



Número: **5020671-64.2023.4.03.6100**

Classe: **APELAÇÃO CÍVEL**

Órgão julgador colegiado: **4ª Turma**

Órgão julgador: **Gab. 12 - DES. FED. WILSON ZAUHY**

Última distribuição : **02/07/2024**

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

Processo referência: **5020671-64.2023.4.03.6100**

Assuntos: **Inquérito / Processo / Recurso Administrativo, Transporte Terrestre, Multas e demais**

Sanções

Objeto do processo: **5028273-73.2023.4.03.0000**

Nível de Sigilo: **0 (Público)**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes	Advogados
ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS FRETADORES COLABORATIVOS - ABRAFREC (APELANTE)	
	ALFREDO ZUCCA NETO (ADVOGADO)
AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT (APELADO)	

Outros participantes	
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - PR/SP (FISCAL DA LEI)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
307691742	29/10/2024 09:59	Acórdão	Acórdão
301272832	29/10/2024 09:59	Voto	Voto
301271528	29/10/2024 09:59	Relatório	Relatório
301272834	29/10/2024 09:59	Ementa	Ementa



PODER JUDICIÁRIO
Tribunal Regional Federal da 3ª Região
4ª Turma

APELAÇÃO CÍVEL (198) Nº 5020671-64.2023.4.03.6100

RELATOR: Gab. 12 - DES. FED. WILSON ZAUHY

APELANTE: ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS FRETADORES COLABORATIVOS - ABRAFREC

Advogado do(a) APELANTE: ALFREDO ZUCCA NETO - SP154694-A

APELADO: AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

OUTROS PARTICIPANTES:



PODER JUDICIÁRIO
Tribunal Regional Federal da 3ª Região
4ª Turma

APELAÇÃO CÍVEL (198) Nº 5020671-64.2023.4.03.6100

RELATOR: Gab. 12 - DES. FED. WILSON ZAUHY

APELANTE: ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS FRETADORES COLABORATIVOS - ABRAFREC

Advogados do(a) APELANTE: ALFREDO ZUCCA NETO - SP154694-A, LAIS VIANNA DE MELLO CARNEIRO - SP375867-A

APELADO: DIRETOR PRESIDENTE DA AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTE TERRESTRE, AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

Advogado do(a) APELADO: RAIMUNDO JUAREZ NETO - DF11239-A

OUTROS PARTICIPANTES:

RELATÓRIO

Trata-se de mandado de segurança coletivo preventivo impetrado pela **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS FRETADORES COLABORATIVOS - ABRAFREC**.

Narra a associação impetrante em sua inicial que as empresas de fretamento colaborativo, substituídas processualmente pela Impetrante, prestam serviços de transporte sob o regime de fretamento, devidamente autorizadas (Termo de Autorização de Fretamento) pela ANTT na forma dos arts. 13, V, “a”, e 14, III, “b” da Lei 10.233/2001.

Alega que, no entanto, a ANTT está perseguindo algumas dessas empresas de fretamento, tendo aberto dezenas de processos de cassação contra diversas delas, sem nenhum tipo de processo administrativo



disciplinar prévio.

Afirma que as substituídas têm enfrentado fiscalizações, imposições de penalidades e de medidas administrativas obstativas do livre exercício de suas atividades, sob a alegação de que estaria havendo prestação clandestina de transporte tradicional regular, bem como de inobservância à chamada regra de “circuito fechado” estabelecida pelo Decreto 2.521/1998 e pela Resolução ANTT nº 4.777/2015 para a modalidade de transporte via fretamento.

Entende que a autarquia está agindo com a intenção de prejudicar as empresas de fretamento que se utilizam de plataformas digitais para prestar seus respectivos serviços de transporte.

Traz esclarecimentos sobre a modalidade de “fretamento colaborativo”, que é intermediado por aplicativos digitais e é contratado sob demanda e de forma coletiva, argumentando que a adoção desta modalidade tem contrariado os interesses das empresas concessionárias dos serviços tradicionais de transporte rodoviário.

Afirma que a ANTT tem desrespeitado o devido processo legal e a ampla defesa nos processos administrativos instaurados contra suas associadas e que tem aplicado sanções exageradas, desproporcionais e inadequadas, como a pena de cassação, sem possibilidade de conversão em multa.

Alega que há diferença injustificada no tratamento dispensado às transportadoras ditas “tradicionais”, mencionando um caso em que uma empresa teria praticado a mesma infração imputada às associadas da impetrante e sofrido penalidade muito mais branda.

Formula os seguintes pedidos:

“(…)

VI – CONCLUSÃO E PEDIDOS

143. Por todo o exposto, a impetrante requer:

- a) a concessão de medida liminar, independentemente da oitiva da Autoridade Coatora, para que sejam suspensos os processos administrativos em curso (Doc. 10), que estão prestes a ensejar a pena indevida, ilegal e inadequada de cassação às transportadoras de fretamento colaborativo pela simples inobservância da anacrônica regra de fretamento em circuito fechado ou, ao menos, que caso sejam julgados no sentido de aplicar a pena de cassação aos fretadores, que os efeitos de tal grave penalidade, pelas deletérias consequências às empresas, não sejam aplicadas imediatamente, enquanto não julgada a presente demanda de forma definitiva;
 - b) que seja determinada a expedição de ofício à D. Autoridade Coatora, notificando-a para ciência e para prestar as informações que julgar necessárias no prazo legal (gradação da pena);
 - c) ao final, a confirmação dos termos da medida liminar, com a concessão em definitivo da segurança, para reconhecer o direito líquido e certo das empresas de fretamento colaborativo de não sofrerem a penalidade de cassação no âmbito dos processos administrativos instaurados para a apuração do descumprimento da regra do circuito fechado, posto que, além de não estar prevista em lei federal, a penalidade extrema resulta em indevida restrição de atividade pelo particular, resultando em violação aos princípios da proporcionalidade, razoabilidade, livre iniciativa e livre concorrência. No mais, como demonstrado, é inaplicável o artigo 36, §5º do Decreto 2.521/98, por inadequação da conduta ao tipo sancionador.
 - d) Que seja propiciado aos fretadores colaborativos a possibilidade de conversão da pena de cassação ou demais sanções em multa, considerando o relevante interesse socioeconômico que reveste tal modalidade de transporte, bem como o entendimento já firmado pelo Superior Tribunal Federal no sentido de que a atividade regulatória não pode restringir a atividade econômica do particular, sob pena de violação do princípio da livre iniciativa e da liberdade econômica;
- (…)” (ID 292919973).

Indeferido o pedido de liminar (ID 292920280).

A **AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT** manifestou interesse em ingressar no feito (ID 292920287).

Informações prestadas pelo Diretor-Geral da ANTT (ID 292920288).

O Ministério Público Federal - MPF restituiu os autos sem pronunciamento sobre o mérito da causa (ID 292920300).

Em sentença proferida em 29/01/2024, o Juízo de Origem denegou a segurança. Sem condenação em honorários (ID 292920303).

A impetrante apela reiterando os termos da inicial (ID 292920307).

Contrarrazões pela ANTT (ID 292920316).

Parecer do Ministério Público Federal pelo prosseguimento da demanda (ID 293267546).

É o relatório.



PODER JUDICIÁRIO
Tribunal Regional Federal da 3ª Região
4ª Turma

APELAÇÃO CÍVEL (198) Nº 5020671-64.2023.4.03.6100

RELATOR: Gab. 12 - DES. FED. WILSON ZAUHY

APELANTE: ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS FRETADORES COLABORATIVOS - ABRAFREC

Advogados do(a) APELANTE: ALFREDO ZUCCA NETO - SP154694-A, LAIS VIANNA DE MELLO CARNEIRO - SP375867-A

APELADO: DIRETOR PRESIDENTE DA AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTE TERRESTRE, AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

Advogado do(a) APELADO: RAIMUNDO JUAREZ NETO - DF11239-A

OUTROS PARTICIPANTES:

VOTO

Do mérito da causa

Discute-se nesta demanda o direito das associadas à impetrante à prestação de serviço de transporte na



modalidade “fretamento colaborativo”, ante a alegação de que a autoridade impetrada tem considerado tal serviço ilegal e imposto sanções.

Inicialmente, destaco que o art. 178, caput, da Constituição Federal é expreso ao reservar à lei a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, in verbis:

“Art. 178. A lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 7, de 1995)
Parágrafo único. Na ordenação do transporte aquático, a lei estabelecerá as condições em que o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior poderão ser feitos por embarcações estrangeiras. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 7, de 1995)
(...)” (destaquei).

No exercício de suas atribuições, deve o legislador observar a proporcionalidade quanto a eventuais restrições que se fizerem necessárias às liberdades fundamentais de iniciativa e de exercício profissional.

É o que decidiu o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF nº 449/DF, in verbis:

“EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E REGULATÓRIO. PROIBIÇÃO DO LIVRE EXERCÍCIO DA ATIVIDADE DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS. INCONSTITUCIONALIDADE. ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS LIBERDADES. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LIVRE INICIATIVA E DO VALOR SOCIAL DO TRABALHO (ART. 1º, IV), DA LIBERDADE PROFISSIONAL (ART. 5º, XIII), DA LIVRE CONCORRÊNCIA (ART. 170, CAPUT), DA DEFESA DO CONSUMIDOR (ART. 170, V) E DA BUSCA PELO PLENO EMPREGO (ART. 170, VIII). IMPOSSIBILIDADE DE ESTABELECIMENTO DE RESTRICÇÕES DE ENTRADA EM MERCADOS. MEDIDA DESPROPORCIONAL. NECESSIDADE DE REVISÃO JUDICIAL. MECANISMOS DE FREIOS E CONTRAPESOS. ADPF JULGADA PROCEDENTE.

1. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é cabível em face de lei municipal, adotando-se como parâmetro de controle preceito fundamental contido na Carta da República, ainda que também cabível em tese o controle à luz da Constituição Estadual perante o Tribunal de Justiça competente.

2. A procuração sem poderes específicos para ajuizar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental pode ser regularizada no curso do processo, mercê da instrumentalidade do Direito Processual.

3. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental não carece de interesse de agir em razão da revogação da norma objeto de controle, máxime ante a necessidade de fixar o regime aplicável às relações jurídicas estabelecidas durante a vigência da lei, bem como no que diz respeito a leis de idêntico teor aprovadas em outros Municípios. Precedentes: ADI 3306, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/03/2011; ADI 2418, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 04/05/2016; ADI 951 ED, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 27/10/2016; ADI 4426, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 09/02/2011; ADI 5287, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 18/05/2016.

4. A União possui competência privativa para legislar sobre “diretrizes da política nacional de



transportes”, “trânsito e transporte” e “condições para o exercício de profissões” (art. 22, IX, XI e XVI, da CRFB), sendo vedado tanto a Municípios dispor sobre esses temas quanto à lei ordinária federal promover a sua delegação legislativa para entes federativos menores, considerando que o art. 22, parágrafo único, da Constituição faculta à Lei complementar autorizar apenas os Estados a legislar sobre questões específicas das referidas matérias. Precedentes: ADI 3136, Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2006, DJ 10/11/2006; ADI 2.606, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ de 07/02/2003; ADI 3.135, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ de 08/09/2006; e ADI 3.679, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 03/08/2007; ARE 639496 RG, Relator(a): Min. Cezar Peluso, julgado em 16/06/2011; ADI 3049, Relator(a): Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 04/06/2007.

5. **O motorista particular, em sua atividade laboral, é protegido pela liberdade fundamental insculpida no art. 5º, XIII, da Carta Magna, submetendo-se apenas à regulação proporcionalmente definida em lei federal.** pelo que o art. 3º, VIII, da Lei Federal n.º 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) e a Lei Federal n.º 12.587/2012, alterada pela Lei n.º 13.640 de 26 de março de 2018, garantem a operação de serviços remunerados de transporte de passageiros por aplicativos.

6. **A liberdade de iniciativa garantida pelos artigos 1º, IV, e 170 da Constituição brasileira consubstancia cláusula de proteção destacada no ordenamento pátrio como fundamento da República e é característica de seletor grupo das Constituições ao redor do mundo,** por isso que não pode ser amesquinhada para afastar ou restringir injustificadamente o controle judicial de atos normativos que afrontem liberdades econômicas básicas.

7. O constitucionalismo moderno se fundamenta na necessidade de restrição do poder estatal sobre o funcionamento da economia de mercado, sobrepondo-se o Rule of Law às iniciativas autoritárias destinadas a concentrar privilégios, impor o monopólio de meios de produção ou estabelecer salários, preços e padrões arbitrários de qualidade, por gerarem ambiente hostil à competição, à inovação, ao progresso e à distribuição de riquezas. Literatura: ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. *Por que as nações fracassam – As origens do poder, das prosperidade e da pobreza*. Trad. Cristiana Serra. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

8. A teoria da escolha pública (public choice) vaticina que o processo político por meio do qual regulações são editadas é frequentemente capturado por grupos de poder interessados em obter, por essa via, proveitos superiores ao que seria possível em um ambiente de livre competição, porquanto um recurso político comumente desejado por esses grupos é o poder estatal de controle de entrada de novos competidores em um dado mercado, a fim de concentrar benefícios em prol de poucos e dispersar prejuízos por toda a sociedade. Literatura: STIGLER, George. “The theory of economic regulation”. in: *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No. 1 (Spring, 1971).

9. **O exercício de atividades econômicas e profissionais por particulares deve ser protegido da coerção arbitrária por parte do Estado,** competindo ao Judiciário, à luz do sistema de freios e contrapesos estabelecidos na Constituição brasileira, invalidar atos normativos que estabeleçam restrições desproporcionais à livre iniciativa e à liberdade profissional. Jurisprudência: RE nº 414426 Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011; RE 511961, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/2009.

10. 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.** Jurisprudência: ADI 5062, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 27/10/2016.

13. A proibição legal do livre exercício da profissão de transporte individual remunerado afronta o princípio da busca pelo pleno emprego, insculpido no art. 170, VIII, da Constituição, pois impede a abertura do mercado a novos entrantes, eventualmente interessados em migrar para a atividade como conseqüência da crise econômica, para promover indevidamente a manutenção do valor de permissões de táxi.

14. A captura regulatória, uma vez evidenciada, legitima o Judiciário a rever a medida suspeita, como instituição estruturada para decidir com independência em relação a pressões políticas, a fim de evitar que a democracia se torne um regime serviente a privilégios de grupos organizados, restando incólume a Separação dos Poderes ante a atuação dos freios e contrapesos para anular atos arbitrários do Executivo e do Legislativo.

15. A literatura do tema assenta que, verbis: “não há teoria ou conjunto de evidências aceitos que atribuam benefícios sociais à regulação que limite a entrada e a competição de preços” (POSNER, Richard A. “The Social Costs of Monopoly and Regulation”. In: *The Journal of Political Economy*, Vol. 83, No. 4 (Aug., 1975), pp. 807-828). Em idêntico prisma: SHLEIFER, Andrei. *The Enforcement Theory of Regulation*. In: *The Failure of Judges and the Rise of Regulators*. Cambridge: The MIT Press, 2012. p. 18; GELLHORN, Walter. “The Abuse of Occupational Licensing”. In: 44 *U. Chi. L. Rev.* 6 1976-1977.

16. **A evolução tecnológica é capaz de superar problemas econômicos que tradicionalmente justificaram intervenções regulatórias, sendo exemplo a sensível redução de custos de transação e assimetria de informação por aplicativos de transporte individual privado, tornando despicienda a padronização dos serviços de táxi pelo poder público.** Literatura: MACKAAY, Ejan. *Law and Economics for Civil Law Systems*. Cheltenham: Edward Elgar, 2013.

17. Os benefícios gerados aos consumidores pela atuação de aplicativos de transporte individual de passageiros são documentados na literatura especializada, que aponta, mediante métodos de pesquisa empírica, expressivo excedente do consumidor (consumer surplus), consistente na diferença entre o benefício marginal na aquisição de um bem ou serviço e o valor efetivamente pago por ele, a partir da interação entre a curva de demanda e o preço de mercado, por isso que a proibição da operação desses serviços alcança efeito inverso ao objetivo de defesa do consumidor imposto pelos artigos 5º, XXXII, e 170, V, da Constituição.

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.

19. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada procedente para declarar inconstitucional a Lei Municipal de Fortaleza nº 10.553/2016, por ofensa aos artigos 1º, IV; 5º, caput, XIII e XXXII; 22, IX, XI e XVI; 144, § 10, I; 170, caput, IV, V e VIII; e 173, § 4º, todos da Carta Magna” (destaquei).

(STF, ADPF nº 449/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, julgamento em 08/05/2019).

Tais premissas, já presentes na Constituição Federal, vieram a ser reforçadas com o advento da Lei nº 13.874/2019, in verbis:

“Art. 1º Fica instituída a **Declaração de Direitos de Liberdade Econômica**, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos do inciso IV do caput do art. 1º, do parágrafo único do art. 170 e do caput do art. 174 da Constituição Federal.

(...)

CAPÍTULO III

DAS GARANTIAS DE LIVRE INICIATIVA

Art. 4º **É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente:**

I - criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes;

II - redigir enunciados que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado;

III - exigir especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado;

IV - redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios, ressalvadas as situações consideradas em regulamento como de alto risco;

V - aumentar os custos de transação sem demonstração de benefícios;

VI - criar demanda artificial ou compulsória de produto, serviço ou atividade profissional, inclusive de uso de cartórios, registros ou cadastros;

VII - introduzir limites à livre formação de sociedades empresariais ou de atividades econômicas;

VIII - restringir o uso e o exercício da publicidade e propaganda sobre um setor econômico, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei federal; e

IX - exigir, sob o pretexto de inscrição tributária, requerimentos de outra natureza de maneira a mitigar os efeitos do inciso I do caput do art. 3º desta Lei.

(...)” (destaquei).



No caso concreto, a associação impetrante pretende que seus associados não sejam submetidos à regra de “circuito fechado”, prevista no Decreto nº 2.521/98 e na Resolução ANTT nº 4.777/2015, que assim dispõem:

“Decreto nº 2.521/98

(...)

Art. 2º-A. O controle das outorgas, a delegação e a fiscalização dos serviços de que trata este Decreto caberão à Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT. (Incluído pelo Decreto nº 8.083, de 2013)

(...)

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

(...)

XXX - serviços especiais: os delegados mediante autorização que correspondem ao transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros em circuito fechado, no regime de fretamento, e ao internacional em período de temporada turística;

(...)

CAPÍTULO IX

DOS SERVIÇOS ESPECIAIS

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.

(...)

Resolução ANTT nº 4.777/2015

(...)

Art. 3º Para fins desta Resolução, na prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento, considera-se:

(...)

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;

(...)

Seção I - Da Licença de Viagem para o Fretamento Turístico ou Fretamento Eventual

Art. 31. A licença de viagem para a prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento turístico ou de fretamento eventual, em circuito fechado, deverá ser emitida pela própria autorizatária, em sistema disponibilizado para esse fim pela ANTT, antes do início de cada viagem.

(...)” (destaquei).

Bem analisando a matéria de direito posta nos autos, tenho que assiste razão à impetrante.

Primeiramente, consigno que o art. 26, III, da Lei nº 10.233/2001 prevê que cabe à ANTT “autorizar o transporte de passageiros, sob regime de fretamento”, sem prever a regra de “circuito fechado” discutida nos autos.

Confira-se o texto legal:

“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: (Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013)

(...)

V - autorização, quando se tratar de: (Redação dada pela Lei nº 12.996, de 2014)

a) prestação não regular de serviços de transporte terrestre coletivo de passageiros, vedada a venda de bilhete de passagem; (Redação dada pela Lei nº 14.298, de 2022)

(...)

Art. 14. Ressalvado o disposto em legislação específica, o disposto no art. 13 aplica-se conforme as seguintes diretrizes: (Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013)

(...)

III - depende de autorização: (Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013)

(...)

b) o transporte rodoviário de passageiros, sob regime de afretamento;

(...)

Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

(...)

IV – elaborar e editar normas e regulamentos relativos à exploração de vias e terminais, garantindo isonomia no seu acesso e uso, bem como à prestação de serviços de transporte, mantendo os itinerários outorgados e fomentando a competição;

(...)

VIII – fiscalizar a prestação dos serviços e a manutenção dos bens arrendados, cumprindo e fazendo cumprir as cláusulas e condições avençadas nas outorgas e aplicando penalidades pelo seu descumprimento;

(...)

XVIII - dispor sobre as infrações, sanções e medidas administrativas aplicáveis aos serviços de transportes. (Incluído pela Lei nº 12.996, de 2014)

(...)

Art. 26. Cabe à ANTT, como atribuições específicas pertinentes ao Transporte Rodoviário:

(...)



III – autorizar o transporte de passageiros, sob regime de fretamento; (...)" (destaquei).

Assim, há que se verificar se a restrição imposta por atos infralegais justifica-se, ou não, à luz dos demais direitos constitucionais envolvidos.

Quanto a isso, merecem destaque os seguintes trechos das informações prestadas pela autoridade impetrada nestes autos (ID 292920288 - pág. 07/

“(...)

*DA QUESTÃO SUBJACENTE AO MÉRITO DA IMPETRAÇÃO
DA LEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DO ‘CIRCUITO FECHADO’ PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FRETAMENTO*

Em termos legais, a Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001, dispõe sobre a ordenação dos transportes aquaviário e terrestre, nos termos do art. 178 da Constituição Federal, reorganizando o gerenciamento do Sistema Federal de Viação e regulando a prestação de serviços de transporte, e cria esta Agência Nacional de Transportes Terrestres, além da Agência Nacional de Transportes Aquaviários e do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. Estabelece a Lei, em seu art. 13, as formas de delegação de todos os tipos de outorgas reguladas pela ANTT, destacando-se para os presentes fins o seguinte:

(...)

Observa-se que a lei faz distinção entre serviços regulares e não regulares de transporte coletivo de passageiros, apesar de ainda não fazer menção direta à modalidade de fretamento e de propor a delegação de ambos pela mesma modalidade de outorga, a saber, a autorização.

Por sua vez, o art. 14 traz distinção mais clara entre a modalidade de fretamento e os serviços regulares:

(...)

O artigo destaca também a vedação de prestação de serviço de transporte coletivo de passageiros sem a devida autorização da autoridade competente.

Além disso, os arts. 24 e 26 da mesma lei definem, como atribuição desta Agência Reguladora, a autorização e a regulamentação tanto do transporte de passageiros sob o regime de fretamento quanto da prestação de serviços regulares de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

(...)

O Decreto nº 2.521, de 1998, que dispõe sobre a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, traz, por sua vez, algumas diretrizes que devem ser seguidas por esta Agência ao regulamentar os serviços de fretamento. Nessa linha, o art. 3º faz a distinção entre o fretamento contínuo e o fretamento eventual ou turístico:

(...)

O fretamento contínuo, portanto, é aquele prestado a pessoa jurídica para o transporte de seus empregados ou a instituições de ensino ou agremiações estudantis para o transporte de seus alunos, professores ou associados. O público alvo para o fretamento contínuo encontra-se bem delimitado, restringindo-se aos empregados de determinada pessoa jurídica ou aos alunos, professores ou associados de determinada instituição de ensino ou agremiação estudantil.

Enquanto o fretamento eventual ou turístico, prestado à pessoa ou a um grupo de pessoas, deve



necessariamente ser realizado em "Circuito Fechado", com emissão de nota fiscal e uma lista de pessoas transportadas.

(...)

Destaca-se, portanto, que os serviços de fretamento contínuo, eventual e turístico devem ter caráter ocasional ficando afastado o estabelecimento de serviços regulares ou permanentes, sendo vedada a venda e emissão de passagens individuais, o embarque ou desembarque de passageiros ao longo do itinerário, a utilização de terminais rodoviários e o transporte de encomendas ou mercadorias que caracterizem a prática de comércio.

Verifica-se, assim, a nítida preocupação do Decreto em diferenciar os serviços regulares de Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros - TRIIP daqueles realizados no regime de fretamento contínuo, eventual ou turístico.

Isso porque, no mercado de TRIIP, exige-se a prestação regular dos serviços. Ou seja, qualquer serviço de TRIIP, de baixa ou alta demanda, deve ser prestado com regularidade, estando sempre à disposição dos usuários de serviços de transporte. Portanto, em alta ou baixa temporada, com alta ou baixa ocupação do veículo, a viagem de serviço de TRIIP deve ser realizada, não restando ao operador a opção de cancelar uma viagem específica. Cabe mencionar ainda que tal regularidade deve ser cumprida em um período mínimo de atendimento desses mercados, atualmente fixada em um ano. Ou seja, o serviço de TRIIP outorgado deve ser prestado com regularidade por, no mínimo, um ano. Tal exigência certamente gera custos aos operadores de serviços de TRIIP.

Os serviços regulares de TRIIP possuem ainda obrigações de assistência social. Atualmente, todos os serviços convencionais de TRIIP devem disponibilizar:

(...)

Cabe lembrar que sob a ótica exclusivamente técnica e regulatória, não se vislumbra qualquer óbice à utilização de plataformas tecnológicas para a oferta e comercialização de serviços de transporte rodoviário de passageiros, desde que respeitada a regulamentação vigente.

Os serviços oferecidos por plataformas digitais não são propriamente caracterizados como prestação de serviços de transporte rodoviário de passageiros, diante da função de intermediação que exercem entre os transportadores e os passageiros.

(...)

Há de se destacar, no entanto, o cuidado para que o desenvolvimento do trabalho de intermediação, não leve ao desvirtuamento das modalidades dos serviços que são prestados. As empresas que desejarem prestar o serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros em regime de fretamento deverão observar as normas contidas na Resolução ANTT nº 4.777/2015, enquanto que as empresas que desejarem operar o serviço regular de Transporte Interestadual e Internacional de Passageiros deverão se submeter à disciplina da Resolução ANTT nº 4.770/2015.

Assim, especificamente no caso que está em análise, onde uma empresa pretende prestar serviços de fretamento sem observar a obrigação do "Circuito Fechado", fica claramente caracterizado como ação ilegal e, portanto, é vedada, podendo ser autuada pela fiscalização da ANTT.

(...)” (destaquei).

De tudo o quanto visto até aqui, forçoso reconhecer o seguinte:

Não há qualquer justificativa técnica para a imposição da regra de “circuito fechado” para os transportes de passageiros sob a modalidade de fretamento.



Destaque-se que os atos infralegais em questão não trazem qualquer justificativa a esse respeito.

Consoante o teor das informações prestadas pela autoridade impetrada, a necessidade de observância dessa regra decorreria tão somente da necessidade de se preservar o interesse das concessionárias de serviços regulares de transporte de passageiros.

A autoridade limita-se a alegar que a observância da regra seria necessária porque os prestadores de serviços regulares de transporte têm custos para cumpri-la.

Registre-se que a ratio decidendi adotada pelo STF na ADPF nº 449/DF é perfeitamente aplicável ao caso concreto, porque aqui também se discute o emprego de inovações tecnológicas em contratos de transporte de pessoas, que não deve ser obstado apenas em razão do interesse de determinados agentes econômicos.

Nesse contexto, as razões invocadas pela ANTT contrariam frontalmente o quanto decidido na ADPF nº 449/DF e a Lei nº 13.874/2019.

Sendo assim, é ilegal a regra de “circuito fechado” prevista no Decreto nº 2.521/98 e na Resolução ANTT nº 4.777/2015 por extrapolar o poder regulamentar conferido à ANTT, na medida em que restringe substancialmente as liberdades fundamentais de iniciativa e de exercício profissional sem qualquer justificativa técnica, incorrendo, ainda, em abuso do poder regulatório ao impor obrigação injustificada, que tem por efeito impedir a entrada de novos competidores no mercado e impedir a adoção de novas tecnologias e modelos de negócios no ramo (art. 4º, II e IV da Lei nº 13.874/2019).

Ante o exposto, voto por **dar provimento** à apelação para reconhecer o direito líquido e certo das empresas associadas à impetrante de não sofrerem a penalidade de cassação no âmbito dos processos administrativos instaurados para a apuração do descumprimento da regra do circuito fechado. Sem condenação em honorários.

É como voto.

EMENTA

DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. SERVIÇO DE TRANSPORTE SOB O REGIME DE FRETAMENTO INTERMEDIADO POR PLATAFORMAS TECNOLÓGICAS (MODELO DE NEGÓCIOS DA EMPRESA “BUSER”). REGRA DE “CIRCUITO LEGAL”: ILEGALIDADE. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA. ABUSO DO PODER REGULATÓRIO.

1. Discute-se nesta demanda o direito das associadas à impetrante à prestação de serviço de transporte na modalidade “fretamento colaborativo”, ante a alegação de que a autoridade impetrada tem considerado tal serviço ilegal e imposto sanções.
2. É ilegal a regra de “circuito fechado” prevista no Decreto nº 2.521/98 e na Resolução ANTT nº 4.777/2015 por extrapolar o poder regulamentar conferido à ANTT, na medida em que restringe substancialmente as liberdades fundamentais de iniciativa e de exercício profissional sem qualquer



justificativa técnica, incorrendo, ainda, em abuso do poder regulatório ao impor obrigação injustificada, que tem por efeito impedir a entrada de novos competidores no mercado e impedir a adoção de novas tecnologias e modelos de negócios no ramo (art. 4º, II e IV da Lei nº 13.874/2019).

3. Apelação provida para reconhecer o direito líquido e certo das empresas associadas à impetrante de não sofrerem a penalidade de cassação no âmbito dos processos administrativos instaurados para a apuração do descumprimento da regra do circuito fechado. Sem condenação em honorários.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, a Quarta Turma, à unanimidade, decidiu dar provimento à apelação para reconhecer o direito líquido e certo das empresas associadas à impetrante de não sofrerem a penalidade de cassação no âmbito dos processos administrativos instaurados para a apuração do descumprimento da regra do circuito fechado. Sem condenação em honorários, nos termos do voto do Des. Fed. WILSON ZAUHY (Relator), com quem votaram a Des. Fed. LEILA PAIVA e a Des. Fed. MÔNICA NOBRE. Ausente, justificadamente, por motivo de licença médica, o Des. Fed. ANDRÉ NABARRETE, nos termos do relatório e voto que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

WILSON ZAUHY
DESEMBARGADOR FEDERAL





PODER JUDICIÁRIO
Tribunal Regional Federal da 3ª Região
4ª Turma

APELAÇÃO CÍVEL (198) Nº 5020671-64.2023.4.03.6100

RELATOR: Gab. 12 - DES. FED. WILSON ZAUHY

APELANTE: ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS FRETADORES COLABORATIVOS - ABRAFREC

Advogados do(a) APELANTE: ALFREDO ZUCCA NETO - SP154694-A, LAIS VIANNA DE MELLO CARNEIRO - SP375867-A

APELADO: DIRETOR PRESIDENTE DA AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTE TERRESTRE, AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

Advogado do(a) APELADO: RAIMUNDO JUAREZ NETO - DF11239-A

OUTROS PARTICIPANTES:

VOTO

Do mérito da causa

Discute-se nesta demanda o direito das associadas à impetrante à prestação de serviço de transporte na modalidade “fretamento colaborativo”, ante a alegação de que a autoridade impetrada tem considerado tal serviço ilegal e imposto sanções.

Inicialmente, destaco que o art. 178, caput, da Constituição Federal é expresso ao reservar à lei a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, in verbis:

“Art. 178. A lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 7, de 1995)

Parágrafo único. Na ordenação do transporte aquático, a lei estabelecerá as condições em que o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior poderão ser feitos por embarcações estrangeiras. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 7, de 1995)

(...)” (destaquei).

No exercício de suas atribuições, deve o legislador observar a proporcionalidade quanto a eventuais restrições que se fizerem necessárias às liberdades fundamentais de iniciativa e de exercício profissional.

É o que decidiu o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF nº 449/DF, in verbis:

“EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E REGULATÓRIO. PROIBIÇÃO DO LIVRE EXERCÍCIO DA ATIVIDADE DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS. INCONSTITUCIONALIDADE. ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS LIBERDADES. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LIVRE INICIATIVA E DO VALOR SOCIAL DO TRABALHO (ART. 1º, IV), DA LIBERDADE PROFISSIONAL (ART. 5º, XIII), DA LIVRE CONCORRÊNCIA (ART. 170, CAPUT), DA DEFESA DO CONSUMIDOR (ART. 170, V) E DA BUSCA PELO PLENO EMPREGO (ART. 170, VIII). IMPOSSIBILIDADE DE ESTABELECIMENTO DE RESTRICÇÕES DE ENTRADA EM MERCADOS. MEDIDA



DES PROPORCIONAL. NECESSIDADE DE REVISÃO JUDICIAL. MECANISMOS DE FREIOS E CONTRAPESOS. ADPF JULGADA PROCEDENTE.

1. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é cabível em face de lei municipal, adotando-se como parâmetro de controle preceito fundamental contido na Carta da República, ainda que também cabível em tese o controle à luz da Constituição Estadual perante o Tribunal de Justiça competente.

2. A procuração sem poderes específicos para ajuizar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental pode ser regularizada no curso do processo, mercê da instrumentalidade do Direito Processual.

3. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental não carece de interesse de agir em razão da revogação da norma objeto de controle, máxime ante a necessidade de fixar o regime aplicável às relações jurídicas estabelecidas durante a vigência da lei, bem como no que diz respeito a leis de idêntico teor aprovadas em outros Municípios. Precedentes: ADI 3306, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/03/2011; ADI 2418, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 04/05/2016; ADI 951 ED, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 27/10/2016; ADI 4426, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 09/02/2011; ADI 5287, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 18/05/2016.

4. A União possui competência privativa para legislar sobre “diretrizes da política nacional de transportes”, “trânsito e transporte” e “condições para o exercício de profissões” (art. 22, IX, XI e XVI, da CRFB), sendo vedado tanto a Municípios dispor sobre esses temas quanto à lei ordinária federal promover a sua delegação legislativa para entes federativos menores, considerando que o art. 22, parágrafo único, da Constituição faculta à Lei complementar autorizar apenas os Estados a legislar sobre questões específicas das referidas matérias. Precedentes: ADI 3136, Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2006, DJ 10/11/2006; ADI 2.606, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ de 07/02/2003; ADI 3.135, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ de 08/09/2006; e ADI 3.679, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 03/08/2007; ARE 639496 RG, Relator(a): Min. Cezar Peluso, julgado em 16/06/2011; ADI 3049, Relator(a): Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 04/06/2007.

5. **O motorista particular, em sua atividade laboral, é protegido pela liberdade fundamental inculpada no art. 5º, XIII, da Carta Magna, submetendo-se apenas à regulação proporcionalmente definida em lei federal,** pelo que o art. 3º, VIII, da Lei Federal n.º 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) e a Lei Federal n.º 12.587/2012, alterada pela Lei n.º 13.640 de 26 de março de 2018, garantem a operação de serviços remunerados de transporte de passageiros por aplicativos.

6. **A liberdade de iniciativa garantida pelos artigos 1º, IV, e 170 da Constituição brasileira consubstancia cláusula de proteção destacada no ordenamento pátrio como fundamento da República e é característica de seletor grupo das Constituições ao redor do mundo,** por isso que não pode ser amesquinhada para afastar ou restringir injustificadamente o controle judicial de atos normativos que afrontem liberdades econômicas básicas.

7. O constitucionalismo moderno se fundamenta na necessidade de restrição do poder estatal sobre o funcionamento da economia de mercado, sobrepondo-se o Rule of Law às iniciativas autoritárias destinadas a concentrar privilégios, impor o monopólio de meios de produção ou estabelecer salários, preços e padrões arbitrários de qualidade, por gerarem ambiente hostil à competição, à inovação, ao progresso e à distribuição de riquezas. Literatura: ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. Por que as nações fracassam – As origens do poder, das prosperidade e da pobreza. Trad.

Cristiana Serra. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

8. A teoria da escolha pública (public choice) vaticina que o processo político por meio do qual regulações são editadas é frequentemente capturado por grupos de poder interessados em obter, por essa via, proveitos superiores ao que seria possível em um ambiente de livre competição, porquanto um recurso político comumente desejado por esses grupos é o poder estatal de controle de entrada de novos competidores em um dado mercado, a fim de concentrar benefícios em prol de poucos e dispersar prejuízos por toda a sociedade. Literatura: STIGLER, George. "The theory of economic regulation". in: *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No. 1 (Spring, 1971).

9. **O exercício de atividades econômicas e profissionais por particulares deve ser protegido da coerção arbitrária por parte do Estado**, competindo ao Judiciário, à luz do sistema de freios e contrapesos estabelecidos na Constituição brasileira, invalidar atos normativos que estabeleçam restrições desproporcionais à livre iniciativa e à liberdade profissional. Jurisprudência: RE nº 414426 Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011; RE 511961, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/2009.

10. 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**. Jurisprudência: ADI 5062, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 27/10/2016.

13. A proibição legal do livre exercício da profissão de transporte individual remunerado afronta o princípio da busca pelo pleno emprego, insculpido no art. 170, VIII, da Constituição, pois impede a abertura do mercado a novos entrantes, eventualmente interessados em migrar para a atividade como conseqüência da crise econômica, para promover indevidamente a manutenção do valor de permissões de táxi.

14. A captura regulatória, uma vez evidenciada, legitima o Judiciário a rever a medida suspeita, como instituição estruturada para decidir com independência em relação a pressões políticas, a fim de evitar que a democracia se torne um regime serviente a privilégios de grupos organizados, restando incólume a Separação dos Poderes ante a atuação dos freios e contrapesos para anular atos arbitrários do Executivo e do Legislativo.

15. A literatura do tema assenta que, verbis: "não há teoria ou conjunto de evidências aceitos que atribuam benefícios sociais à regulação que limite a entrada e a competição de preços" (POSNER,



Richard A. "The Social Costs of Monopoly and Regulation". In: *The Journal of Political Economy*, Vol. 83, No. 4 (Aug., 1975), pp. 807-828). Em idêntico prisma: SHLEIFER, Andrei. *The Enforcement Theory of Regulation*. In: *The Failure of Judges and the Rise of Regulators*. Cambridge: The MIT Press, 2012. p. 18; GELLHORN, Walter. "The Abuse of Occupational Licensing". In: 44 *U. Chi. L. Rev.* 6 1976-1977.

16. **A evolução tecnológica é capaz de superar problemas econômicos que tradicionalmente justificaram intervenções regulatórias, sendo exemplo a sensível redução de custos de transação e assimetria de informação por aplicativos de transporte individual privado, tornando despicienda a padronização dos serviços de táxi pelo poder público.** Literatura: MACKAAY, Ejan. *Law and Economics for Civil Law Systems*. Cheltenham: Edward Elgar, 2013.

17. Os benefícios gerados aos consumidores pela atuação de aplicativos de transporte individual de passageiros são documentados na literatura especializada, que aponta, mediante métodos de pesquisa empírica, expressivo excedente do consumidor (consumer surplus), consistente na diferença entre o benefício marginal na aquisição de um bem ou serviço e o valor efetivamente pago por ele, a partir da interação entre a curva de demanda e o preço de mercado, por isso que a proibição da operação desses serviços alcança efeito inverso ao objetivo de defesa do consumidor imposto pelos artigos 5º, XXXII, e 170, V, da Constituição.

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.

19. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada procedente para declarar inconstitucional a Lei Municipal de Fortaleza nº 10.553/2016, por ofensa aos artigos 1º, IV; 5º, caput, XIII e XXXII; 22, IX, XI e XVI; 144, § 10, I; 170, caput, IV, V e VIII; e 173, § 4º, todos da Carta Magna" (destaquei).

(STF, ADPF nº 449/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, julgamento em 08/05/2019).

Tais premissas, já presentes na Constituição Federal, vieram a ser reforçadas com o advento da Lei nº 13.874/2019, in verbis:

"Art. 1º Fica instituída a **Declaração de Direitos de Liberdade Econômica**, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos do inciso IV do caput do art. 1º, do parágrafo único do art. 170 e do caput do art. 174 da Constituição Federal.

(...)

CAPÍTULO III

DAS GARANTIAS DE LIVRE INICIATIVA

Art. 4º **É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder**



regulatório de maneira a, indevidamente:

I - criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes;

II - redigir enunciados que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado;

III - exigir especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado;

IV - redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios, ressalvadas as situações consideradas em regulamento como de alto risco;

V - aumentar os custos de transação sem demonstração de benefícios;

VI - criar demanda artificial ou compulsória de produto, serviço ou atividade profissional, inclusive de uso de cartórios, registros ou cadastros;

VII - introduzir limites à livre formação de sociedades empresariais ou de atividades econômicas;

VIII - restringir o uso e o exercício da publicidade e propaganda sobre um setor econômico, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei federal; e

IX - exigir, sob o pretexto de inscrição tributária, requerimentos de outra natureza de maneira a mitigar os efeitos do inciso I do caput do art. 3º desta Lei.

(...)” (destaquei).

No caso concreto, a associação impetrante pretende que seus associados não sejam submetidos à regra de “circuito fechado”, prevista no Decreto nº 2.521/98 e na Resolução ANTT nº 4.777/2015, que assim dispõem:

“Decreto nº 2.521/98

(...)

Art. 2º-A. O controle das outorgas, a delegação e a fiscalização dos serviços de que trata este Decreto caberão à Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT. (Incluído pelo Decreto nº 8.083, de 2013)

(...)

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

(...)

XXX - serviços especiais: os delegados mediante autorização que correspondem ao transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros em circuito fechado, no regime de fretamento, e ao internacional em período de temporada turística;

(...)

CAPÍTULO IX

DOS SERVIÇOS ESPECIAIS

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.

(...)

Resolução ANTT nº 4.777/2015

(...)

Art. 3º Para fins desta Resolução, na prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento, considera-se:

(...)

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;

(...)

Seção I - Da Licença de Viagem para o Fretamento Turístico ou Fretamento Eventual

Art. 31. A licença de viagem para a prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento turístico ou de fretamento eventual, em circuito fechado, deverá ser emitida pela própria autorizatória, em sistema disponibilizado para esse fim pela ANTT, antes do início de cada viagem.

(...)” (destaquei).

Bem analisando a matéria de direito posta nos autos, tenho que assiste razão à impetrante.

Primeiramente, consigno que o art. 26, III, da Lei nº 10.233/2001 prevê que cabe à ANTT “autorizar o transporte de passageiros, sob regime de fretamento”, sem prever a regra de “circuito fechado” discutida nos autos.

Confira-se o texto legal:

“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: (Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013)

(...)

V - autorização, quando se tratar de: (Redação dada pela Lei nº 12.996, de 2014)

a) prestação não regular de serviços de transporte terrestre coletivo de passageiros, vedada a venda de bilhete de passagem; (Redação dada pela Lei nº 14.298, de 2022)

(...)

Art. 14. Ressalvado o disposto em legislação específica, o disposto no art. 13 aplica-se conforme as seguintes diretrizes: (Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013)

(...)



III - depende de autorização: (Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013)

(...)

b) o transporte rodoviário de passageiros, sob regime de afretamento:

(...)

Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

(...)

IV – elaborar e editar normas e regulamentos relativos à exploração de vias e terminais, garantindo isonomia no seu acesso e uso, bem como à prestação de serviços de transporte, mantendo os itinerários outorgados e fomentando a competição;

(...)

VIII – fiscalizar a prestação dos serviços e a manutenção dos bens arrendados, cumprindo e fazendo cumprir as cláusulas e condições avençadas nas outorgas e aplicando penalidades pelo seu descumprimento;

(...)

XVIII - dispor sobre as infrações, sanções e medidas administrativas aplicáveis aos serviços de transportes. (Incluído pela Lei nº 12.996, de 2014)

(...)

Art. 26. Cabe à ANTT, como atribuições específicas pertinentes ao Transporte Rodoviário:

(...)

III – autorizar o transporte de passageiros, sob regime de fretamento;

(...)” (destaquei).

Assim, há que se verificar se a restrição imposta por atos infralegais justifica-se, ou não, à luz dos demais direitos constitucionais envolvidos.

Quanto a isso, merecem destaque os seguintes trechos das informações prestadas pela autoridade impetrada nestes autos (ID 292920288 - pág. 07/

“(…)

DA QUESTÃO SUBJACENTE AO MÉRITO DA IMPETRAÇÃO

DA LEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DO ‘CIRCUITO FECHADO’ PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FRETAMENTO

Em termos legais, a Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001, dispõe sobre a ordenação dos transportes aquaviário e terrestre, nos termos do art. 178 da Constituição Federal, reorganizando o gerenciamento do Sistema Federal de Viação e regulando a prestação de serviços de transporte, e cria esta Agência Nacional de Transportes Terrestres, além da Agência Nacional de Transportes Aquaviários e do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. Estabelece a Lei, em seu art. 13, as formas de delegação de todos os tipos de outorgas reguladas pela ANTT, destacando-se para os presentes fins o seguinte:

(...)

Observa-se que a lei faz distinção entre serviços regulares e não regulares de transporte coletivo de passageiros, apesar de ainda não fazer menção direta à modalidade de fretamento e de propor a delegação de ambos pela mesma modalidade de outorga, a saber, a autorização.

Por sua vez, o art. 14 traz distinção mais clara entre a modalidade de fretamento e os serviços regulares:

(...)



O artigo destaca também a vedação de prestação de serviço de transporte coletivo de passageiros sem a devida autorização da autoridade competente.

Além disso, os arts. 24 e 26 da mesma lei definem, como atribuição desta Agência Reguladora, a autorização e a regulamentação tanto do transporte de passageiros sob o regime de fretamento quanto da prestação de serviços regulares de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

(...)

O Decreto nº 2.521, de 1998, que dispõe sobre a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, traz, por sua vez, algumas diretrizes que devem ser seguidas por esta Agência ao regulamentar os serviços de fretamento. Nessa linha, o art. 3º faz a distinção entre o fretamento contínuo e o fretamento eventual ou turístico:

(...)

O fretamento contínuo, portanto, é aquele prestado a pessoa jurídica para o transporte de seus empregados ou a instituições de ensino ou agremiações estudantis para o transporte de seus alunos, professores ou associados. O público alvo para o fretamento contínuo encontra-se bem delimitado, restringindo-se aos empregados de determinada pessoa jurídica ou aos alunos, professores ou associados de determinada instituição de ensino ou agremiação estudantil.

Enquanto o fretamento eventual ou turístico, prestado à pessoa ou a um grupo de pessoas, deve necessariamente ser realizado em "Circuito Fechado", com emissão de nota fiscal e uma lista de pessoas transportadas.

(...)

Destaca-se, portanto, que os serviços de fretamento contínuo, eventual e turístico devem ter caráter ocasional ficando afastado o estabelecimento de serviços regulares ou permanentes, sendo vedada a venda e emissão de passagens individuais, o embarque ou desembarque de passageiros ao longo do itinerário, a utilização de terminais rodoviários e o transporte de encomendas ou mercadorias que caracterizem a prática de comércio.

Verifica-se, assim, a **nítida preocupação do Decreto em diferenciar os serviços regulares de Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros - TRIIP daqueles realizados no regime de fretamento contínuo, eventual ou turístico.**

Isso porque, no mercado de TRIIP, exige-se a prestação regular dos serviços. Ou seja, **qualquer serviço de TRIIP, de baixa ou alta demanda, deve ser prestado com regularidade, estando sempre à disposição dos usuários de serviços de transporte. Portanto, em alta ou baixa temporada, com alta ou baixa ocupação do veículo, a viagem de serviço de TRIIP deve ser realizada, não restando ao operador a opção de cancelar uma viagem específica.** Cabe mencionar ainda que tal regularidade deve ser cumprida em um período mínimo de atendimento desses mercados, atualmente fixada em um ano. Ou seja, **o serviço de TRIIP outorgado deve ser prestado com regularidade por, no mínimo, um ano. Tal exigência certamente gera custos aos operadores de serviços de TRIIP.**

Os serviços regulares de TRIIP possuem ainda obrigações de assistência social. Atualmente, todos os serviços convencionais de TRIIP devem disponibilizar:

(...)

Cabe lembrar que **sob a ótica exclusivamente técnica e regulatória, não se vislumbra qualquer óbice à utilização de plataformas tecnológicas para a oferta e comercialização de serviços de transporte rodoviário de passageiros, desde que respeitada a regulamentação vigente.**

Os serviços oferecidos por plataformas digitais não são propriamente caracterizados como



prestação de serviços de transporte rodoviário de passageiros, diante da função de intermediação que exercem entre os transportadores e os passageiros.

(...)

Há de se destacar, no entanto, o cuidado para que o desenvolvimento do trabalho de intermediação, não leve ao desvirtuamento das modalidades dos serviços que são prestados. As empresas que desejarem prestar o serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros em regime de fretamento deverão observar as normas contidas na Resolução ANTT nº 4.777/2015, enquanto que as empresas que desejarem operar o serviço regular de Transporte Interestadual e Internacional de Passageiros deverão se submeter à disciplina da Resolução ANTT nº 4.770/2015.

Assim, especificamente no caso que está em análise, onde uma empresa pretende prestar serviços de fretamento sem observar a obrigação do "Circuito Fechado", fica claramente caracterizado como ação ilegal e, portanto, é vedada, podendo ser autuada pela fiscalização da ANTT.

(...)” (destaquei).

De tudo o quanto visto até aqui, forçoso reconhecer o seguinte:

Não há qualquer justificativa técnica para a imposição da regra de “circuito fechado” para os transportes de passageiros sob a modalidade de fretamento.

Destaque-se que os atos infralegais em questão não trazem qualquer justificativa a esse respeito.

Consoante o teor das informações prestadas pela autoridade impetrada, a necessidade de observância dessa regra decorreria tão somente da necessidade de se preservar o interesse das concessionárias de serviços regulares de transporte de passageiros.

A autoridade limita-se a alegar que a observância da regra seria necessária porque os prestadores de serviços regulares de transporte têm custos para cumpri-la.

Registre-se que a ratio decidendi adotada pelo STF na ADPF nº 449/DF é perfeitamente aplicável ao caso concreto, porque aqui também se discute o emprego de inovações tecnológicas em contratos de transporte de pessoas, que não deve ser obstado apenas em razão do interesse de determinados agentes econômicos.

Nesse contexto, as razões invocadas pela ANTT contrariam frontalmente o quanto decidido na ADPF nº 449/DF e a Lei nº 13.874/2019.

Sendo assim, é ilegal a regra de “circuito fechado” prevista no Decreto nº 2.521/98 e na Resolução ANTT nº 4.777/2015 por extrapolar o poder regulamentar conferido à ANTT, na medida em que restringe substancialmente as liberdades fundamentais de iniciativa e de exercício profissional sem qualquer justificativa técnica, incorrendo, ainda, em abuso do poder regulatório ao impor obrigação injustificada, que tem por efeito impedir a entrada de novos competidores no mercado e impedir a adoção de novas tecnologias e modelos de negócios no ramo (art. 4º, II e IV da Lei nº 13.874/2019).

Ante o exposto, voto por **dar provimento** à apelação para reconhecer o direito líquido e certo das empresas associadas à impetrante de não sofrerem a penalidade de cassação no âmbito dos processos administrativos instaurados para a apuração do descumprimento da regra do circuito fechado. Sem condenação em



honorários.

É como voto.



Este documento foi gerado pelo usuário 133.***.***-65 em 30/10/2024 18:10:28

Número do documento: 24102909591736700000298648452

<https://pje2g.trf3.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24102909591736700000298648452>

Assinado eletronicamente por: WILSON ZAUHY FILHO - 29/10/2024 09:59:17



PODER JUDICIÁRIO
Tribunal Regional Federal da 3ª Região
4ª Turma

APELAÇÃO CÍVEL (198) Nº 5020671-64.2023.4.03.6100

RELATOR: Gab. 12 - DES. FED. WILSON ZAUHY

APELANTE: ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS FRETADORES COLABORATIVOS - ABRAFREC

Advogados do(a) APELANTE: ALFREDO ZUCCA NETO - SP154694-A, LAIS VIANNA DE MELLO CARNEIRO - SP375867-A

APELADO: DIRETOR PRESIDENTE DA AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTE TERRESTRE, AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

Advogado do(a) APELADO: RAIMUNDO JUAREZ NETO - DF11239-A

OUTROS PARTICIPANTES:

RELATÓRIO

Trata-se de mandado de segurança coletivo preventivo impetrado pela **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS FRETADORES COLABORATIVOS - ABRAFREC**.

Narra a associação impetrante em sua inicial que as empresas de fretamento colaborativo, substituídas processualmente pela Impetrante, prestam serviços de transporte sob o regime de fretamento, devidamente autorizadas (Termo de Autorização de Fretamento) pela ANTT na forma dos arts. 13, V, “a”, e 14, III, “b” da Lei 10.233/2001.

Alega que, no entanto, a ANTT está perseguindo algumas dessas empresas de fretamento, tendo aberto dezenas de processos de cassação contra diversas delas, sem nenhum tipo de processo administrativo disciplinar prévio.

Afirma que as substituídas têm enfrentado fiscalizações, imposições de penalidades e de medidas administrativas obstativas do livre exercício de suas atividades, sob a alegação de que estaria havendo prestação clandestina de transporte tradicional regular, bem como de inobservância à chamada regra de “circuito fechado” estabelecida pelo Decreto 2.521/1998 e pela Resolução ANTT nº 4.777/2015 para a modalidade de transporte via fretamento.

Entende que a autarquia está agindo com a intenção de prejudicar as empresas de fretamento que se utilizam de plataformas digitais para prestar seus respectivos serviços de transporte.

Traz esclarecimentos sobre a modalidade de “fretamento colaborativo”, que é intermediado por aplicativos digitais e é contratado sob demanda e de forma coletiva, argumentando que a adoção desta modalidade tem contrariado os interesses das empresas concessionárias dos serviços tradicionais de transporte rodoviário.

Afirma que a ANTT tem desrespeitado o devido processo legal e a ampla defesa nos processos administrativos instaurados contra suas associadas e que tem aplicado sanções exageradas, desproporcionais e inadequadas, como a pena de cassação, sem possibilidade de conversão em multa.

Alega que há diferença injustificada no tratamento dispensado às transportadoras ditas “tradicionais”, mencionando um caso em que uma empresa teria praticado a mesma infração imputada às associadas da impetrante e sofrido penalidade muito mais branda.

Formula os seguintes pedidos:



“(...)

VI – CONCLUSÃO E PEDIDOS

143. Por todo o exposto, a impetrante requer:

- a) a concessão de medida liminar, independentemente da oitiva da Autoridade Coatora, para que sejam suspensos os processos administrativos em curso (Doc. 10), que estão prestes a ensejar a pena indevida, ilegal e inadequada de cassação às transportadoras de fretamento colaborativo pela simples inobservância da anacrônica regra de fretamento em circuito fechado ou, ao menos, que caso sejam julgados no sentido de aplicar a pena de cassação aos fretadores, que os efeitos de tal grave penalidade, pelas deletérias consequências às empresas, não sejam aplicadas imediatamente, enquanto não julgada a presente demanda de forma definitiva;
 - b) que seja determinada a expedição de ofício à D. Autoridade Coatora, notificando-a para ciência e para prestar as informações que julgar necessárias no prazo legal (gradação da pena);
 - c) ao final, a confirmação dos termos da medida liminar, com a concessão em definitivo da segurança, para reconhecer o direito líquido e certo das empresas de fretamento colaborativo de não sofrerem a penalidade de cassação no âmbito dos processos administrativos instaurados para a apuração do descumprimento da regra do circuito fechado, posto que, além de não estar prevista em lei federal, a penalidade extrema resulta em indevida restrição de atividade pelo particular, resultando em violação aos princípios da proporcionalidade, razoabilidade, livre iniciativa e livre concorrência. No mais, como demonstrado, é inaplicável o artigo 36, §5º do Decreto 2.521/98, por inadequação da conduta ao tipo sancionador.
 - d) Que seja propiciado aos fretadores colaborativos a possibilidade de conversão da pena de cassação ou demais sanções em multa, considerando o relevante interesse socioeconômico que reveste tal modalidade de transporte, bem como o entendimento já firmado pelo Superior Tribunal Federal no sentido de que a atividade regulatória não pode restringir a atividade econômica do particular, sob pena de violação do princípio da livre iniciativa e da liberdade econômica;
- (...)” (ID 292919973).

Indeferido o pedido de liminar (ID 292920280).

A **AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT** manifestou interesse em ingressar no feito (ID 292920287).

Informações prestadas pelo Diretor-Geral da ANTT (ID 292920288).

O Ministério Público Federal - MPF restituiu os autos sem pronunciamento sobre o mérito da causa (ID 292920300).

Em sentença proferida em 29/01/2024, o Juízo de Origem denegou a segurança. Sem condenação em honorários (ID 292920303).

A impetrante apela reiterando os termos da inicial (ID 292920307).

Contrarrazões pela ANTT (ID 292920316).

Parecer do Ministério Público Federal pelo prosseguimento da demanda (ID 293267546).



É o relatório.



Este documento foi gerado pelo usuário 133.***.***-65 em 30/10/2024 18:10:29

Número do documento: 24102909591924200000298648448

<https://pje2g.trf3.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24102909591924200000298648448>

Assinado eletronicamente por: WILSON ZAUHY FILHO - 29/10/2024 09:59:19

EMENTA

DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. SERVIÇO DE TRANSPORTE SOB O REGIME DE FRETAMENTO INTERMEDIADO POR PLATAFORMAS TECNOLÓGICAS (MODELO DE NEGÓCIOS DA EMPRESA “BUSER”). REGRA DE “CIRCUITO LEGAL”: ILEGALIDADE. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA. ABUSO DO PODER REGULATÓRIO.

1. Discute-se nesta demanda o direito das associadas à impetrante à prestação de serviço de transporte na modalidade “fretamento colaborativo”, ante a alegação de que a autoridade impetrada tem considerado tal serviço ilegal e imposto sanções.

2. É ilegal a regra de “circuito fechado” prevista no Decreto nº 2.521/98 e na Resolução ANTT nº 4.777/2015 por extrapolar o poder regulamentar conferido à ANTT, na medida em que restringe substancialmente as liberdades fundamentais de iniciativa e de exercício profissional sem qualquer justificativa técnica, incorrendo, ainda, em abuso do poder regulatório ao impor obrigação injustificada, que tem por efeito impedir a entrada de novos competidores no mercado e impedir a adoção de novas tecnologias e modelos de negócios no ramo (art. 4º, II e IV da Lei nº 13.874/2019).

3. Apelação provida para reconhecer o direito líquido e certo das empresas associadas à impetrante de não sofrerem a penalidade de cassação no âmbito dos processos administrativos instaurados para a apuração do descumprimento da regra do circuito fechado. Sem condenação em honorários.

