

PROCESSO Nº: 0811667-65.2023.4.05.0000 - **AGRAVO DE INSTRUMENTO**

AGRAVANTE: AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

AGRAVADO: -----

ADVOGADO: Flavio De Souza Senra

RELATOR(A): Desembargador(a) Federal Leonardo Augusto Nunes Coutinho - 7ª Turma

PROCESSO ORIGINÁRIO: 0812452-56.2023.4.05.8300 - 9ª VARA FEDERAL - PE

JUIZ PROLATOR DA SENTENÇA (1º GRAU): Juiz(a) Federal

RELATÓRIO

Trata-se de agravo de instrumento interposto pela AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT, em face de decisão proferida pelo Juízo da 9ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Pernambuco, que deferiu o pedido de tutela de urgência da agravada, -----, suspendendo os efeitos da decisão administrativa que cassou seu Termo de Autorização de Fretamento (TAF), nos autos do processo administrativo ordinário nº 50500.008737/2022-21, possibilitando, assim, que a empresa prestasse o serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento colaborativo.

Em suas razões recursais, argumentou a agravante que: a) a empresa agravada foi flagrada inúmeras vezes efetuando viagens em circuito aberto, utilizando-se de autorizações de viagem de fretamento para forjar aparência de licitude ao serviço prestado, tendo sido lavrados em seu desfavor diversos autos de infração; 2) foi apurado que a ----- DE FRETAMENTO efetuou, com contumácia, no ano de 2021, transporte de passageiros em circuito aberto, com a comercialização de bilhetes de passagem por intermédio de plataforma eletrônica, fazendo uso de Licença de Viagem de fretamento fornecida pela ANTT; 3) não impediria a utilização de aplicativos/plataformas digitais de intermediação tecnológica de serviços de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, como a BUSER, nem impediria viagens exclusivamente por terem sido adquiridas por esse meio. Entretanto, a agravada e sua parceira que oferece a plataforma digital (BUSER) atuam de forma irregular para oferecimento dos serviços de transporte, descumprindo a Resolução n.º 4.777/2015; 4) permitir que as empresas de fretamento operassem tanto em regime fechado (os passageiros de ida são os mesmos da volta) quanto em regime aberto (os passageiros da ida não necessariamente serão os mesmos da volta), geraria concorrência desleal e terminaria por desarticular todo o sistema de transporte coletivo interestadual e internacional porque, na prática, as delegatárias do regime de fretamento realizarão o mesmo serviço público que as delegatárias do transporte regular, com a vantagem econômica de não se submeterem à idêntica regulamentação; 5) legalidade da Resolução ANTT n.º 4.777/2015, expedido pela agência reguladora no exercício de seu mister regulatório, através de seu poder normativo e regulamentar; 6) os exercícios das atividades econômicas estariam condicionados ao bem-estar da sociedade, existindo limitações que visariam atender às exigências do bem comum; 6) o transporte rodoviário sob o regime de fretamento possuiria motivador específico, segundo a Resolução ANTT n.º 4.777/2015, podendo ser turístico, eventual ou fretamento contínuo; 7) a BUSER intermediaria viagens de transporte rodoviário de passageiros sob regime regular, utilizando-se de veículos de empresas de fretamento. Embora as empresas que utilizariam a intermediação da BUSER estivessem explorando o mercado regular, elas não estariam se sujeitando às obrigações que as demais empresas deveriam cumprir, conforme determinações legais (gratuidades a idosos, deficientes e jovens carentes, cumprir itinerário, pontualidade, regularidade jurídica, trabalhista, fiscal e financeira etc.); 8) não estaria presente a probabilidade do direito da agravada, razão pela qual a tutela de urgência não deveria ter sido concedida pelo Juízo singular; 9) não haveria perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo ao se aguardar a instrução probatória, havendo evidente risco de dano inverso não só aos usuários do sistema, como também em relação às demais empresas que atuam no transporte de passageiros, dada a concorrência desleal.

Por meio da decisão de id. 4050000.40434497, foi indeferido o pedido de atribuição de efeito suspensivo.

Contrarrazões apresentadas.

É o relatório.

PROCESSO Nº: 0811667-65.2023.4.05.0000 - **AGRAVO DE INSTRUMENTO**

AGRAVANTE: AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

AGRAVADO: -----

ADVOGADO: Flavio De Souza Senra

RELATOR(A): Desembargador(a) Federal Leonardo Augusto Nunes Coutinho - 7ª Turma

PROCESSO ORIGINÁRIO: 0812452-56.2023.4.05.8300 - 9ª VARA FEDERAL - PE

JUIZ PROLATOR DA SENTENÇA (1º GRAU): Juiz(a) Federal

VOTO

Com efeito, das informações constantes nos autos, verifica-se que a ----- se insurgiu contra a decisão administrativa da ANTT que cassou seu Termo de Autorização de Fretamento (TAF) nos autos do processo administrativo ordinário n.º 50500.008737/2022-21, em decorrência de supostas infrações concernentes à inobservância ao chamado "circuito fechado", no exercício do fretamento.

Cabe ressaltar, de início, a diferença existente entre o sistema de circuito fechado (fretamento) e de circuito aberto (regular) no transporte de passageiros. Consoante explanou a ANTT no bojo de seu agravo de instrumento:

"É importante esclarecer que há várias diferenças entre os serviços que são prestados na modalidade regular e os que são prestados na forma de fretamento. E essas diferenças dizem respeito tanto à prestação do serviço em si, quanto aos requisitos para entrada e saída das empresas no sistema de transporte. Nos termos do que prevê o Decreto nº 2.521/1998, que dispõe sobre a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, o serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros é aberto ao público em geral, mediante pagamento individualizado de tarifa, ofertado em determinado itinerário, conforme esquema operacional preestabelecido.

Isto é, o atendimento é feito com regularidade, vez que os quadros de horário das linhas, bem como seus itinerários já são preestabelecidos, havendo a garantia de que o serviço será prestado ao público em geral em certo dia e horário, de forma sistemática e regular, independentemente do número de passageiros que adquiriram bilhetes de passagens para a viagem.

Já o serviço de fretamento, é um serviço prestado por um grupo fechado de pessoas previamente identificadas, de interesse unificado em relação ao objeto da viagem.

Por sua vez, consta na Resolução ANTT nº 4.777/2015 que o transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento pode ocorrer sob as formas de turístico, eventual ou contínuo, definidos conforme consta no art. 3º da citada Resolução, conceitos já destacados acima.

Conforme se verifica, todos os serviços possuem natureza de serviço público, tendo em vista que o transporte é um direito constitucionalmente previsto, e, para que haja a delegação dos serviços, deve haver uma autorização/permissão por parte do poder público. Porém, especificamente quanto ao serviço realizado na modalidade de fretamento, de fato há, também, uma relação privada, que é entre as pessoas que contratam o serviço e a transportadora. Ou seja, se o transportador que oferece o serviço de fretamento cumprir todos os requisitos previstos nas normas em vigor, fica a critério dos passageiros que contratarão o serviço escolher este ou aquele prestador do serviço.

Um das grandes diferenças no serviço fretado é que ele necessita ser operado em "circuito fechado", exigência presente em todas as modalidades de fretamento, conforme consta na Resolução n. 4777/2015. Isto é, o mesmo grupo de passageiros que realiza a viagem de ida deve ser o mesmo grupo que realiza a viagem de volta. Essa é uma característica essencial ao fretamento.

Caso tal característica fosse desconsiderada, iria haver uma descaracterização do serviço de fretamento, que passaria a se aproximar mais de um serviço regular, vez que um passageiro poderia entrar na plataforma, comprar a viagem de ida para a data e horário que o atendesse melhor e, na sequência, pesquisaria viagem de volta de seu interesse. No caso em questão, as transportadoras subcontratadas e cadastradas pela BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA., para transportarem passageiros, os quais compraram individualmente passagens no sítio eletrônico da BUSER, mesmo que sejam detentoras de Termo de Autorização para Fretamento (TAF) e possuam licença de viagem de fretamento, incorrem na infração tipificada no art. 1º da Resolução ANTT N.º 233, de junho de 2003, qual seja executar serviço de transporte rodoviário interestadual de passageiros sem prévia autorização, de modo que a licença obtida junto à ANTT deverá ser desconsiderada, pois padece de vício quanto ao objeto do serviço, ou seja, não se trata de fretamento, mas sim de serviço regular (linha) sem autorização." (grifos no original)

Verifica-se que o argumento da agravante é de que empresas como a ora recorrida, que vendem passagens por meio do aplicativo BUSER estariam "simulando" viagem de grupo fechado de pessoas previamente identificadas, de interesse unificado em relação ao objeto da viagem, para de fato realizar cobrança individual de passagens de pessoas com interesses difusos, quanto ao objeto da viagem, e que tal conduta caracterizaria concorrência desleal frente às empresas que operam em serviços de transporte regulares.

Entretanto, em que pese os argumentos esposados pela ANTT em seu recurso devem prevalecer os argumentos constantes da decisão ora recorrida, no sentido de que não há lei permitindo que a ANTT exija dos fretadores de transporte o cumprimento do circuito fechado, na medida em que, a Lei federal n.º 10.233/2001, que, dentre outras medidas, cuida da reestruturação do transporte terrestre, não dispõe sobre a obrigatoriedade do cumprimento da regra do circuito fechado, que foi instituído pelo Decreto federal nº 2.521/1998 e pela Resolução nº 4.777/2015, da ANTT, notadamente em se considerando que a matéria referente à ordenação dos transportes terrestres deve ser determinada por norma legal.

Outrossim, plausível a tese de que, a proibição da atividade da recorrida de exercer sua atividade econômica - pela inobservância da regra do circuito fechado - não cria situação de concorrência desleal, mas reserva de mercado em favor das empresas já atuantes no mercado e fere o livre exercício da atividade econômica de prestação de serviço de transporte interestadual e internacional, sem permitir, por outro lado, uma maior flexibilidade de horários e rotas a serem escolhidas pelos consumidores. Este o quadro, nego provimento ao agravo de instrumento. É como voto.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. ANTT. SUSPENSÃO. CASSAÇÃO. TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE FRETAMENTO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. REESTRUTURAÇÃO. TRANSPORTE TERRESTRE. AUSÊNCIA PREVISÃO LEGAL. OBRIGATORIEDADE. CIRCUITO FECHADO. AUSÊNCIA. CONCORRÊNCIA DESLEAL. LIVRE EXERCÍCIO ATIVIDADE ECONÔMICA. AGRAVO IMPROVIDO.

1. Trata-se de agravo de instrumento interposto pela AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT, em face de decisão proferida pelo Juízo da 9ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Pernambuco, que deferiu o pedido de tutela de urgência da agravada, -----, suspendendo os efeitos da decisão administrativa que cassou seu Termo de Autorização de Fretamento (TAF), nos autos do processo administrativo ordinário nº 50500.008737/2022-21, possibilitando, assim, que a empresa

prestasse o serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento colaborativo.

2. Em suas razões recursais, argumentou a agravante que: a) a empresa agravada foi flagrada inúmeras vezes efetuando viagens em circuito aberto, utilizando-se de autorizações de viagem de fretamento para forjar aparência de licitude ao serviço prestado, tendo sido lavrados em seu desfavor diversos autos de infração; 2) foi apurado que a ----- DE FRETAMENTO efetuou, com contumácia, no ano de 2021, transporte de passageiros em circuito aberto, com a comercialização de bilhetes de passagem por intermédio de plataforma eletrônica, fazendo uso de Licença de Viagem de fretamento fornecida pela ANTT; 3) não impediria a utilização de aplicativos/plataformas digitais de intermediação tecnológica de serviços de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, como a BUSER, nem impediria viagens exclusivamente por terem sido adquiridas por esse meio. Entretanto, a agravada e sua parceira que oferece a plataforma digital (BUSER) atuariam de forma irregular para oferecimento dos serviços de transporte, descumprindo a Resolução n.º 4.777/2015; 4) permitir que as empresas de fretamento operassem tanto em regime fechado (os passageiros de ida são os mesmos da volta) quanto em regime aberto (os passageiros da ida não necessariamente serão os mesmos da volta), geraria concorrência desleal e terminaria por desarticular todo o sistema de transporte coletivo interestadual e internacional porque, na prática, as delegatárias do regime de fretamento realizarão o mesmo serviço público que as delegatárias do transporte regular, com a vantagem econômica de não se submeterem à idêntica regulamentação; 5) legalidade da Resolução ANTT n.º 4.777/2015, expedido pela agência reguladora no exercício de seu mister regulatório, através de seu poder normativo e regulamentar; 6) os exercícios das atividades econômicas estariam condicionados ao bem-estar da sociedade, existindo limitações que visariam atender às exigências do bem comum; 6) o transporte rodoviário sob o regime de fretamento possuiria motivador específico, segundo a Resolução ANTT n.º 4.777/2015, podendo ser turístico, eventual ou fretamento contínuo; 7) a BUSER intermediaria viagens de transporte rodoviário de passageiros sob regime regular, utilizando-se de veículos de empresas de fretamento. Embora as empresas que utilizariam a intermediação da BUSER estivessem explorando o mercado regular, elas não estariam se sujeitando às obrigações que as demais empresas deveriam cumprir, conforme determinações legais (gratuidades a idosos, deficientes e jovens carentes, cumprir itinerário, pontualidade, regularidade jurídica, trabalhista, fiscal e financeira etc.); 8) não estaria presente a probabilidade do direito da agravada, razão pela qual a tutela de urgência não deveria ter sido concedida pelo Juízo singular; 9) não haveria perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo ao se aguardar a instrução probatória, havendo evidente risco de dano inverso não só aos usuários do sistema, como também em relação às demais empresas que atuariam no transporte de passageiros, dada a concorrência desleal.
3. Com efeito, das informações constantes nos autos, verifica-se que a ----- se insurgiu contra a decisão administrativa da ANTT que cassou seu Termo de Autorização de Fretamento (TAF) nos autos do processo administrativo ordinário n.º 50500.008737/2022-21, em decorrência de supostas infrações concernentes à inobservância ao chamado "circuito fechado", no exercício do fretamento. Cabe ressaltar, de início, a diferença existente entre o sistema de circuito fechado (fretamento) e de circuito aberto (regular) no transporte de passageiros. Consoante explanou a ANTT no bojo de seu agravo de instrumento: *"É importante esclarecer que há várias diferenças entre os serviços que são prestados na modalidade regular e os que são prestados na forma de fretamento. Essas diferenças dizem respeito tanto à prestação do serviço em si, quanto aos requisitos para entrada e saída das empresas no sistema de transporte. Nos termos do que prevê o Decreto n.º 2.521/1998, que dispõe sobre a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, o serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros é aberto ao público em geral, mediante pagamento individualizado de tarifa, ofertado em determinado itinerário, conforme esquema operacional preestabelecido. Isto é, o atendimento é feito com regularidade, vez que os quadros de horário das linhas, bem como seus itinerários já são preestabelecidos, havendo a garantia de que o serviço será prestado ao público em geral em certo dia e horário, de forma sistemática e regular, independentemente do número de passageiros que adquiriram bilhetes de passagens para a viagem. Já o serviço de fretamento, é um serviço prestado por um grupo fechado de pessoas previamente identificadas, de interesse unificado em relação ao objeto da viagem. Por sua vez, consta na Resolução ANTT n.º 4.777/2015 que o transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento pode ocorrer sob as formas de turístico, eventual ou contínuo, definidos conforme consta no art. 3.º da citada Resolução, conceitos já destacados acima. Conforme se verifica, todos os serviços possuem natureza de serviço público, tendo em vista que o transporte é um direito constitucionalmente previsto, e, para que haja a delegação dos serviços, deve haver uma autorização/permissão por parte do poder público. Porém, especificamente quanto ao serviço realizado na modalidade de fretamento, de fato há, também, uma relação privada, que é entre as pessoas que contratam o serviço e a transportadora. Ou seja, se o transportador que oferece o serviço de fretamento cumprir todos os requisitos previstos nas normas em vigor, fica a critério dos passageiros que contratarão o serviço escolher este ou aquele prestador do serviço. Uma das grandes diferenças no serviço fretado é que ele necessita ser operado em "circuito fechado", exigência presente em todas as modalidades de fretamento, conforme consta na Resolução n. 4777/2015. Isto é, o mesmo grupo de passageiros que realiza a viagem de ida deve ser o mesmo grupo que realiza a viagem de volta. Essa é uma característica essencial ao fretamento. Caso tal característica fosse desconsiderada, iria haver uma descaracterização do serviço de fretamento, que passaria a se aproximar mais de um serviço regular, vez que um passageiro poderia entrar na plataforma, comprar a viagem de ida para a data e horário que o atendesse melhor e, na sequência, pesquisaria viagem de volta de seu interesse. No caso em questão, as transportadoras subcontratadas e cadastradas pela BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA., para transportarem passageiros, os quais compraram individualmente passagens no sítio eletrônico da BUSER, mesmo que sejam detentoras de Termo de Autorização para Fretamento (TAF) e possuam licença de viagem de fretamento, incorrem na infração tipificada no art. 1.º da Resolução ANTT N.º 233, de junho de 2003, qual seja executar serviço de transporte rodoviário interestadual de passageiros sem prévia autorização, de modo que a licença obtida junto à ANTT deverá ser desconsiderada, pois padece de vício quanto ao objeto do serviço, ou seja, não se trata de fretamento, mas sim de serviço regular (linha) sem autorização." (grifos no original)*
4. Verifica-se que o argumento da agravante é de que empresas como a ora recorrida, que vendem passagens por meio do aplicativo BUSER estariam "simulando" viagem de grupo fechado de pessoas previamente identificadas, de interesse unificado em relação ao objeto da viagem, para de fato realizar cobrança individual de passagens de pessoas com interesses difusos, quanto ao objeto da viagem, e que tal conduta caracterizaria concorrência desleal frente às empresas que operam em serviços de transporte regulares.
5. Entretanto, em que pese os argumentos espostos pela ANTT em seu recurso devem prevalecer os argumentos constantes da decisão ora recorrida, no sentido de que não há lei permitindo que a ANTT exija dos fretadores de transporte o cumprimento do circuito fechado, na medida em que, a Lei federal n.º 10.233/2001, que, dentre outras medidas, cuida da reestruturação do transporte

terrestre, não dispõe sobre a obrigatoriedade do cumprimento da regra do circuito fechado, que foi instituído pelo Decreto federal nº 2.521/1998 e pela Resolução nº 4.777/2015, da ANTT, notadamente em se considerando que a matéria referente à ordenação dos transportes terrestres deve ser determinada por norma legal. Outrossim, plausível a tese de que, a proibição da atividade da recorrida de exercer sua atividade econômica - pela inobservância da regra do circuito fechado - não cria situação de concorrência desleal, mas reserva de mercado em favor das empresas já atuantes no mercado e fere o livre exercício da atividade econômica de prestação de serviço de transporte interestadual e internacional, sem permitir, por outro lado, uma maior flexibilidade de horários e rotas a serem escolhidas pelos consumidores

6. Agravo de instrumento improvido.

PROCESSO Nº: 0811667-65.2023.4.05.0000 - **AGRAVO DE INSTRUMENTO**

AGRAVANTE: AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

AGRAVADO: -----

ADVOGADO: Flavio De Souza Senra

RELATOR(A): Desembargador(a) Federal Leonardo Augusto Nunes Coutinho - 7ª Turma

PROCESSO ORIGINÁRIO: 0812452-56.2023.4.05.8300 - 9ª VARA FEDERAL - PE

JUIZ PROLATOR DA SENTENÇA (1º GRAU): Juiz(a) Federal

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, em que são partes as acima identificadas, decide a Sétima Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, por unanimidade, NEGAR PROVIMENTO ao agravo de instrumento, nos termos do relatório, voto do Desembargador Relator e notas taquigráficas constantes nos autos, que passam a integrar o presente julgado. Recife

(PE), data da certidão de julgamento.

Leonardo Augusto Nunes Coutinho

Desembargador Federal



Processo: **0811667-65.2023.4.05.0000**

Assinado eletronicamente por:

LEONARDO AUGUSTO NUNES COUTINHO - Magistrado

Data e hora da assinatura: 25/02/2024 20:24:48

Identificador: 4050000.42991033

Para conferência da autenticidade do documento:

<https://pje.trf5.jus.br/pjeconsulta/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

Para acessar o processo originário:

<https://pje.jfpe.jus.br/pje/Processo/ConsultaProcessoOutraSecao/listProcessoCompletoAcessoExterno.seam>



24022520244259300000043066191