



25/04/2024

Número: **1007514-06.2020.4.01.3400**

Classe: **MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL**  
Órgão julgador: **2ª Vara Federal Cível da SJDF**  
Última distribuição : **11/02/2020**  
Valor da causa: **R\$ 10.000,00**  
Assuntos: **Agências/órgãos de regulação**  
Segredo de justiça? **NÃO**  
Justiça gratuita? **NÃO**  
Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado		
BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA. (IMPETRANTE)		CAIO SCHEUNEMANN LONGHI (ADVOGADO) GUSTAVO LORENZI DE CASTRO (ADVOGADO)		
SUPERINTENDENTE DE SERVIÇO DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS DA UNIDADE REGIONAL CENTRO NORTE DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (IMPETRADO)				
SUPERINTENDENTE DA FISCALIZAÇÃO DA UNIDADE REGIONAL CENTRO NORTE DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (IMPETRADO)				
AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT (IMPETRADO)				
AGENCIA GOIANA DE REGULACAO, CONTROLE E FISCALIZACAO DE (IMPETRADO)				
UNIÃO FEDERAL (IMPETRADO)				
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)				
Documentos				
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo	Polo
2123948840	24/04/2024 18:17	<a href="#">Sentença Tipo B</a>	Sentença Tipo B	Interno



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
**Seção Judiciária do Distrito Federal**  
2ª Vara Federal Cível da SJDF

SENTENÇA TIPO "B"

**PROCESSO:** 1007514-06.2020.4.01.3400

**CLASSE:** MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL (120)

**POLO ATIVO:** BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA.

**REPRESENTANTES POLO ATIVO:** GUSTAVO LORENZI DE CASTRO - SP129134 e CAIO SCHEUNEMANN LONGHI - SP222239

**POLO PASSIVO:** SUPERINTENDENTE DE SERVIÇO DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS DA UNIDADE REGIONAL CENTRO NORTE DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES e outros

# Ônibus & Transporte

## SENTENÇA

Trata-se de mandado de segurança impetrado por **BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA** contra ato do (i) **SUPERINTENDENTE DE SERVIÇO DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS DA UNIDADE REGIONAL CENTRO NORTE DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES**; (ii) **SUPERINTENDENTE DA FISCALIZAÇÃO DA UNIDADE REGIONAL CENTRO NORTE DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES**; (iii) **CONSELHEIRO PRESIDENTE DA AGÊNCIA GOIANA DE REGULAÇÃO, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS**; (iv) **GERENTE DE TRANSPORTE DA AGÊNCIA GOIANA DE REGULAÇÃO, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS**; (v) **DIRETOR GERAL DO DEPARTAMENTO DE ESTRADAS E RODAGEM DO DISTRITO FEDERAL**; e (vii) **SUPERINTENDENTE DE TRÂNSITO DO DEPARTAMENTO DE ESTRADAS E RODAGEM DO DISTRITO FEDERAL**, na qual pede que as autoridades impetradas sejam compelidas a se abster "de criar óbice, impedir ou interromper as viagens intermediadas pela Buser sob o fundamento de prestação clandestina de serviço público, realização de viagem em circuito aberto, ou qualquer outro que extrapole a regular fiscalização de trânsito e de segurança".



Na petição inicial (Id 173136350), a impetrante afirma que desenvolve atividade de intermediação por meio de aplicativo que conecta, de um lado, (i) grupos de pessoas interessadas em viajar para um destino em comum e, de outro, (ii) um fornecedor de transporte rodoviário privado na modalidade fretamento eventual autorizado pela ANTT a prestar esse serviço.

Explica que a sua atividade consiste em “fretamento colaborativo”, no qual itinerário e o custo para o consumidor são estipulados conforme a demanda e os interesses dos usuários conectados por meio da plataforma digital, bem como a partir da disponibilidade de cada prestadora do serviço de transporte por fretamento. Esclarece que a plataforma tecnológica da Buser apenas permite que interessados promovam o rateio do custo total de um ônibus fretado.

Assevera que a intermediação por ela realizada tem como objeto contratos de fretamento, que são privados por não natureza, não se confundindo com a prestação regular de serviço de transporte interestadual regular de passageiros. Sustenta que, portanto, não se sujeita ao regime jurídico de direito público, e sim ao princípio constitucional da livre iniciativa, sendo que é perfeitamente possível, do ponto de vista constitucional, a coexistência de ambos os modelos. Invoca, a seu favor, diversos precedentes, inclusive a ADPF nº 449 (caso Uber). Acrescenta que inexiste concorrência desleal e ameaça à continuidade do serviço público de transporte.

Pede a concessão de medida liminar.

Atribui à causa o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Junta documentos.

Comprova o recolhimento das custas (Id 173136358).

Distribuída a ação, deferiu parcialmente o pedido de medida liminar e determinou a exclusão do polo passivo das seguintes autoridades: CONSELHEIRO PRESIDENTE DA AGÊNCIA GOIANA DE REGULAÇÃO, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS; GERENTE DE TRANSPORTE DA AGÊNCIA GOIANA DE REGULAÇÃO, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS; DIRETOR GERAL DO DEPARTAMENTO DE ESTRADAS E RODAGEM DO DISTRITO FEDERAL; e SUPERINTENDENTE DE TRÂNSITO DO DEPARTAMENTO DE ESTRADAS E RODAGEM DO DISTRITO FEDERAL (Id 174146866).

A ABRATI requereu o ingresso como *amicus curiae* (Id 184852878).

A UNIÃO informou que não tem interesse em ingressar no feito (Id 189690850).

O SUPERINTENDENTE DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS e o SUPERINTENDENTE DE FISCALIZAÇÃO SUBSTITUTO DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT prestaram informações (Id 193410368).

A impetrante informou a interposição do agravo de instrumento (Id 206968862) e manifestou oposição à admissão da ABRATI como *amicus curiae* (Id 332223352).

O Juízo indeferiu a intervenção da ABRATI como *amicus curiae* (Id 346212894).

O MPF deu parecer pela concessão da segurança (Id 1319175324).



Os autos vieram conclusos para sentença.

É o relatório. Decido.

Como foi dito na decisão que analisou o pedido de tutela provisória de urgência, a CRFB conferiu à União a competência para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, o serviço de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (art. 21, XII, e), e incumbiu "ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos" (art. 175, caput).

No tocante à prestação regular de serviços de transporte terrestre coletivo interestadual de passageiros, a Lei nº 10.233, de 2001, que previa o regime de permissão, foi modificada pela Lei nº 12.996, de 2014, que estabeleceu que tais outorgas são agora realizadas sob a forma de autorização (art. 13, V, e).

Nesse contexto, a ANTT aprovou a Resolução nº 4.770, de 2015, que dispõe sobre a regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, sob o regime de autorização, estabelecendo regras específicas para o período de transição até a conclusão dos estudos de avaliação dos mercados (art. 73).

Por conseguinte, qualquer pessoa jurídica que pretenda prestar regularmente serviços de transporte terrestre coletivo interestadual de passageiros deve se submeter ao regime jurídico estabelecido pela Lei nº 10.233, de 2001, modificada pela Lei nº 12.996, de 2014, e pela Resolução ANTT nº 4.770, de 2015.

O serviço prestado pela impetrante, nada obstante, não se amolda com precisão ao conceito de "prestação regular de serviços de transporte terrestre coletivo interestadual de passageiros". Esse conceito está previsto no Decreto nº 2.521, de 1998, que define serviço regular como "aquele delegado para execução de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros entre dois pontos terminais, aberto ao público em geral, com tarifas estabelecidas e com esquema operacional aprovado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT" (art. 3º, XXXVII).

Ora, pelo que consta dos autos, não se está diante de serviço de transporte em que os ônibus partem em dias e horários regulares, independentemente da demanda de passageiros, mas de um serviço que intermedeia a contratação de um serviço de fretamento, cuja execução dependerá da manifestação de interesse de uma quantidade mínima de pessoas e da manifestação de interesse de uma fretadora, sendo que o preço da viagem não é pré-estabelecido, mas variável de acordo com a quantidade de passageiros.

O serviço prestado pela impetrante amolda-se ao conceito de "fretamento eventual e turístico", definido pelo art. 3º, XI, do Decreto nº 2.521, de 1998, como "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".

Daí a juridicidade apenas parcial do pleito da impetrante, pois é necessário que o transporte ocorra em "circuito fechado" para que caracterize fretamento. Se a impetrante prestar serviço de intermediação de transporte em "circuito aberto", a fretadora estará sujeita às penalidades regulamentares por ter desbordado da autorização da ANTT para prestação de serviço de fretamento. Ressalte-se que não se trata, como sustenta a impetrante, de norma restritiva de direitos, mas de norma organizadora dos transportes. Desse modo, se a impetrante pretende legitimar a sua atividade econômica ao argumento de que se trata de fretamento e não transporte coletivo interestadual regular, não pode, ao mesmo tempo, buscar modificar o conceito regulamentar de fretamento.



Ademais, não há óbice constitucional à edição de atos normativos infralegais que criem normas técnicas não contidas na lei. O Poder Legislativo é incapaz de criar a regulamentação sobre algumas matérias de natureza técnica, restando tal atribuição para órgão ou pessoa administrativa com quadro de especialistas e técnicos que melhor podem dispor sobre tais assuntos. Esse fenômeno, denominado por muitos autores de "deslegalização", consiste na autorização legal para que certas matérias sejam transferidas do domínio da lei ("*domaine de la loi*") para o domínio do ato regulamentar ("*domaine de l'ordonnance*") (FILHO, José dos Santos Carvalho Filho, Manual de Direito Administrativo, p. 49). Exige-se apenas que o poder normativo do Poder Executivo limite-se ao estabelecimento de aspectos técnicos ("discricionariedade técnica"), pois os aspectos políticos e administrativos continuam sob a reserva de lei.

Ressalte-se que o entendimento adotado na decisão antecipatória tem sido confirmado pelo e. TRF da 1ª Região, como se pode observar nas decisões monocráticas proferidas no seguintes processos: 1023132-35.2022.4.01.0000, 1002517-68.2020.4.01.3306, 1037848-38.2020.4.01.0000, 1035889-32.2020.4.01.0000 e 1041001-79.2020.4.01.0000.

Portanto, o pedido pode ser acolhido somente em parte.

Ante o exposto, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO**, nos termos do art. 487, I, do CPC, e **CONCEDO PARCIALMENTE A SEGURANÇA** para determinar que as autoridades impetradas se abstenham de criar óbice, impedir ou interromper as viagens intermediadas pela impetrante em sistema de circuito fechado.

Restam **autorizadas**, portanto, as **autuações** nos casos de transporte em desacordo com a autorização da ANTT, em sistema de circuito aberto, assim como a regular fiscalização de trânsito e de segurança.

Custas *ex lege*.

Sem honorários advocatícios (art. 25 da Lei nº 12.016/2009).

Comunique-se ao Desembargador Federal Relator do agravo de instrumento a prolação desta sentença.

Intimem-se.

Transcorrido *in albis* o prazo recursal, arquivem-se os autos.

No caso de interposição de apelação, intime-se a parte recorrida para apresentar contrarrazões e, decorrido o prazo, com ou sem manifestação, remetam-se os autos ao e. TRF da 1ª Região (art. 1.010, § 3º, do CPC).

Brasília, 24 de abril de 2024.

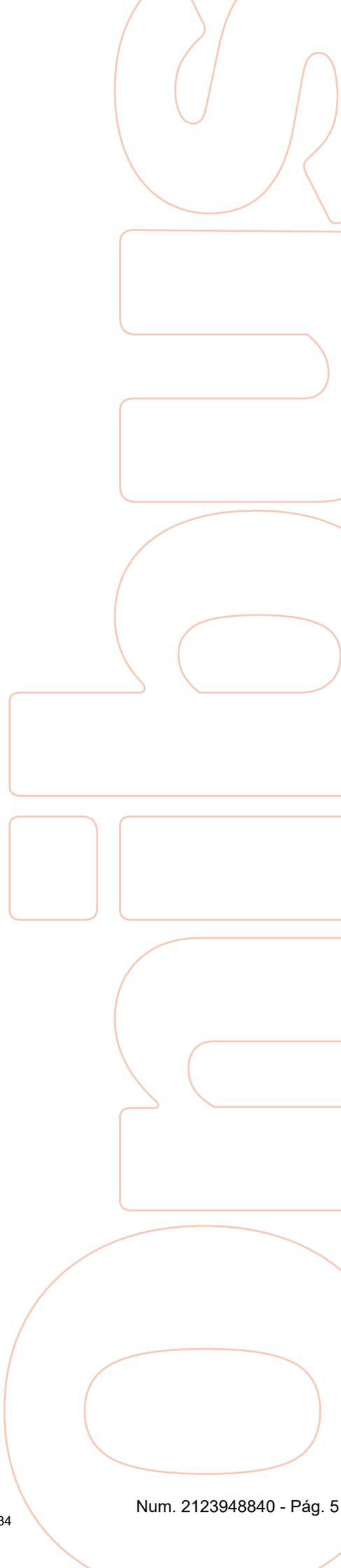
(Assinado eletronicamente)

**ANDERSON SANTOS DA SILVA**



Juiz Federal Substituto da 2ª Vara/SJDF

# Ônibus & Transporte





25/04/2024

Número: **1032799-30.2022.4.01.3400**

Classe: **PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL**

Órgão julgador: **2ª Vara Federal Cível da SJDF**

Última distribuição : **31/08/2022**

Valor da causa: **R\$ 100.000,00**

Assuntos: **Competência do Órgão Fiscalizador**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
KANDANGO TRANSPORTES E TURISMO LTDA - ME (AUTOR)	GUSTAVO CARVALHO DA SILVA FONTES (ADVOGADO) SUELLEN LUNGUINHO DO NASCIMENTO (ADVOGADO)
AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT (REU)	
BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA. (REU)	CAIO SCHEUNEMANN LONGHI (ADVOGADO) GUSTAVO LORENZI DE CASTRO (ADVOGADO)

Documentos				
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo	Polo
212396054 7	24/04/2024 19:32	<a href="#">Sentença Tipo B</a>	Sentença Tipo B	Interno

& Transporte



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
**Seção Judiciária do Distrito Federal**  
2ª Vara Federal Cível da SJDF

SENTENÇA TIPO "B"

**PROCESSO:** 1032799-30.2022.4.01.3400

**CLASSE:** PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL (7)

**POLO ATIVO:** KANDANGO TRANSPORTES E TURISMO LTDA - ME

**REPRESENTANTES POLO ATIVO:** SUELLEN LUNGUINHO DO NASCIMENTO - DF60821 e GUSTAVO CARVALHO DA SILVA FONTES - RJ124544

**POLO PASSIVO:** AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT e outros

**REPRESENTANTES POLO PASSIVO:** GUSTAVO LORENZI DE CASTRO - SP129134 e CAIO SCHEUNEMANN LONGHI - SP222239

# Ônibus & Transporte

## SENTENÇA

Trata-se de ação cível ajuizada por **KANDANGO TRANSPORTES E TURISMO LTDA -EPP** em face de **BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA** e **AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT)**, na qual formula o seguinte pedido:

4.1. A primeira requerida, BUSER, se abstenha de oferecer, viabilizar, ofertar ou disponibilizar por seu website ou aplicativo, viagens cuja exploração coincida com as linhas autorizadas em favor da autora e eventuais linhas a serem deferidas à requerente;

4.2. Seja determinado a primeira requerida, BUSER que se abstenha de prestar serviços de transporte rodoviário interestadual, nos moldes atualmente realizados (via venda ilegal de passagens por meio de plataforma digital), com destinos fixos, nos mesmos trechos legalmente operados pela autora, e eventuais linhas a serem deferidas à requerente, sem respeitar o circuito fechado e sem autorização individual da ANTT para cada viagem, sob pena de multa de RS 100.000,00 (cem mil reais), para cada viagem realizada;



4.3. Seja determinada a paralisação total da plataforma da requerida, abarcando seu sítio eletrônico, qual seja: [www.buser.com.br](http://www.buser.com.br) e aplicativo, a fim de que o transporte clandestino de passageiros seja paralisado, de forma imediata.;

4.4. Seja reconhecida a ilegalidade dos serviços prestados pela requerida, em afronta à legislação do transporte regular rodoviário interestadual de passageiros,

4.5. Seja a segunda requerida, ANTT, compelida a, de forma imediata, realizar de forma extensiva e diária a fiscalização necessária para coibir o transporte clandestino da primeira requerida, aplicando multa pelo descumprimento, sob pena de multa à autarquia no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais);

4.6. Seja a segunda requerida, ANTT, compelida a, de forma imediata, adotar medidas eficazes para proibição total do transporte clandestino da primeira requerida, sob pena de multa à autarquia no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais);

4.7. Seja a primeira requerida, BUSER, condenada ao pagamento de indenização, a título de lucros cessantes, em favor da requerente, a ser apurada em liquidação de sentença.

Na petição inicial (Id 1103152762), a parte autora alega que “a primeira ré, atuando de forma premeditada, sem qualquer autorização da agência reguladora, ora segunda requerida, vêm operando nas mesmas linhas de titularidade da autora, desrespeitando, assim, todo o marco regulatório do sistema de transporte rodoviário interestadual de passageiros”. Afirma que esse fato já foi reconhecido em diversas decisões judiciais. Argumenta que, “[e]m conluio com a BUSER, algumas empresas de fretamento levam a cabo o ilícito, prestando efetivamente o transporte coletivo regular de passageiros”. Apresenta diversos *prints* do sítio eletrônico da primeira ré que alegadamente comprovam a irregular prestação de transporte rodoviário interestadual de passageiros.

Pede a concessão de tutela provisória de urgência.

Atribui à causa o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Junta documentos.

Comprova o recolhimento das custas (Id 1103223786).

Distribuída a ação à 1ª Vara Federal Cível da SJDF, o Juízo determinou a intimação dos réus para se manifestarem sobre o pedido de tutela provisória de urgência (Id 1105901790).

A BUSER (Id 1138678257) e a ANTT (Id 1142032746) apresentaram manifestação.

O Juízo da 1ª Vara Federal Cível da SJDF determinou a intimação das partes para se manifestarem sobre a possível conexão com o Processo nº 1043315-80.2020.4.01.3400 (Id 1159671781).

A ANTT ofereceu manifestação (Id 1176624794) e a BUSER apresentou contestação (Id 1187631297).

O Juízo da 1ª Vara Federal Cível da SJDF reconheceu a conexão deste processo com o Processo nº 1043315-80.2020.4.01.3400 e determinou o encaminhamento destes autos para esta 2ª Vara



Federal.

Os autos foram remetidos a esta 2ª Vara Federal, que deferiu parcialmente a tutela provisória de urgência (Id 1308591759).

A ANTT apresentou contestação (Id 1384608268) e informou a interposição de agravo de instrumento (Id 1402571286).

A parte autora ofereceu réplica (Id 1716211466).

As partes não especificaram provas.

Os autos vieram conclusos.

É o relatório. Decido.

Inicialmente, rejeito a questão preliminar de ilegitimidade passiva, pois, de acordo com o regime jurídico das condições da ação no direito brasileiro, a condição da legitimidade processual é preenchida com a simples indicação daquele que resiste à pretensão autora, sendo que a existência ou não de relação jurídica de direito material entre as partes é matéria afeta ao mérito da causa.

No mérito, conforme o entendimento firmado neste Juízo, a CRFB conferiu à União a competência para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, o serviço de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (art. 21, XII, e), e incumbiu *"ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos"* (art. 175, caput).

No tocante à prestação regular de serviços de transporte terrestre coletivo interestadual de passageiros, a Lei nº 10.233, de 2001, que previa o regime de permissão, foi modificada pela Lei nº 12.996, de 2014, que estabeleceu que tais outorgas são agora realizadas sob a forma de autorização (art. 13, V, e).

Nesse contexto, a ANTT aprovou a Resolução nº 4.770, de 2015, que dispõe sobre a regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, sob o regime de autorização, estabelecendo regras específicas para o período de transição até a conclusão dos estudos de avaliação dos mercados (art. 73).

Por conseguinte, qualquer pessoa jurídica que pretenda prestar regularmente serviços de transporte terrestre coletivo interestadual de passageiros deve se submeter ao regime jurídico estabelecido pela Lei nº 10.233, de 2001, modificada pela Lei nº 12.996, de 2014, e pela Resolução ANTT nº 4.770, de 2015.

O serviço prestado pela BUSER, nada obstante, não se amolda com precisão ao conceito de "prestação regular de serviços de transporte terrestre coletivo interestadual de passageiros". Esse conceito está previsto no Decreto nº 2.521, de 1998, que define serviço regular como "aquele delegado para execução de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros entre dois pontos terminais, aberto ao público em geral, com tarifas estabelecidas e com esquema operacional aprovado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT" (art. 3º, XXXVII).

Ora, pelo que consta dos autos, não se está diante de serviço de transporte em que os ônibus partem em dias e horários regulares, independentemente da demanda de passageiros, mas de um serviço que



intermedeia a contratação de um serviço de fretamento, cuja execução dependerá da manifestação de interesse de uma quantidade mínima de pessoas e da manifestação de interesse de uma fretadora, sendo que o preço da viagem não é pré-estabelecido, mas variável de acordo com a quantidade de passageiros.

O serviço prestado pela BUSER amolda-se ao conceito de “fretamento eventual e turístico”, definido pelo art. 3º, XI, do Decreto nº 2.521, de 1998, como “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”.

No entanto, é necessário que o transporte ocorra em “circuito fechado” para que caracterize fretamento. Se a BUSER prestar serviço de intermediação de transporte em “circuito aberto”, a fretadora estará sujeita às penalidades regulamentares por ter desbordado da autorização da ANTT para prestação de serviço de fretamento. Ressalte-se que não se trata, como sustenta a BUSER, de norma restritiva de direitos, mas de norma organizadora dos transportes. Desse modo, se a BUSER pretende legitimar a sua atividade econômica ao argumento de que se trata de fretamento e não transporte coletivo interestadual regular, não pode, ao mesmo tempo, buscar modificar o conceito regulamentar de fretamento.

Ademais, não há óbice constitucional à edição de atos normativos infralegais que criem normas técnicas não contidas na lei. O Poder Legislativo é incapaz de criar a regulamentação sobre algumas matérias de natureza técnica, restando tal atribuição para órgão ou pessoa administrativa com quadro de especialistas e técnicos que melhor podem dispor sobre tais assuntos. Esse fenômeno, denominado por muitos autores de “deslegalização”, consiste na autorização legal para que certas matérias sejam transferidas do domínio da lei (“*domaine de la loi*”) para o domínio do ato regulamentar (“*domaine de l’ordonnance*”) (FILHO, José dos Santos Carvalho Filho, Manual de Direito Administrativo, p. 49). Exige-se apenas que o poder normativo do Poder Executivo limite-se ao estabelecimento de aspectos técnicos (“discricionariedade técnica”), pois os aspectos políticos e administrativos continuam sob a reserva de lei.

Nesse contexto, cumpre à ANTT exercer o seu encargo de “fiscalizar, permanentemente, a prestação o serviço delegado e coibir o transporte irregular, não permitido ou autorizado” (art. 32, III, do Decreto nº 2.521/1998).

Ressalte-se que o entendimento adotado na decisão antecipatória tem sido confirmado pelo e. TRF da 1ª Região, como se pode observar nas decisões monocráticas proferidas nos seguintes processos: 1023132-35.2022.4.01.0000, 1002517-68.2020.4.01.3306, 1037848-38.2020.4.01.0000, 1035889-32.2020.4.01.0000 e 1041001-79.2020.4.01.0000.

Destarte, o pedido deve ser parcialmente acolhido.

Ante o exposto, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO**, nos termos do art. 487, I, do CPC, para:

Condenar a BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA a se abster de ofertar, divulgar em sua plataforma ou por qualquer outro meio, os trechos delegados à parte autora, bem como praticar quaisquer outros atos que facilitem a prática de transporte em desacordo com autorização da ANTT, em sistema de circuito aberto, em tais linhas; e



Condenar a ANTT a proceder à efetiva fiscalização das atividades das rés.

Como a parte autora decaiu de parte mínima do pedido, condeno as rés ao pagamento *pro rata* das custas judiciais e de honorários advocatícios, que fixo em 10% (dez por cento) do valor atualizado da causa, nos termos do art. 85, §§ 2º e 3º, do CPC.

Intimem-se.

Transcorrido *in albis* o prazo recursal, certifique-se o trânsito em julgado da sentença e intime-se a parte responsável pelas custas para pagamento, sob pena de encaminhamento para inscrição em dívida ativa da União (art. 16 da Lei nº 9.289/1996).

No caso de interposição de apelação, intime-se a parte recorrida para apresentar contrarrazões e, decorrido o prazo, com ou sem manifestação, remetam-se autos ao e. TRF da 1ª Região (art. 1.010, § 3º, do CPC).

Brasília, data da assinatura digital.

Ônibus  
& Transporte





25/04/2024

Número: **1060992-26.2020.4.01.3400**

Classe: **PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL**

Órgão julgador: **2ª Vara Federal Cível da SJDF**

Última distribuição : **28/10/2020**

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

Assuntos: **Transporte Terrestre**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
EMPRESA SAO CRISTOVAO LTDA (AUTOR)	JOAO LUCAS COSTA DE MIRANDA (ADVOGADO)
TRANSMONICI TRANSPORTE E TURISMO LTDA - ME (REU)	FLAVIO DE SOUZA SENRA (ADVOGADO)
BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA. (REU)	LUCIANO DE SOUZA GODOY (ADVOGADO) RICARDO ZAMARIOLA JUNIOR (ADVOGADO)
AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT (REU)	

Documentos				
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo	Polo
210476916 7	24/04/2024 17:56	<a href="#">Sentença Tipo A</a>	Sentença Tipo A	Interno

& Transporte



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
**Seção Judiciária do Distrito Federal**  
2ª Vara Federal Cível da SJDF

SENTENÇA TIPO "A"

**PROCESSO:** 1060992-26.2020.4.01.3400

**CLASSE:** PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL (7)

**POLO ATIVO:** EMPRESA SAO CRISTOVAO LTDA

**REPRESENTANTES POLO ATIVO:** JOAO LUCAS COSTA DE MIRANDA - MG200957

**POLO PASSIVO:** TRANSMONICI TRANSPORTE E TURISMO LTDA - ME e outros

**REPRESENTANTES POLO PASSIVO:** LUCIANO DE SOUZA GODOY - SP258957, RICARDO ZAMARIOLA JUNIOR - SP224324 e FLAVIO DE SOUZA SENRA - SP222294

# Ônibus & Transporte

SENTENÇA

## I. RELATÓRIO

Trata-se de ação cível ajuizada por EMPRESA SÃO CRISTÓVÃO LTDA em face de TRANSMONICI TRANSPORTE E TURISMO LTDA, BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA e AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT), na qual formula o seguinte pedido:

"(...) determinar i) que o 1º Réu se abstenha de prestar o serviço de transporte nas linhas delegadas à Autora (relacionadas no doc. 13); ii) que o 2º Réu se abstenha de ofertar, divulgar em sua plataforma ou por qualquer outro meio, os trechos delegados à Autora, bem como praticar quaisquer outros atos que facilitem a prática do transporte irregular em tais linhas; e iii) que o 3º Réu exerça seu múnus fiscalizatória regular e eficazmente, inclusive já cassando, desde já, o registro cadastral do 1º Réu, nos termos do art. 36, §5º do Decreto nº 2521/1998 — em todos os casos, sob pena de multa diária em valor não inferior à R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) e, em caso de reincidência, seja majorada para patamar não inferior à R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), sem prejuízo das demais medidas legais cabíveis.;"

Na petição inicial (Id 364892410), a parte autora alega que é autorizatória das linhas interestaduais identificadas sob os prefixos nº 12-0057-60, 12-0058-00, 12-0058-61, 12037400 e 12037461. Afirma que, no entanto, "passou a registrar quedas de demanda em razão da atuação ilegítima e reincidente do 1º Réu no trecho", tendo notado a oferta de passagens em circuito aberto por meio da plataforma do 2º réu, o



que foi constatado por Tabela de Notas. Sustenta a ocorrência de violação da livre concorrência.

Pede a concessão de tutela provisória de urgência.

Requer reunião com os Processos nº 1007514-06.2020.4.01.3400 e nº 1043315-80.2020.4.01.3400, por conexão.

Atribui à causa o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Junta documentos.

Comprova o recolhimento das custas (Id 36517262).

Distribuída a ação, a BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA compareceu espontaneamente aos autos e ofereceu contestação (Id 365933375).

Juízo deferiu o pedido de antecipação dos efeitos da tutela (Id 366225350).

Contestação apresentada pela BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA. (Id 378459437), além disso, informou a interposição de agravo de instrumento (ID 380880506).

A AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT apresentou sua defesa (Id 378459438).

TRANSMONICI TRANSPORTE E TURISMO LTDA apresentou sua contestação (ID 558690905).

O Juízo, após manifestações da parte autora a respeito do descumprimento da decisão judicial, declarou a incidência da multa diária (Id514052862).

Decisão deste Juízo (ID 271178374) manteve a decisão agravada por seus próprios fundamentos e ordenou a intimação do autor para oferecimento de réplica.

Intimadas para especificação de outras provas a serem produzidas, as partes não demonstraram interesse na produção de novas provas.

Os autos vieram conclusos.

**É o relatório. DECIDO.**

## **II. FUNDAMENTAÇÃO**

Analisando os autos, verifico que as alegações apresentadas pelos réus não foram capazes de alterar o entendimento deste Juízo sobre a matéria, portanto entendo ser a hipótese de confirmar a liminar já proclamada nestes autos nos exatos termos contidos na decisão, e que se segue:

“(…) A questão já foi examinada sumariamente por este Juízo nos autos dos Processos nº 1007514- 06.2020.4.01.3400 e nº 1043315-80.2020.4.01.3400. Na ocasião, expendi os seguintes fundamentos:



A CRFB conferiu à União a competência para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, o serviço de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (art. 21, XII, e), e incumbiu "ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos" (art. 175, caput).

No tocante à prestação regular de serviços de transporte terrestre coletivo interestadual de passageiros, a Lei nº 10.233, de 2001, que previa o regime de permissão, foi modificada pela Lei nº 12.996, de 2014, que estabeleceu que tais outorgas são agora realizadas sob a forma de autorização (art. 13, V, e).

Nesse contexto, a ANTT aprovou a Resolução nº 4.770, de 2015, que dispõe sobre a regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, sob o regime de autorização, estabelecendo regras específicas para o período de transição até a conclusão dos estudos de avaliação dos mercados (art. 73).

Por conseguinte, qualquer pessoa jurídica que pretenda prestar regularmente serviços de transporte terrestre coletivo interestadual de passageiros deve se submeter ao regime jurídico estabelecido pela Lei nº 10.233, de 2001, modificada pela Lei nº 12.996, de 2014, e pela Resolução ANTT nº 4.770, de 2015.

O serviço prestado pela impetrante, nada obstante, não parece se amoldar com precisão ao conceito de "prestação regular de serviços de transporte terrestre coletivo interestadual de passageiros".

Esse conceito está previsto no Decreto nº 2.521, de 1998, que define serviço regular como "aquele delegado para execução de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros entre dois pontos terminais, aberto ao público em geral, com tarifas estabelecidas e com esquema operacional aprovado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT" (art. 3º, XXXVII).

Ora, pelo que consta dos autos até o momento, não se está diante de serviço de transporte em que os ônibus partem em dias e horários regulares, independentemente da demanda de passageiros, mas de um serviço que intermedeia a contratação de um serviço de fretamento, cuja execução dependerá da manifestação de interesse de uma quantidade mínima de pessoas e da manifestação de interesse de uma fretadora, sendo que o preço da viagem não é pré-estabelecido, mas variável de acordo com a quantidade de passageiros.

O serviço prestado pela impetrante parece mais bem amoldar-se ao conceito de "fretamento eventual e turístico", definido pelo art. 3º, XI, do Decreto nº 2.521, de 1998, como "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".

Daí a plausibilidade jurídica da alegação da impetrante.

Essa plausibilidade, todavia, é parcial, pois é necessário que o transporte ocorra em "circuito fechado" para que caracterize fretamento.

Se a impetrante prestar serviço de intermediação de transporte em "circuito aberto", a fretadora estará sujeita às penalidades regulamentares por ter desbordado da autorização da ANTT para prestação de serviço de fretamento. Ressalte-se que não se trata, como sustenta a impetrante, de norma restritiva de direitos, mas de norma organizadora dos transportes.

Desse modo, se a impetrante pretende legitimar a sua atividade econômica ao argumento de que se trata de fretamento e não transporte coletivo interestadual regular, não pode, ao mesmo tempo, buscar modificar o conceito regulamentar de fretamento.



Ademais, não há óbice constitucional à edição de atos normativos infralegais que criem normas técnicas não contidas na lei.

O Poder Legislativo é incapaz de criar a regulamentação sobre algumas matérias de natureza técnica, restando tal atribuição para órgão ou pessoa administrativa com quadro de especialistas e técnicos que melhor podem dispor sobre tais assuntos.

Esse fenômeno, denominado por muitos autores de "deslegalização", consiste na autorização legal para que certas matérias sejam transferidas do domínio da lei ("domaine de la loi") para o domínio do ato regulamentar ("domaine de l'ordonnance") (FILHO, José dos Santos Carvalho Filho, Manual de Direito Administrativo, p. 49). Exige-se apenas que o poder normativo do Poder Executivo limite-se ao estabelecimento de aspectos técnicos ("discricionariedade técnica"), pois os aspectos políticos e administrativos continuam sob a reserva de lei.

No Processo nº 1007514-06.2020.4.01.3400, deferi parcialmente a medida liminar com os seguintes termos:

Ante o exposto, DEFIRO PARCIALMENTE A MEDIDA LIMINAR para determinar que as autoridades impetradas se abstenham de criar óbice, impedir ou interromper as viagens intermediadas pela impetrante em sistema de circuito fechado.

Restam autorizadas, portanto, as atuações nos casos de transporte em desacordo com a autorização da ANTT, em sistema de circuito aberto, assim como a regular fiscalização de trânsito e de segurança.

Nos autos do Processo nº 1043315-80.2020.4.01.3400, concedi tutela provisória de urgência à ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS – ABRATI com o seguinte teor: Ante o exposto, DEFIRO O PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA para determinar: (a) Às quatro primeiras rés, que se abstenham de oferecer, ofertar, divulgar, intermediar e prestar serviços de transporte em desacordo com autorização da ANTT, em sistema de circuito aberto, com saída, chegada ou parada no Distrito Federal, sob pena de multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais); e (b) À ANTT, que proceda à efetiva fiscalização das atividades das quatro primeiras rés.

Foi noticiada, em ambos os autos, a interposição de agravos de instrumento, mas não há notícia de reforma ou anulação das tutelas provisórias concedidas.

Os argumentos outrora deduzidos, somados à demonstração feita pela parte autora – inclusive por meio de ata notarial – de que a BUSER, juntamente com a 1ª ré, continua intermediando serviço de transporte em sistema de circuito aberto, confere probabilidade do direito às alegações autorais.

Além disso, ao que tudo indica, a ANTT não vem se desincumbindo satisfatoriamente do seu dever-poder de fiscalização.

Também está presente o perigo de dano, tendo em vista o impacto da conduta das duas primeiras rés na atividade econômica da parte autora.

Por fim, a medida é reversível, em caso de provimento definitivo em sentido diverso.

Ante o exposto, DEFIRO O PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA para determinar:

(a) À TRANSMONICI TRANSPORTE E TURISMO LTDA, BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA,



que se abstenha de prestar o serviço de transporte em desacordo com autorização da ANTT, em sistema de circuito aberto, nas linhas delegadas à Autora (relacionadas no doc. 13), sob pena de multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais);

(b) À BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA, que se abstenha de ofertar, divulgar em sua plataforma ou por qualquer outro meio, os trechos delegados à Autora, bem como praticar quaisquer outros atos que facilitem a prática de transporte em desacordo com autorização da ANTT, em sistema de circuito aberto, em tais linhas; e

(c) À ANTT, que proceda à efetiva fiscalização das atividades das duas primeiras rés.”

Ressalte-se que o entendimento adotado na decisão antecipatória tem sido confirmado pelo e. TRF da 1ª Região, como se pode observar nas decisões monocráticas proferidas no seguintes processos: 1023132-35.2022.4.01.0000, 1002517-68.2020.4.01.3306, 1037848-38.2020.4.01.0000, 1035889-32.2020.4.01.0000 e 1041001-79.2020.4.01.0000.

### III. DISPOSITIVO

Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE O PEDIDO, nos termos do art. 487, I, do CPC/2015, para, confirmando a tutela de urgência, determinar:

1) à TRANSMONICI TRANSPORTE E TURISMO LTDA, que se abstenha de prestar o serviço de transporte nas linhas delegadas à Autora;

2) à BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA, que se abstenha de ofertar, divulgar em sua plataforma ou por qualquer outro meio, os trechos delegados à Autora, bem como praticar quaisquer outros atos que facilitem a prática de transporte em desacordo com autorização da ANTT, em sistema de circuito aberto, em tais linhas;; e

3) à AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT, exerça efetiva fiscalização das atividades das duas primeiras rés.

Em caso de descumprimento, mantenho o valor da multa já fixada em R\$ 20.000,00 (vinte mil) reais por cada ocorrência de descumprimento.

Condeno os réus ao pagamento dos honorários, que ora fixo em 10% sobre o valor atualizado da causa, nos termos do art. 85, §2º, do CPC.

Em relação às custas, diante da isenção da Fazenda Pública, condeno as empresas requeridas ao pagamento de apenas 50% do valor das custas processuais.

Intimem-se.



Transcorrido in albis o prazo recursal, certifique-se o trânsito em julgado da sentença e arquivem-se os autos.

No caso de interposição de apelação, intime-se a parte recorrida para apresentar contrarrazões e, decorrido o prazo, com ou sem manifestação, remetam-se autos ao e. TRF da 1ª Região (art. 1.010, § 3º, do CPC).

Brasília, data da assinatura digital.

Ônibus  
& Transporte

