Rel. Ministra Regina Helena Costa, DJe de 31/3/2017; CC 151.504/DF, Rel. Ministra Regina Helena Costa, DJe de 29/3/2017; CC 150.128/DF, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, DJe de 23/3/2017; CC 150.693/DF, Rel. Ministra Assusete Magalhães, DJe de 14/3/2017). IV - Agravo interno improvido. ..EMEN: (AINTCC - AGRAVO INTERNO NO CONFLITO DE COMPETÊNCIA - 148082 2016.02.09174-5, FRANCISCO FALCÃO, STJ - PRIMEIRA SEÇÃO, DJE DATA:19/12/2017 ..DTPB:.)



Nos termos dos precedentes mencionados, afasto as alegações de incompetência relativa deste Juízo.

Da inadequação da via eleita e ilegitimidade passiva

A autoridade coatora alega inadequação da via eleita, sob fundamento da impetrante pretender salvo conduto em face de futuras autuações de forma a obstar a atividade de fiscalização da agência reguladora

Sem razão no ponto.

A impetrante pretende anular auto de infração, bem como ordem preventiva para não ser novamente autuada sob o mesmo fundamento, qual seja, operar nos termos da autorização anteriormente concedida, agenciando passageiros e clientes mediante uso de aplicativos e plataformas digitais.

Sendo assim, não se trata de obter salvo conduto para livrar-se de qualquer fiscalização da agência reguladora, mas de afastar eventual ilegalidade de ver-se coagida por fiscalização supostamente abusiva da impetrada.

No mesmo sentido, verifico a legitimidade da autoridade indicada para responder à pretensão veiculada pela impetrante.

É desnecessário exigir do impetrante o conhecimento minucioso da estrutura de organização e funcionamento do órgão ao qual está vinculada a autoridade impetrada, bastando, para o preenchimento das condições e requisitos de regularidade do mandado de segurança, indicar a provável autoridade responsável pela prática do ato inquinado como coator.

Assim, suficiente a indicação da Coordenação de Fiscalização da ANTT para figurar no polo passivo, pois as subdivisões administrativas e funcionais, oriundas de atos normativos infralegais da ANTT não podem servir de obstáculo ao regular exercício do direito de ação.

Ademais, a competência da autoridade indicada no caso concreto também se resolve pela teoria de encampação.

A teoria da encampação é aplicada no mandado de segurança quando presentes, cumulativamente, os seguintes requisitos: a) existência de vínculo hierárquico entre a autoridade que prestou informações e a responsável por ordenar a prática do ato impugnado; b) manifestação a respeito do mérito nas informações prestadas; e c) ausência de modificação de competência estabelecida na Constituição Federal.

No caso, os requisitos exigidos pela teoria da encampação foram preenchidos, tendo em vista hierarquia superior da coordenação de fiscalização da ANTT sobre fiscais responsáveis pela autuação, manifestação sobre o mérito da ação e competência deste juízo para dirimir a questão.



Superadas as preliminares, passo ao exame do mérito.

Do mérito

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 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.

A concessão da tutela de urgência em mandado de segurança requer a presença do fundamento relevante invocado pela impetrante e risco da ineficácia da medida, nos termos do art. 7º, inciso III, da Lei nº 12.016/2009.

Dentro da cognição sumária, inerente à apreciação do pedido de liminar, entendo presentes os requisitos para sua concessão.

Isto posto, **DEFIRO** o pedido de liminar para suspender os autos de infração de infração de nº 21042022 e 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.



Notifique-se a parte impetrada, dando-lhe ciência desta decisão, bem como para prestar as informações pertinentes, no prazo de 10 (dez) dias.

Ciência à União nos termos do art. 7º, II, da Lei nº 12.016/2009.

Em seguida, vista ao Ministério Público Federal para manifestação.

Decorrido o prazo acima, venham conclusos para prolação de sentença.

Intimem-se.

São Paulo, 19 de julho de 2022.

kcf

