



Número: **5021649-46.2020.4.03.6100**

Classe: **MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL**

Órgão julgador: **2ª Vara Cível Federal de São Paulo**

Última distribuição : **27/10/2020**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Transporte Terrestre, Conselhos Regionais de Fiscalização Profissional e Afins, Exercício Profissional**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
SPAZZINI TURISMO LTDA - EPP (IMPETRANTE)		FLAVIO DE SOUZA SENRA (ADVOGADO)	
COORDENADOR DE FISCALIZAÇÃO - COFISSP - DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (IMPETRADO)			
Coordenador de fiscalização - COFISRJ (IMPETRADO)			
UNIÃO FEDERAL (IMPETRADO)			
Ministério Público Federal (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
40970054	28/10/2020 18:00	<a href="#">Decisão</a>	Decisão



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU**

MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL (120) Nº 5021649-46.2020.4.03.6100 / 2ª Vara Cível Federal de São Paulo  
IMPETRANTE: SPAZZINI TURISMO LTDA - EPP  
Advogado do(a) IMPETRANTE: FLAVIO DE SOUZA SENRA - SP222294  
IMPETRADO: COORDENADOR DE FISCALIZAÇÃO - COFISSP - DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES, COORDENADOR DE FISCALIZAÇÃO - COFISRJ, UNIÃO FEDERAL

**DECISÃO**

Trata-se de Mandado de Segurança, com pedido liminar, por meio do qual pretende a parte impetrante obter provimento jurisdicional para o fim de determinar às Coordenações de Fiscalização das Unidades Regionais do Rio de Janeiro e de São Paulo que **se abstenham de exercer qualquer ato que obstaculize o desempenho da atividade de fretamento da Impetrante, por razões decorrentes da utilização de plataformas tecnológicas como a Buser, na formatação das viagens fretada**, ou, subsidiariamente, que assegure à Impetrante o seu **direito de exercer o serviço de transporte por fretamento eventual, mesmo que os passageiros tenham demonstrado seu interesse na contratação por meio de plataforma tecnológica como a Buser**, bem como determinar à Autoridade Impetrada que cancele as autuações que eventualmente tenham sido aplicadas em virtude da participação de plataformas tecnológicas na formatação de suas viagens pela Impetrante.

Em apertada síntese, relata a Impetrante que é empresa Autorizatória do serviço de transporte rodoviário de passageiros na modalidade fretamento, atuando no ramo desde 1992, estando, portanto, sujeita ao exercício da atividade fiscalizatória da ANTT.

Narra que, tendo em vista o advento de ferramentas tecnológicas (*sites* e aplicativos), a Impetrante tem se utilizado dessas plataformas para a identificação dos interesses dos tomadores do serviço - conseguir viajantes, definir seus roteiros de viagem, datas, horários previstos de saída e chegada e, especialmente, estruturar a conformação da relação de passageiros. 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.



No entanto, ao utilizar-se dessas ferramentas colaborativas, a Impetrante passa a ser objeto de potencial autuação indevida, na medida em que, conforme se verifica de inúmeros atos ilegais por parte da fiscalização da ANTT, o fato de a transportadora valer-se de uma plataforma tecnológica tem sido interpretado pelas autoridades da ANTT como uma **desnaturação do modelo de fretamento**.

Aduz que a grave ameaça a que está submetida é justamente a exigência, por parte da ANTT, de que a contratação objeto do fretamento tenha sido precedida por **interlocução direta** entre as pessoas transportadas e a autorizatária, sem a participação de plataformas de tecnologia. Como a autorizatária utiliza-se dessas plataformas, cotidianamente, para a consolidação das listas de passageiros de suas viagens fretadas, há justo receio de que essa exigência não constante nas normas aplicáveis obstaculize o exercício da sua atividade econômica, devidamente autorizada e objeto de licença específica, nas viagens que realiza.

Argumenta a Impetrante que, além de todos os requisitos estabelecidos no arcabouço normativo aplicável, a autorizatária utiliza um modelo de negócio que envolve um agente adicional, qual seja, a plataforma facilitadora da contratação da viagem, de forma que busca ver reconhecido que a participação da 4Bus, da Buser, ou de qualquer outra plataforma, na contratação do serviço de transporte não pode ser elemento para impedir a viagem, uma vez que todos os requisitos para o transporte rodoviário de passageiros por fretamento eventual estão satisfeitos.

Sustenta que, **não havendo na legislação ou nos inúmeros instrumentos infralegais norma que impeça que o modelo de negócio da atividade econômica explorada pela autorizatária se beneficie da existência desse tipo de plataforma tecnológica, não pode a fiscalização exigir a presença desse “requisito negativo”, como condição para que o transporte por fretamento seja realizado.**

Nesse sentido, aduz a Impetrante que a Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001, que, entre outras situações, dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre e cria a Agência Nacional de Transportes Terrestres, prevê que aplica-se ao transporte rodoviário de passageiros a exigência de *autorização*, sempre que envolva “prestação *não regular* de serviços de transporte terrestre coletivo de passageiros” (art. 13, V, “a”) e “*prestação regular* de serviços de transporte terrestre coletivo interestadual e internacional de passageiros *desvinculados da exploração da infraestrutura*” (art. 13, V, “e”). Isso redundaria na necessidade de autorização para “transporte rodoviário de passageiros, sob regime de afretamento” (art. 14, III, “b”) e para “transporte rodoviário coletivo regular interestadual e internacional de passageiros, que terá regulamentação específica expedida pela ANTT” (art. 14, III, “j”).

Assim, explica a Impetrante que, de um lado, o art. 13 distingue entre a *prestação não regular* e *prestação regular*; de outro lado, o art. 14 distingue entre o *transporte por afretamento* e o *transporte coletivo regular*, que depende de regulamentação específica expedida pela ANTT.

A análise dessa repetitiva distinção efetivada pela Lei, segundo o que alega a Impetrante, demonstra que é do interesse do legislador a regulamentação pormenorizada do *serviço regular* (art. 13, V, “e”, art. 14,



III, “j” e art. 26, VIII), enquanto ao *serviço não regular*, o legislador deixou de se preocupar com a necessidade de regulação específica (art. 13, V, “a”, art. 14, III, “b” e art. 26, II).

Prossegue argumentando que isso decorre da específica circunstância de que *o serviço não regular é atividade tipicamente concorrencial em regime de igualdade de condições, que não necessita ser precedida de qualquer tipo de concorrência pública, mas depende tão somente do preenchimento de requisitos pelo transportador, para que possa se tornar autorizatário*. Esses requisitos dizem respeito a condições de trafegabilidade, segurança e respeito aos usuários, os quais são atendidos pela Impetrante.

Já o *serviço regular*, justamente por essa circunstância, deve garantir a oferta regular e, portanto, depende de averiguação da capacidade de oferecimento de serviço, que, de forma até redundante, deve ser prestado regularmente (repetidamente).

A despeito dessas distinções, certo é que todo agente econômico que pretenda desenvolver a atividade de transporte rodoviário (*regular ou não*) interestadual de passageiros depende de autorização da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), para que possa operar, de modo que, no caso específico da Impetrante, essa autorização é o chamado *Termo de Autorização para prestar serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros em regime de fretamento* (TAF).

Prossegue a Impetrante relatando que, do ponto de vista infralegal, a distinção entre *atividade de transporte regular* e *atividade de transporte não regular* redundaria na existência de dois conjuntos normativos distintos, com regras distintas, requisitos distintos e estruturas de mercado distintas.

Para o *transporte regular* de passageiros, foi editada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres, no âmbito de sua Diretoria Colegiada, a Resolução nº 4.770, de 25 de junho de 2015, que dispôs sobre a regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, sob o regime de autorização, norma que elenca uma série de disposições que regem a prestação do serviço regular, instituindo requisitos, entre outros fatores, relativos à frequência mínima de regularidade (arts. 33 e 34 da Resolução), a contrapartida de tarifa (arts. 53 a 55) para a remuneração do serviço, a exigência de prévia disposição das linhas (arts. 47 a 50), entre outros requisitos. É sintomática do caráter público da atividade a possibilidade de processo seletivo dos agentes (arts. 41 a 43), bem como a possibilidade de intervenção da Agência no mercado (arts. 63 a 65).

Para o *transporte não regular* de passageiros (entre os quais a modalidade de fretamento), foi editada pela ANTT a Resolução nº 4.777, de 6 de julho de 2015, dispondo o serviço de transporte realizado em regime de fretamento. Em síntese, referida normativa prevê que, acaso atendidos os requisitos regulamentares, a Diretoria da ANTT concederá um Termo de Autorização, por meio de uma Deliberação, publicada em Diário Oficial da União – DOU. A Impetrante é Autorizatória desse tipo de modalidade, como comprova a sua Autorização (TAF nº 430297).



A Impetrante segue narrando que a Resolução ANTT nº 4.777/15 dispõe que, para o exercício da atividade de transporte por fretamento, dois são os documentos que o transportador deverá portar. Como documento de ordem geral, o **Termo de Autorização (TAF)**; como documento de ordem específica, para cada viagem, a **Licença de Viagem**.

Explica que, para a obtenção da Autorização, basta ao transportador apresentar o contrato social atualizado (art. 10, I, da Resolução nº 4.777/15), prova de regularidade fiscal e trabalhista (art. 10, II) e, no caso da prestação de fretamento turístico, o Certificado de Cadastro no Ministério do Turismo (art. 10, III). Além disso, cumpre ao transportador juntar ao expediente administrativo o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo – CRLV (art. 11, I), o Certificado de Segurança Veicular - CSV, expedido para veículo em inspeção da ANTT, para veículos usados (art. 11, II) e apólice de seguro de responsabilidade civil (art. 11, III). Preenchidos esses requisitos, ele passa a ser um Autorizatário do serviço.

Para cada viagem, cumpre ao Autorizatário providenciar no âmbito da ANTT, a sua Licença de Viagem para o Fretamento Turístico ou Fretamento Eventual (art. 31), a qual deverá ser acompanhada dos documentos relativos ao veículo e ao motorista. Essa licença deverá conter, ao menos os dados da autorizatória contratada, do contratante, da nota fiscal, do veículo, do(s) motorista(s), os endereços dos embarques e roteiro da viagem, as datas e os horários previstos de saída e chegada, a relação de passageiros e os pontos de fronteira a serem utilizados, no caso de viagem internacional (art. 32).

Tradicionalmente, argumenta a Impetrante, a atividade de transporte de passageiros por fretamento sempre serviu a finalidades ligadas ao turismo, aos negócios e ao lazer, refletindo viagens cotidianas de grupos de romeiros, de comerciantes do varejo em direção a um polo produtivo e do atacado, de grupos jovens em busca de diversão, de viagens de turismo estudantil e, mesmo, de grupos com interesses comuns em acessar determinadas localidades, para eventos sociais ou para lazer.

O transporte por fretamento é, assim, **um dos modais de mobilidade mais utilizados pela população, em deslocamentos que não sigam a estrutura padrão do transporte regular**. Em síntese, o transporte por fretamento sempre foi uma válvula que permite liberdade de locomoção mediante **estruturação pontual e específica do roteiro, dos horários, dos pontos de partida e do destino de uma viagem**, para qualquer que seja a finalidade. Como a própria definição do serviço traz consigo, **é um modal que atende demandas não regulares de deslocamento rodoviário**.

Tradicionalmente, portanto, o modelo financeiro de negócio dependia – e em alguma medida depende até hoje – de um **intermediário** que, de um lado, identifique esse sinal de demanda coletiva (em razão de um evento específico – uma festa, um congresso, um jogo esportivo, um show, uma celebração, etc.) e, de outro, encontre um agente disposto a disponibilizar a oferta daquele trajeto/viagem, com destino, horário, roteiro e condições específicas. Esse papel era desempenhado por organizadores de eventos, agentes de viagem, líderes religiosos, escolas, associações, famílias, grupos de amigos ou outros agentes econômicos. Não por outra razão, o próprio Decreto nº 8.083, de 26 de agosto de 2013, que alterou o Decreto nº 2.521, de



20 de março de 1998, que já dispunha sobre a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, teve de ser alterado após o advento da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, estabelecendo que se considera “fretamento eventual ou turístico”, “o serviço prestado à pessoa ou a um grupo de pessoas” (art. 3º, XI) com a finalidade de transporte para viagens específicas. O contratante, portanto, poderia ser tanto o grupo de pessoas quanto uma pessoa específica que identificasse essa demanda coletiva por um determinado trajeto, horário e destino.

Ocorre que, como em todos os setores da economia, **a tecnologia promoveu uma diminuição de barreiras para que a cooperação entre as pessoas possa vir à tona**. Assim, a natureza do serviço prestado (requisitos operacionais, condições da prestação, etc.) e os sujeitos envolvidos (relações jurídicas de base, autorizações necessárias, etc.) **seguem os mesmos**, porém a figura do intermediário, que antes ou inexistia ou era estruturada em modelo físico e centralizado, passou a ser completamente distinta. No mercado do transporte por fretamento, tudo isso serve a demonstrar que **a posição de intermediário, embora sempre tenha existido (seja formalmente, por meio da centralização da contratação, seja informalmente, pelo despertar e pela liderança na contratação), passou por uma reestruturação absoluta – e disruptiva – com o advento das plataformas de tecnologia**.

A mesma comunhão de interesses que deveria ser identificada por um ofertante ou intermediário, a partir de uma sinalização de demanda coletiva, continua tendo que existir, para que possa ser encontrado esse agente disposto a disponibilizar a oferta daquele trajeto/viagem, com destino, horário, roteiro e condições específicas. **A única diferença, que está na base de toda a incompreensão do modelo de negócio atualmente utilizado pelos fretadores, é que a identificação desse sinal de demanda coletiva, agora, é facilitada por um intermediador com ferramentas tecnológicas voltadas a essa identificação**.

Sustenta a Impetrante que as plataformas de facilitação da contratação, que são utilizadas pelos autorizatários para a formatação das suas viagens não regulares, com caráter ocasional, em condições específicas, contratadas por uma pessoa ou grupo de pessoas, **não tiveram o condão de desnaturar nenhuma das condições estabelecidas em Lei, em Decreto e na Resolução para o fretamento eventual**, mas permitiram uma forma mais eficiente cooperação, reduzindo-se as assimetrias de informação entre todos os agentes, mediante disponibilização de sinais transparentes para os interessados, de maneira centralizada.

Do ponto de vista da estrutura jurídica da relação, portanto, conforme defendido pela Impetrante, não há absolutamente nenhuma novidade na sistemática, mas apenas o 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. As viagens seguem sendo formatadas especificamente para seus passageiros, em caráter ocasional, porém o grupo de passageiros passa a ser formado muito em função da facilitação do contato e da contratação que a tecnologia proporciona.

Aduz, ainda, a Impetrante, que as plataformas não possuem ônibus ou vans e que a demonstração da comunhão dos interesses se dá de maneira dinâmica, na medida em que os interesses convergem na plataforma. Cada passageiro usuário da plataforma tem a faculdade de apresentar o seu itinerário e condições



de interesse, assim como cada fretador habilitado na plataforma tem a faculdade de ofertar a disponibilidade para viagens.

A impetrante é uma dessas parcerias habilitadas, que rotineiramente oferta seus serviços aos passageiros que informam interesse e, por essa razão, não há tarifa ou pagamento de passagem, mas **mero rateio dos custos do fretamento** entre os interessados, valor, este, que matematicamente vai sendo reduzido quanto maior for o número de interessados.

Sustenta não haver como cogitar de regularidade, pois **a frequência maior ou menor de viagens e os itinerários escolhidos dependem, inexoravelmente, da confirmação do interesse de demandantes (em número suficiente) e de ofertantes (em valor que satisfaça o interesse dos demandantes pelo serviço)**. Tanto é assim que as viagens podem ser confirmadas ou não.

Pleiteia a concessão de medida liminar, *inaudita altera pars*, a fim de determinar às Coordenações de Fiscalização das Unidades Regionais do Rio de Janeiro e de São Paulo que se abstenham de exercer qualquer ato que obstaculize o desempenho da atividade de fretamento da Impetrante, por razões decorrentes da utilização de plataformas tecnológicas como a Buser, na formatação das viagens fretadas; ou, subsidiariamente, assegure à Impetrante o seu direito de exercer o serviço de transporte por fretamento eventual, mesmo que os passageiros tenham demonstrado seu interesse na contratação por meio de plataforma tecnológica como a Buser.

#### **É o relato do necessário. Decido.**

As medidas liminares, para serem concedidas, dependem da existência de dois pressupostos, quais sejam, o indício do direito alegado e o perigo na demora na solução do feito.

Em análise superficial do tema, **tenho que estão presentes tais requisitos.**

No caso em exame, se coloca em discussão a chamada *economia de compartilhamento* com a ruptura do modelo tradicional de negócios, baseada na troca e compartilhamento de serviços entre pessoas desconhecidas e em práticas comerciais fundadas no acesso e não na aquisição de bens e serviços. A mudança ocorre, portanto, na cultura do consumo, impulsionada pela revolução tecnológica, resultando no aumento da eficiência do capital empregado.

Assim, é preciso verificar se esse novo modelo de contratação do serviço não-regular de transporte (fretamento) por meio de plataformas digitais se encontra dentro do marco regulatório atual ou dependeria de alteração do quadro normativo. Dito isso, em análise perfunctória e inicial do tema, entendo que há, pelo menos neste juízo de cognição sumária, probabilidade do direito alegado.



A impetrante exerce atividade de transporte não regular de passageiros na modalidade de fretamento, disciplinada pela ANTT através da Resolução nº 4.777, de 6 de julho de 2015, sendo autorizatória desse tipo de modalidade, conforme consta do Termo de Autorização de Fretamento de Num. 40879020, estando habilitada até 13/06/2022.

Embora do ponto de vista normativo, a distinção entre o serviço de transporte regular de passageiros e o não-regular (fretamento) continue a mesma, a figura do intermediário, estruturado em modelo físico e centralizado, passou a ser completamente distinta em decorrência do advento das plataformas de tecnologia.

A legislação aplicável condiciona a contratação do serviço por fretamento a certas características (não regularidade da oferta, prestação ocasional, eventualidade, especificidade, não habitualidade), mas, **em nenhum momento, proíbe a utilização da plataforma digital na intermediação dos serviços**. Por conseguinte, pelo menos neste exame inicial, **tenho que a utilização de plataforma digital não desnatura, mas apenas facilita o serviço de contratação do fretamento eventual, democratizando e proporcionando ganho de eficiência à atividade**.

Não havendo fundamento legal para a obstaculização do serviço de fretamento das autorizatórias que se utilizam de plataformas tecnológicas para o desenvolvimento da atividade, observados os requisitos legais para a exploração da atividade, quais sejam, eventualidade, caráter ocasional, especificidade de condições de viagem, não regularidade dos itinerários, entre outros, a liminar há de ser deferida.

Patente, também, o *periculum in mora*, caso não seja deferida a ordem, haja vista a iminência de realização de viagens no feriado de 2 de novembro, as quais podem ser frustradas pela eventual obstaculização por parte da fiscalização.

Por tais motivos, **DEFIRO o pedido liminar** a fim de determinar às Coordenações de Fiscalização das Unidades Regionais do Rio de Janeiro e de São Paulo que se abstenham de exercer qualquer ato que obstaculize o desempenho da atividade de fretamento da Impetrante, **por razões decorrentes da utilização de plataformas tecnológicas** como a Buser, na formatação das viagens fretadas.

Ao menos inicialmente, reputo desnecessária a cominação de sanção por descumprimento da medida.

Notifique-se a autoridade impetrada, para que apresente informações, no prazo legal.

Ciência ao órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada, na forma do art. 7º, II, da Lei 12.016/09, cujo ingresso na lide, em caso de requerimento, fica desde já deferido.

Após, vista ao Ministério Público Federal e conclusos para sentença.



Intimem-se as autoridades impetradas por meio dos endereços eletrônicos [cofisrj@antt.gov.br](mailto:cofisrj@antt.gov.br) e [cofissp@antt.gov.br](mailto:cofissp@antt.gov.br), bem como a autoridade em São Paulo, em regime de plantão, pela CEUNI. Oficiem-se.

São Paulo, data registrada no sistema.

