



Número: **5025486-41.2022.4.03.6100**

Classe: **MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL**

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

Última distribuição : **30/09/2022**

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

Assuntos: **Transporte de Pessoas, Atos Administrativos, Transporte Terrestre**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
TRANSPORTADORA TURISTICA NATAL LTDA (IMPETRANTE)	FLAVIO DE SOUZA SENRA (ADVOGADO)
COORDENADOR DE FISCALIZAÇÃO - COFISSP - 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
26593 5544	18/10/2022 09:54	<a href="#">Decisão</a>	Decisão

MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL (120) Nº 5025486-41.2022.4.03.6100 / 17ª Vara Cível Federal de São Paulo  
IMPETRANTE: TRANSPORTADORA TURISTICA NATAL LTDA  
Advogado do(a) IMPETRANTE: FLAVIO DE SOUZA SENRA - SP222294  
IMPETRADO: COORDENADOR DE FISCALIZAÇÃO - COFISSP - 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. AGENCIAMENTO DE PASSAGEIROS POR PLATAFORMAS DIGITAIS. POSSIBILIDADE. INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS. LIVRE EXERCÍCIO PROFISSIONAL. PORTARIA Nº 27 DA ANTT. CONTRADIÇÃO.**

Trata-se de mandado de segurança, com pedido liminar, impetrado por **TRANSPORTADORA TURISTICA NATAL LTDA.** em face de ato supostamente coator da **COORDENAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO – COFISSP - DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES**, visando ordem preventiva para impedir apreensões de veículos e 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 350129). No entanto, a empresa tem sido alvo de atuações por 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 o receito de ser 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 264488771 e ID 264490426.

Custas recolhidas (ID 264650656).

### **É o relatório. Passo a decidir.**

A impetrante pretende obter ordem preventiva para não ser autuada sob o fundamento de realizar o transporte clandestino de passageiros.

Alega estar devidamente autorizada por meio do Termo de Autorização de Fretamentos TAF nº 350129 (ID 264490446) a realizar transporte por fretamento e, sendo assim, o agenciamento de passageiros por meio de plataformas digitais não tem o condão de desvirtuar sua autorização supostamente regular.

Sobre a questão controvertida nos autos, é evidente o crescente impacto das inovações tecnológicas nas relações de produção, trabalho e oferta de serviços.

As plataformas e aplicativos digitais oferecem não só 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 264490466).



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 sobre a penalidade 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.”**

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 ou por fretamento: autorização do Poder Público e vedação de venda de bilhete de passagem.**

**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.**

**Ademais, o transporte clandestino de passageiros é aquele realizado sem qualquer tipo de autorização, nos termos da Súmula nº 11 da própria ANTT:**

***"O transporte clandestino de passageiros, na forma da Resolução nº 4.287, de 13 de março de 2014, é aquele realizado por pessoa física ou jurídica, sem qualquer autorização lavrada por parte da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, assim entendida a ausência de emissão válida e regular de:***

***I - Termo de Autorização de Serviços Regulares - TAR e da correspondente Licença Operacional - LOP, no caso da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros; ou***

***II - Termo de Autorização de Fretamento - TAF, no caso da prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento.***

***Parágrafo único. A constatação, por parte da fiscalização, do exercício da atividade de transporte coletivo de passageiros em desconformidade com os limites autorizados pelo ato de outorga, ou mesmo a execução do serviço fora dos limites da LOP ou da Licença de Viagem de Fretamento - LV, não autorizam a aplicação da Resolução nº 4.287, de 2014, sem prejuízo da imposição das sanções cabíveis diante da verificação da ocorrência de eventuais irregularidades."***

**Neste contexto, reveste-se de flagrante ilegalidade eventual atuação da ANTT, ao restringir a atuação da impetrante por suposto transporte clandestino, pois a lei não impede agenciamento de passageiros por plataformas digitais.**



Outrossim, é contraditória a Portaria nº 27, ao considerar clandestino o transporte realizado com devida autorização da ANTT para fretamento, porém, quando operado em condições " *semelhantes*" ao regular.

Trata-se de condição regulamentar bastante vaga, pois ao tratar como " *semelhante*" não especificou quais práticas considera abusivas.

Ademais, se o transporte é autorizado pela ANTT, ainda quando na condição de fretamento, não é propriamente clandestino, nos termos da Súmula nº 11 da própria ANTT acima transcrita.

Em resumo, 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 afastar a aplicação da Portaria nº 27 da ANTT ou considerar como clandestino ao transporte realizado pela impetrante com autorização validamente emitida pela ANTT para operar por Termo de Autorização de Fretamento.

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, 17 de outubro de 2022.

kcf

