



Número: **1027611-88.2020.4.01.3800**

Classe: **APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA**

Órgão julgador colegiado: **4ª Turma**

Órgão julgador: **DESEMBARGADOR FEDERAL LINCOLN RODRIGUES DE FARIA**

Última distribuição : **19/12/2022**

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

Processo referência: **1027611-88.2020.4.01.3800**

Assuntos: **Transporte Terrestre**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
. SUPERINTENDENTE DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS DA AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT (APELANTE)	
Superintendente de Fiscalização da Unidade Regional de Minas Gerais da ANTT (APELANTE)	
Diretor de Fiscalização do Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem (APELANTE)	
Gerente de Fiscalização de Transporte e Trânsito (APELANTE)	
Coordenador Regional do DER-MG (APELANTE)	
AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT (APELANTE)	
DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DE MINAS GERAIS (APELANTE)	
SINDPAS - SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS NO ESTADO DE MINAS GERAIS (APELANTE)	CARINA BULLARA DE ANDRADE (ADVOGADO) BRUNO SANCHEZ BELO registrado(a) civilmente como BRUNO SANCHEZ BELO (ADVOGADO) FERNANDO VILLELA DE ANDRADE VIANNA (ADVOGADO) ANTONIO CELSO FONSECA PUGLIESE registrado(a) civilmente como ANTONIO CELSO FONSECA PUGLIESE (ADVOGADO) FLAVIO HENRIQUE UNES PEREIRA (ADVOGADO) MARILDA DE PAULA SILVEIRA (ADVOGADO) RAPHAEL ROCHA DE SOUZA MAIA (ADVOGADO) RAFAEL DA SILVA ALVIM (ADVOGADO)
ESTADO DE MINAS GERAIS (APELANTE)	
BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA. (APELADO)	GUSTAVO LORENZI DE CASTRO (ADVOGADO) CAIO SCHEUNEMANN LONGHI (ADVOGADO) MURILO VENELLI PYLES (ADVOGADO) RICARDO ZAMARIOLA JUNIOR (ADVOGADO)

Documentos

Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
-----	--------------------	-----------	------

27442 3147	22/05/2023 13:59	<a href="#">Parecer</a>	Parecer
---------------	------------------	-------------------------	---------



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 6ª REGIÃO**

AUTOS Nº 1027611-88.2020.4.01.3800-APREENEC

APELANTES: AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT E OUTROS

APELADO: BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA.

DESEMBARGADOR FEDERAL RELATOR: LINCOLN RODRIGUES DE FARIA

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ECONÔMICO. APELAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA.

- Legitimidade ativa da Buser, diante do impacto direto que a fiscalização possui em sua atividade.

- Legitimidade passiva do DEER. Preclusão consumativa.

- Impossibilidade de redistribuição dos autos por dependência, tendo em vista que a alteração de relatoria é decorrente da remessa dos autos ao Tribunal Regional Federal da 6ª Região.

- Adequação da via eleita. Prova pré-constituída quanto à forma de operação da impetrante na intermediação de transporte por fretamento.

- Resolução da ANTT que transcende os limites impostos pela legislação ao impor o modelo de circuito fechado para todas as hipóteses de fretamento.

- Parecer pelo desprovimento dos recursos.

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, apresentado pela Procuradora Regional da República signatária, vem, perante Vossas Excelências, assim se manifestar.

**I. Relatório**

1. Cuida-se de remessa necessária e apelações interpostas em face da sentença (ID 262384003) que concedeu a segurança pleiteada pela empresa BUSER BRASIL

Avenida Brasil, Nº 1877, Savassi - CEP 30140007 - Belo Horizonte-MG





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 6ª REGIÃO**

TECNOLOGIA LTDA., determinando às autoridades impetradas e ao Estado de Minas Gerais que "...se abstenham de criar qualquer óbice, impedir ou interromper viagens intermediadas pela Impetrante sob o fundamento de prestação clandestina de serviço público ou qualquer outro que extrapole a regular fiscalização de trânsito e segurança, ficando ditas Autoridades advertidas de que deverão fiscalizar as viagens intermediadas pela BUSER como qualquer outro fretamento contratado por meios tradicionais...".

2. A BUSER impetrara mandado de segurança (ID 262380697), por meio do qual alegou, em síntese, que:

"A Buser é uma startup de tecnologia que desenvolve atividade de intermediação, aproximando, via aplicativo, pessoas interessadas em fazer uma mesma viagem de ônibus. Por meio de sua plataforma digital, consumidores cadastrados sugerem viagens, criam grupos ou integram os já existentes; com um mínimo de interessados, a Buser os conecta a empresas privadas de fretamento autorizadas pela ANTT a realizar essa modalidade de transporte. O custo total do frete é rateado entre os interessados. A Buser não é uma empresa de transporte rodoviário, não possui ônibus, não vende passagens, tampouco tem rotas ou itinerários fixos.

Os grupos de viagem são formados pelos consumidores cadastrados na plataforma, e não pela Buser. Apesar de desempenhar atividade econômica livre de intermediação, a Buser enfrenta movimento contrário à sua atuação, pois as autoridades impetradas têm interrompido viagens intermediadas pela impetrante, ao argumento de que o serviço por ela prestado constituiria usurpação de serviço público. Este *mandamus* presta-se a salvaguardar a livre iniciativa em face dos excessos e abusos da fiscalização a cargo das autoridades impetradas.

E mais: este MM. Juízo concedeu integralmente a medida liminar pleiteada pela Buser no mandado de segurança originalmente impetrado, em decisão que foi inclusive ratificada pela Justiça Federal de São Paulo antes da extinção daquele feito sem resolução de mérito pelo TRF3. (...)

### III. DIREITO LÍQUIDO E CERTO DA BUSER

A Buser tem direito líquido e certo de empreender livremente. O modelo de negócios da Buser fundamenta-se no mesmo princípio de economia compartilhada que já foi validado pelo STF1 no emblemático julgamento do caso Uber, Cabify e 99POP –, harmonizando-se com os princípios da livre iniciativa (art. 170, caput, CF), da livre exercício da atividade econômica (art. 5º, XIII, e art. 170, parágrafo único, CF), da

Avenida Brasil, Nº 1877, Savassi - CEP 30140007 - Belo Horizonte-MG

Página 2 de 21

Documento assinado via Token digitalmente por CRISTIANA KOLISKI TAGUCHI, em 22/05/2023 13:58. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 240d20b5.7289aaf5.ae90c477.02ceb0b3





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 6ª REGIÃO**

defesa do consumidor (art. 170, V, CF), dentre outros.

O setor de transportes terrestres não é privativo do Poder Público e de seus delegatários. O serviço intermediado pela Buser é particular e não tem impedimento legal, sujeitando-se unicamente à regulamentação geral da União e à fiscalização de trânsito e segurança.

**IV. PERICULUM IN MORA**

A presente medida é necessária para proteger a Buser de graves prejuízos, represálias e lesões a seus direitos, prestando-se a impedir que as autoridades coatoras continuem a interromper indevidamente as viagens intermediadas pela plataforma sob alegação de clandestinidade, sem nenhuma relação com a segurança do trânsito e dos passageiros.

As arbitrariedades e condutas ilegais das autoridades impetradas contra a Buser têm sido recorrentes em Belo Horizonte, conforme documentos anexos a esta inicial. Apesar de previamente autorizadas pela ANTT (doc. 2), as viagens intermediadas pela Buser frequentemente são interrompidas e impedidas sob o fundamento de que se trataria de transporte clandestino.

Que fique claro: a Buser não pretende de maneira alguma ficar imune à fiscalização. O que se pede, neste writ, é apenas que as autoridades se abstenham de criar óbice, impedir ou interromper viagens intermediadas pela Buser sob o fundamento de prestação clandestina de serviço público, ou qualquer outro que extrapole a regular fiscalização de trânsito e segurança."

3. Concedida a segurança pelo Juízo em primeiro grau (ID 262384003), interuseram apelação:

(i) o Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros no Estado de Minas Gerais (SINDPAS), por meio da qual requereu (i.i) a distribuição dos autos por dependência ao relator do Agravo de Instrumento nº 1024738-69.2020.4.01.0000, referente à medida liminar deferida nos presentes autos; e (i.ii) a reforma da sentença para que a segurança seja denegada sem julgamento de mérito por inviabilidade da via eleita ou, subsidiariamente, (i.iii) a denegação da segurança com julgamento de mérito, por ausência de direito líquido e certo (ID 262384037);

(ii) a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), que requer: (ii.i) a decretação da ilegitimidade ativa da BUSER; (ii.ii) a distribuição do feito por

Avenida Brasil, Nº 1877, Savassi - CEP 30140007 - Belo Horizonte-MG

Página 3 de 21

Documento assinado via Token digitalmente por CRISTIANA KOLISKI TAGUCHI, em 22/05/2023 13:58. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 240d20b5.7289aaf5.ae90c427.02ceb0b3





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 6ª REGIÃO**

dependência ao relator dos agravos de instrumento nº 1024738-69.2020.4.01.0000 e nº 1029271-71.2020.4.01.0000, interpostos em face de decisões prolatados nestes autos em primeira instância; (ii.iii) a reforma da sentença para que a segurança seja denegada sem julgamento de mérito por inviabilidade da via eleita; (ii.iv) a denegação da segurança com julgamento de mérito (ID 262384044);

(iii) o Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem de Minas Gerais (DEER/MG), que requer a denegação da segurança por ausência de direito líquido e certo (ID 262384059).

4. A BUSER apresentou contrarrazões às apelações (ID 262384062).
5. A Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros (ABRATI) requereu seu ingresso no feito na qualidade de assistente simples das impetradas (ID 262384081), o que foi indeferido (ID 268913153).
6. Tanto a parte recorrida como as recorrentes apresentaram pareceres (ID 262384088, 268447158, 269303626, 270756661), e o apresentado pelo SINDPAS (ID 269303626) foi contratado pela BUSER (ID 270756660).
7. No ID 270796622, o DEER apresentou requerimento fundado em matéria de ordem pública, pleiteando pela declaração de nulidade da sentença ao fundamento de que teria ilegitimidade passiva.
8. Vieram então os autos a esta Procuradoria Regional.

## II. Legitimidade ativa *ad causam* da BUSER

9. Ao recorrer da sentença, a ANTT requereu o reconhecimento da ilegitimidade ativa *ad causam* da BUSER, ao argumento de que sua atividade econômica principal seria o desenvolvimento e licenciamento de programas de computador não customizáveis e, secundariamente, a intermediação e agenciamento de serviços e negócios em geral, exceto imobiliários.

10. A apelante afirma, em síntese, que a BUSER não seria titular da relação jurídica com a ANTT, seja em decorrência da fiscalização ou do arcabouço normativo editado pela agência reguladora, de forma que somente as empresas fretadoras, na qualidade de

Avenida Brasil, Nº 1877, Savassi - CEP 30140007 - Belo Horizonte-MG





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 6ª REGIÃO**

delegatárias do serviço transporte de fretamento, poderiam impetrar mandado de segurança com o objeto destes autos (ID 262384044 - Pág. 7).

11. Em contrarrazões, a BUSER afirma que o mandado de segurança por ela impetrado busca viabilizar que ela exerça seu direito próprio de "...promover a conexão entre interessados em viagens de fretamento. (...) Ademais, nas diversas oportunidades em que a Buser demonstrou o descumprimento da liminar, restou evidente que as atuações das autoridades coatoras ocorreram exatamente pela atuação da Buser como intermediadora das viagens interrompidas. Foi exatamente o que se demonstrou na petição de ID 398274435 em que, a despeito de ter sido apresentada a Licença de Viagem, o veículo foi apreendido, **pelo mero fato de constar a Buser como contratante da viagem...**" (ID 262384062 - Pág. 6).

12. Ensina Daniel Amorim Assumpção Neves que a legitimidade para agir, no espectro da legitimação ordinária, é atribuída aos "*sujeitos descritos como titulares da relação jurídica de direito material deduzida pelo demandante.*" (Manual de Direito Processual Civil, 2019, p. 135). Especificamente em relação ao mandado de segurança, prevê o art. 1º, §3º, da Lei nº 12.016/2009 que "...[q]uando o direito ameaçado ou violado couber a várias pessoas, qualquer delas poderá requerer o mandado de segurança."

13. Da análise dos autos, verifica-se que a BUSER impetrou mandado de segurança em nome próprio, defendendo seu interesse de não ter sua atividade empresarial impedida por fiscalizações das empresas transportadoras por fretamento que ela intermedia. Seu interesse reside no fato de que os óbices criados pela fiscalização das transportadoras seriam fundados justamente na questão de o fretamento ter sido organizado por intermédio da plataforma da BUSER, em modelo de negócio que o DEER e a ANTT reputam ilícito.

14. Como se extrai das apelações ora em análise, aliás, os elementos do fretamento considerados como ilícitos pelas apelantes são todos baseados na forma com a qual a BUSER apresenta as viagens fretadas em seu sítio eletrônico: venda de bilhetes, estipulação unilateral de rotas, possibilidade de transporte de grupo aberto de pessoas. Assim, além de a BUSER possuir interesse jurídico direto na cessação dos impedimentos de prosseguimento das viagens cujo fretamento foi organizado em seu sítio eletrônico, seu interesse também se manifesta no fato de que a razão alegada para tais impedimentos é lastreada no modo

Avenida Brasil, Nº 1877, Savassi - CEP 30140007 - Belo Horizonte-MG

Página 5 de 21

Documento assinado via Token digitalmente por CRISTIANA KOLISKI TAGUCHI, em 22/05/2023 13:58. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 240d20b5.7289aaf5.ae90c47.02ceb0b3





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 6ª REGIÃO**

pelo qual ela publica as ofertas de fretamento em seu *site*.

15. Não há que se falar, portanto, em ausência de legitimidade ativa.

**III. Legitimidade passiva quanto ao DEER**

16. **Após** apresentar suas razões de apelação, em petição que reclama matéria de ordem pública, o DEER requereu a anulação da sentença de primeiro grau diante de sua ilegitimidade passiva (ID 270796622), ao fundamento de que "*...não compete à Justiça Federal impor obrigação de fazer ou de não fazer a autarquia estadual...*" e que "*...a presença da ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres é meramente figurativa e estratégica, uma vez que ela não realiza fiscalização in loco do transporte pelo aplicativo BUSER, mas sim os agentes do DER-MG...*" (ID 270796622 - Pág. 2).

17. O fato de o DEER não ter alegado sua ilegitimidade passiva ao interpor apelação contra a sentença em primeiro grau, mas sim em 12.4.2023, nove meses após a apresentação de suas razões de apelação (ID 262384059) implica a ocorrência da **preclusão**. Como ensina a Ministra Nancy Andrighi, diante de "*...inúmeras oportunidades de alegar a ilegitimidade passiva...*" a inércia da parte em alegá-la faz com que a matéria, "*...muito embora se trate de matéria de ordem pública, rest[e] coberta pela preclusão consumativa, sendo, a teor do que dispõe o art. 507 do CPC, vedada a discussão.*" (STJ, REsp 1946122 MS 2021/0198816-0, Rel. Min. Nancy Andrighi, j. em 20.7.2021, DJ 3.8.2021).

18. Não bastasse a ausência de tal alegação nas razões de apelação, também merece relevo o fato de que o DEER interpôs o agravo de instrumento nº 1028990-18.2020.4.01.0000 (ID 262383697 e 262383699) justamente com a finalidade de que fosse reconhecida sua ilegitimidade passiva, após a decisão de ID 262383696, em 2020, ter reforçado a competência da Justiça Federal em decorrência da presença da ANTT no polo passivo. Este recurso, no entanto, foi julgado prejudicado em decorrência da prolação da sentença nos autos principais (ID 218449541 dos autos nº 1028990-18.2020.4.01.0000), situação da qual o DEER foi intimado em 31.5.2022 (ID 218494565) e também não recorreu.

19. A preclusão também se verifica, portanto, diante da constatação de que o DEER não se insurgiu, no que diz respeito à ilegitimidade passiva ora alegada, nem contra o pronunciamento judicial que deixou de conhecer seu recurso, nem contra a sentença, que o manteve no polo passivo. Assim, conforme entende o STJ, "*...mesmo as matérias de ordem*

Avenida Brasil, Nº 1877, Savassi - CEP 30140007 - Belo Horizonte-MG

Página 6 de 21

Documento assinado via Token digitalmente por CRISTIANA KOLISKI TAGUCHI, em 22/05/2023 13:58. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 240d20b5.7289aaf5.ae90c47.02ceb0b3





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 6ª REGIÃO**

*pública estão sujeitas à preclusão pro judicato, razão pela qual não podem ser revisitadas se já tiverem sido objeto de anterior manifestação jurisdicional. Precedentes(...)." (3ª T., AgInt no AREsp n. 2.146.637/RJ, Rel. Min. Nancy Andrighi, j. em 14.11.2022, DJe de 17.11.2022; em semelhante sentido, 4ª T., AgRg no AREsp n. 630.587/SP, Rel. Min. Antonio Carlos Ferreira, j. em 28.6.2016, DJe de 1.7.2016).*

20. No que concerne à alegação de que a inclusão da ANTT no polo passivo é meramente estratégica para atrair a competência da Justiça Federal, convém recordar que *"...[c]onsiderar-se-á federal a autoridade coatora se as consequências de ordem patrimonial do ato contra o qual se requer o mandado houverem de ser suportadas pela União ou entidade por ela controlada..."* (art. 2º, da Lei nº 12.016/2009).

21. Inviável, portanto, a alegação de ilegitimidade passiva do DEER.

**IV. Impossibilidade de redistribuição do feito por dependência aos agravos de instrumento**

22. Em suas razões de apelação, o SINDPAS requer que os autos sejam redistribuídos à relatoria do Desembargador Federal João Batista Moreira, relator originário do agravo de instrumento nº 1024738-69.2020.4.01.0000 (ID 262384037 - Pág. 2). A ANTT também pleiteou a redistribuição dos autos em suas razões recursais, todavia em relação aos autos nº 1029271-71.2020.4.01.0000 (ID 262384044 - Pág. 6).

23. Em consulta ao PJe, contudo, verifica-se que o agravo de instrumento nº 1024738-69.2020.4.01.0000 foi distribuído ao d. Des. Fed. Lincoln Rodrigues de Faria ao ser remetido ao Tribunal Regional Federal da 6ª Região, tal como os presentes autos. A relatoria mencionada pelo SINDPAS é restrita ao momento em que os autos tramitaram perante o Tribunal Regional da 1ª Região. Já o agravo de instrumento nº 1029271-71.2020.4.01.0000, mencionado pela ANTT em suas razões recursais, sequer foi redistribuído ao novo Tribunal Regional, razão pela qual ele não tem aptidão para influenciar a distribuição do presente feito.

24. Como esclarece o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, **a distribuição dos processos é feita "...de acordo com o regimento interno do tribunal, observando-se a alternatividade, o sorteio eletrônico e a publicidade. O primeiro recurso protocolado no**





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 6ª REGIÃO**

*tribunal tornará prevento o relator para eventual recurso subsequente interposto no mesmo processo ou em processo conexo (Inteligência do art. 930 e seu parágrafo único, do Código de Processo Civil)..." (TRF-1, 4ª Seção, CC 10324602320214010000, Rel. Des. Fed. José Amilcar Machado, j. em 4.2.2022, PJe 04.2.2022).*

25. A Portaria nº 345/2022 do Conselho da Justiça Federal, destinada a regulamentar os procedimentos de transferência de processos judiciais do Tribunal Regional Federal da 1ª Região ao Tribunal Regional Federal da 6ª Região, dispõe que "...[a]pós a data de instalação do Tribunal Regional Federal da 6ª Região, **ser-lhe-ão transferidos os processos que passaram à sua competência...**" (art. 3º, §1º). Já a Portaria PRESI/TRF1 nº 551/2022, em abordagem mais detalhada, determinou que:

"Art. 2º Instalado o Tribunal Regional Federal da 6ª Região, **ser-lhe-ão transferidos**, após a data da instalação, **mediante remessa, independentemente de despacho e exclusivamente pelo sistema Processo Judicial Eletrônico – PJe:**

**I – os processos em tramitação que passarem à sua competência**, salvo aqueles cujo julgamento em órgão colegiado tenha sido iniciado e não tenha sido concluído; (...)

Art. 5º Nos termos do art. 7º, § 2º da Lei 14.226/2021 e do art. 4º da Portaria CJF 345/2021, na hipótese de ter havido início de julgamento em órgão colegiado da 1ª Região, deverá ser ele concluído neste Tribunal, com posterior remessa ao TRF 6ª Região, independentemente de despacho e exclusivamente pelo PJe." (sem grifos no original).

26. Veja-se, portanto, que **os presentes autos não fazem parte do restrito grupo de processos excluídos da remessa ao TRF6**. Consequentemente, tampouco seria possível que o agravo de instrumento nº 1024738-69.2020.4.01.0000 ou qualquer outro processo relacionado ao feito permanecesse distribuído ao desembargador federal relator atuante no TRF1 - até porque, conforme dispõe o Regimento Interno do Tribunal Regional Federal da 6ª Região, "...[a] **distribuição, de responsabilidade da Presidência, far-se-á eletronicamente, sendo, em regra, livre**, salvo a existência de regra legal ou regimental sobre prevenção." (art. 133).

27. Sabe-se que os recursos de apelação foram interpostos antes da instauração do TRF6, quando eles ainda tramitavam perante o TRF1. Entretanto, considerando que a





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 6ª REGIÃO**

primeira distribuição relacionada aos fatos ora em análise, no TRF6, foi realizada à 4ª Turma, com a relatoria do Exmo. Dr. Lincoln Rodrigues de Faria, não há reparo algum a ser feito em relação à atual distribuição dos autos.

**V. Adequação da via eleita**

28. A apelação do SINDPAS também requereu a extinção do processo sem resolução do mérito, ao argumento de que não haveria direito líquido e certo por parte da BUSER capaz de fundamentar a impetração de mandado de segurança. Argumenta, em síntese, que a premissa de que a BUSER apenas intermedeia fretamento colaborativo foi tratada como incontroversa na sentença recorrida quando, na verdade, constitui hipótese cuja confirmação depende de dilação probatória, situação incabível em mandado de segurança.

29. Ao sustentar que a BUSER não é mera intermediadora de empresas de fretamento, mas sim vendedora de passagens de transporte irregular, o SINDPAS argumenta que *"...não se pode propriamente falar na formação de grupo, porque (i) os integrantes não se conhecem e não sabem (nem tampouco teriam como saber) quem estará em seu grupo, o que inviabiliza um dos pressupostos de sua alegação: combinação do preço; (ii) os passageiros não têm a mesma motivação para realizar a viagem; e (iii) os passageiros adquirem individualmente as suas "reservas" para itinerários pré-definidos, ao utilizarem a plataforma (o que, longe de se tratar de rateio do valor do serviço, equivale à compra individual de bilhete de passagem). O que os fatos – dependentes de instrução probatória – revelam, na verdade, é uma linha regular que se viabiliza, caso apareçam passageiros. (...) Em segundo lugar, não há na dinâmica comercial da Buser nenhuma "conexão" de tais grupos com empresas de fretamento eventual. Para além de não haver grupos propriamente ditos – como acima demonstrado – também não há nenhuma intermediação, na medida em que não existe qualquer interação entre fretador e passageiros. (...) A propósito, a não ser pela nomenclatura utilizada ("parceiro Buser", "vagas restantes", "reservas"), o ambiente de compra online é idêntico ao de qualquer empresa de ônibus regular." (...). Na página de resultados de busca, o usuário é apresentado a uma relação de "horários de ônibus encontrados". Parece claro – ou, no mínimo, depende de instrução probatória – que quem define os horários de partida são os prestadores do serviço de transporte. (...)*

Avenida Brasil, Nº 1877, Savassi - CEP 30140007 - Belo Horizonte-MG

Página 9 de 21

Documento assinado via Token digitalmente por CRISTIANA KOLISKI TAGUCHI, em 22/05/2023 13:58. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 240d20b5.7289aaf5.ae90c427.02ceb0b3





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 6ª REGIÃO**

[A] “liberdade” que cabe ao passageiro – se é que efetivamente existe – é apenas a de aceitar ou não os termos da Buser...” (ID 262384037 - Pág. 11-15).

30. A ANTT ainda argumentou que o mandado de segurança ora em análise buscou declarar a inconstitucionalidade da Resolução ANTT nº 4.777/15, situação que seria inadmissível no ordenamento jurídico brasileiro diante da vedação constante no enunciado nº 266 da Súmula do STF quanto à impetração de mandado de segurança contra lei em tese (ID 262384044 - Pág. 7). Por fim o DEER apenas ressaltou que a BUSER é uma plataforma digital com fins lucrativos, lucros esses obtidos por meio do transporte intermunicipal e interestadual de pessoas (ID 262384059 - Pág. 5).

31. Em contrarrazões, a BUSER alegou que a inadequação da via eleita levantada pelo SINDPAS deveria ter sido apresentada em sua primeira manifestação nos autos, ainda em primeira instância, e seu pleito após a prolação da sentença constitui supressão de instância (ID 262384062 - Pág. 4). Afirma, ainda, que “...a presente demanda versa exclusivamente sobre questão de direito – qual seja a legalidade do modelo de fretamento colaborativo e a caracterização dos atos coatores praticados pelos Impetrados. Além disso, a demanda foi ajuizada com a demonstração suficiente do direito líquido e certo da Buser, não por outra razão tanto a liminar quanto a sentença reconheceram a ilegalidade dos atos praticados pelos Impetrados. Portanto, a alegação de inadequação da via eleita não passa de mero inconformismo, em tentativa de tumultuar o feito...” (ID 262384062 - Pág. 5).

32. Em relação à alegação de que o mandado de segurança foi impetrado contra lei em tese, a BUSER afirmou que “... não há discussão em tese, mas de atos coatores concretos que impediam a realização de atividade lícita a partir de uma interpretação equivocada da legislação vigente...” (ID 262384062 - Pág. 8).

33. Diante de todos esses argumentos, é necessário refletir sobre a extensão da expressão “direito líquido e certo”, constante na previsão constitucional do mandado de segurança (art. 5º, LXIX, da CR) e reproduzida no art. 1º da Lei nº 12.016/2009.

34. O STF ensina que “...[a] noção de direito líquido e certo ajusta-se, em seu específico sentido jurídico-processual, ao conceito de **situação decorrente de fato incontestável e inequívoco**, suscetível de imediata demonstração mediante prova literal pré-constituída...” (STF, Pleno, AgR MS 23190 RJ 0002246-08.1998.0.01.0000, Rel. Min. Celso

Avenida Brasil, Nº 1877, Savassi - CEP 30140007 - Belo Horizonte-MG

Página 10 de 21

Documento assinado via Token digitalmente por CRISTIANA KOLISKI TAGUCHI, em 22/05/2023 13:58. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 240d20b5.7289aaf5.ae90c427.02ceb0b3





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 6ª REGIÃO**

de Mello, j. em 16.10.2014, DJe 9.2.2015). Embora não possa haver controvérsia em relação à matéria de fato, nada impede o exercício da interpretação jurídica no *mandamus*, baseada na prova pré-constituída. Não é por menos que o enunciado nº 625 da Súmula do STF dispõe que "...[c]ontrovérsia sobre matéria de direito não impede concessão de mandado de segurança."

35. No caso em tela, a parte apelada trouxe aos autos todos os requisitos norteadores do direito líquido e certo alegado, comprovando que sua insatisfação merece ser apreciada. A título exemplificativo, há nos autos os elementos que permitem a identificação da natureza da intermediação da BUSER e do tipo de transporte por ela oferecido, inclusive no que se refere à exigência de que todos os fretamentos ocorram em circuito fechado. O que o SINDPAS reputa controverso, na verdade, consiste já na apreciação do mérito, não na constituição dos fatos. Como se extrai da comparação entre a apelação do SINDPAS e as contrarrazões da BUSER, os mesmos elementos que fazem o apelante acreditar que a atividade da BUSER é transporte ilegal são também aqueles que levam a apelada a defender modelo *sui generis* e não regulado de fretamento, que denomina "fretamento colaborativo". Em outras palavras, a controvérsia não é fática, mas sim de interpretação jurídica.

36. Ao julgador resta, portanto, apreciar o direito em interpretação das normas constitucionais, legais e infralegais que também já foram apresentadas aos autos. É esta a essência do mandado de segurança: a garantia constitucional de um instrumento que viabilize a apreciação jurídica quando todos os elementos de fato e de direito já foram apresentados - ainda que a conclusão, no que se refere ao mérito, seja eventualmente pela denegação da segurança, quando se constata que o direito na verdade não favorece o impetrante.

37. Em relação à alegação de que o *mandamus* não poderia contestar a Resolução ANTT nº 4.777/15, convém recordar que o STJ há muito admite a declaração **incidental** de inconstitucionalidade em mandado de segurança, desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido, **mas sim como causa de pedir, fundamento ou simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal**. (STJ. 2ª T. RMS 31.707-MT, Rel. Min. Diva Malerbi (Des. Conv. TRF3), j. em 13.11.2012). Observe-se que o próprio STF já realizou declaração *incidenter tantum* de inconstitucionalidade em sede mandamental (STF, Pleno, MS 23562, Rel. Min. Mauricio Correa, j. em 8.6.2000, DJ de 17.11.2000).

Avenida Brasil, Nº 1877, Savassi - CEP 30140007 - Belo Horizonte-MG

Página 11 de 21

Documento assinado via Token digitalmente por CRISTIANA KOLISKI TAGUCHI, em 22/05/2023 13:58. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 240d20b5.7289aaf5.ae90c47.02ceb0b3





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 6ª REGIÃO**

38. Verifica-se, portanto, que a via eleita é sim adequada para a apreciação do pedido da parte impetrante.

**VI. Mérito**

39. Ao se insurgir contra a sentença apelada, o SINDPAS e a ANTT apresentam os seguintes argumentos:

(i) A ilegalidade constatada pelas apelantes não está na utilização de plataformas tecnológicas para a oferta e comercialização de serviços de transporte rodoviário de passageiros, mas sim em seu desvirtuamento, situação que ocorre na atividade operada pela BUSER porque ela alega apenas intermediar o fretamento coletivo de ônibus, conectando pessoas com empresas de fretamento, mas na verdade o que ocorre não é o fretamento, mas sim a efetiva venda de passagens.

(ii) O desvirtuamento da atividade da BUSER seria identificado porque o fretamento que ela alega intermediar não segue as regras de fretamento previstas na Resolução ANTT nº 4.777/2015, pois essa resolução **exige que o fretamento no transporte interestadual ocorra apenas em circuito fechado** (ID 262384044 - Pág. 17).

(iii) O **circuito fechado, exigido na Resolução da ANTT e no Decreto Federal nº 2.521/1998 para o transporte interestadual por fretamento, é "...característica essencial das três subespécies efetivamente existentes do serviço de fretamento: turístico, eventual e contínuo"** (ID 262384037 - Pág. 38-39) e implica que **o fretamento seja feito por um grupo de pessoas previamente identificadas, com interesse unificado em relação ao objeto da viagem**, e que não haja venda nem emissão de bilhete de passagem, somente sejam transportadas as pessoas que fazem parte da lista de passageiros e não haja transporte de pessoas por apenas parte do itinerário.

(iv) A atividade efetivamente operada pela BUSER **"...extrapola, em muito, os limites para a exploração do fretamento eventual..."** (ID 262384037 - Pág. 20), já que **"...os destinos não são livremente propostos pelos usuários, assim como não o são data nem horário (devem ser adquiridos, pelos clientes da**

Avenida Brasil, Nº 1877, Savassi - CEP 30140007 - Belo Horizonte-MG

Página 12 de 21

Documento assinado via Token digitalmente por CRISTIANA KOLISKI TAGUCHI, em 22/05/2023 13:58. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 240d20b5.7289aaf5.ae90c47.02ceb0b3





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 6ª REGIÃO**

*Buser, aqueles já predeterminados e disponíveis na plataforma); não há possibilidade de criação de novo grupo, como também não existe fixação do preço da viagem pela empresa (que tampouco é “escolhida” pelos passageiros, os quais sequer sabem quem prestará diretamente o serviço)...” (ID 262384037 - Pág. 23).*

(v) Assim, a BUSER busca dar a aparência de legalidade à intermediação de fretamento que por si só deixa de observar as normas estabelecidas pela agência reguladora para tal atividade, de forma que mesmo que as transportadoras por fretamento cadastradas na BUSER possuam Termo de Autorização para Fretamento (TAF) e licença de viagem de fretamento - elementos também exigidos pela ANTT - continuariam operando de forma ilegal porque o modelo de fretamento oferecido pela BUSER não se adequa ao regime de circuito fechado.

(v) Conseqüentemente, ao descumprir as regras de circuito fechado imposta para o fretamento, o serviço oferecido pela BUSER na verdade se aproxima do serviço tradicional de venda de passagens, já que a empresa realiza a venda de passagens individuais, possui ônibus com identificação da própria BUSER, fixa rotas, permite que o passageiro realize apenas um trecho da viagem e estabelece horário (ID 262384044 - Pág. 15-16 e 62384037 - Pág. 24-27).

(vi) A atividade da BUSER também é ilegal sob a ótica do regime regular, regulamentado pela Resolução ANTT nº 4.770/2015, porque esse serviço exige que se respeite, *“...entre outras determinações: a frequência mínima, o esquema operacional, o quadro de horários da linha e oferecer, na frequência mínima estabelecida pela ANTT, as gratuidades e os benefícios tarifários aos usuários previstos em lei (art. 55 da referida Resolução)...”* (ID 262384044 - Pág. 19-20).

(vii) *“...O requisito do circuito fechado – assim como outros previstos nos regramentos estadual e federal sobre o assunto – não foi objeto de declaração incidental de inconstitucionalidade. O MM. Juízo a quo negou-lhe vigência, porque, sem declarar-lhe a inconstitucionalidade, entendeu simplesmente não*

Avenida Brasil, Nº 1877, Savassi - CEP 30140007 - Belo Horizonte-MG

Página 13 de 21

Documento assinado via Token digitalmente por CRISTIANA KOLISKI TAGUCHI em 22/05/2023 13:58. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 240d20b5.7289aaf5.ae90c427.02ceb0b3





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 6ª REGIÃO**

*ser aplicável ao caso dos autos. (...) 147. Ademais, é importante reiterar que, de acordo com os próprios termos de uso da Buser, o serviço por ela "intermediado" é o de fretamento eventual (vide parágrafo 103). A figura do fretamento colaborativo, além de não existir enquanto categoria jurídica autônoma, é apenas parte da estratégia empresarial da Buser para se afirmar no mercado como modelo inovador e disruptivo de negócios." (ID 262384037 - Pág. 38-39).*

(viii) A atividade praticada pela BUSER gera graves danos, como concorrência desleal em comparação com as concessionárias de transporte coletivo intermunicipal e metropolitano e a ocorrência de acidentes (ID 262384037 - Pág. 45-50).

(ix) O caso em análise não pode ser comparado com o modelo de negócio da plataforma "Uber", porque "...o modelo de negócio da plataforma UBER não abarca serviço público delegado, mas sim particular, que apenas sofre regulamentação do Estado; enquanto a BUSER atua diretamente no mercado de transporte coletivo, remunerado, interestadual de passageiros, serviço este de caráter eminentemente público, transferido aos particulares mediante ato de delegação, ou seja, a empresa depende do crivo Estatal para obter a autorização de operação, mediante o cumprimento de requisitos legais que servem a conferir qualidade e segurança aos usuários finais..." (ID 262384044 - Pág. 20).

40. Em contrapartida, a BUSER afirma que seu modelo de negócios se encontra dentro da legalidade. Argumenta que oferece dois tipos de serviço: (1) a revenda de passagens via *market place*, reunindo ofertas de produtos e serviços de diversos vendedores, inclusive de empresas delegatárias de transporte em linha regular; e (2) o fretamento colaborativo, que descreve em quatro passos, da seguinte forma (ID 262384062 - Pág. 10-12):

"1. Cadastro do usuário (viajante) e da empresa de fretamento (fretador) na plataforma Buser;

2. Agrupamento. **Plataforma Buser agrupa viajantes por data, origem e destino selecionados.** O grupo de viajantes solicitam a Buser buscar um fretador. Os viajantes realizam pagamento pela reserva da cota-parte no

Avenida Brasil, Nº 1877, Savassi - CEP 30140007 - Belo Horizonte-MG

Página 14 de 21

Documento assinado via Token digitalmente por CRISTIANA KOLISKI TAGUCHI, em 22/05/2023 13:58. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 240d20b5.7289aaf5.ae90c47.02ceb0b3





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 6ª REGIÃO**

grupo, a confirmar pelo Fretador.

3. Pré-viagem. **Buser contrata a empresa para realizar serviço, mediante Pagamento do frete.** Nota fiscal emitida em nome da tomadora dos serviços (Buser). Autorização da viagem emitida pela empresa em nome da Buser, com a identificação do grupo mandante (relação viajantes).

4. Viagem cancelada. A viagem pode ser cancelada pelos Viajantes ou pelo Fretador. [Ou] Viagem confirmada. A viagem ocorre normalmente.

(...)

É importante destacar que o **usuário é previamente comunicado de que a oferta disponibilizada poderá ser cancelada em caso de indisponibilidade da empresa parceira** ou caso não seja atingido o **quórum** mínimo de interessados para realização da viagem.

O valor do rateio a ser desembolsado por cada usuário varia conforme a quantidade de pessoas que aderirem ao grupo, já que o preço do frete é o mesmo independentemente do número de passageiros. É por essa razão que quanto mais pessoas se juntarem ao grupo menor será o valor do rateio que cada um desembolsará individualmente.

42. As viagens, portanto, são contratadas pelos grupos de pessoas. O destino, a data e o horário da viagem são selecionados pelos próprios usuários que criam o grupo pela plataforma online administrada pela Buser. (...)

[N]ão há venda de passagem individual, mas a reunião de pessoas a fim de formar um grupo que realiza o fretamento coletivo. Tais pessoas recebem apenas uma confirmação de que integram o grupo que pretende realizar o fretamento coletivo e, com a confirmação da viagem, que pode não ocorrer caso não se atinja um número suficiente para viabilizar o rateio, o passageiro poderá, juntamente com o restante do grupo, realizar a viagem contratada."

41. Em relação ao segundo tipo de serviço narrado (fretamento colaborativo), a BUSER ainda afirmou que esse serviço se distingue do serviço público de transporte - prestado sob delegação estatal - "*...por não haver, por exemplo, venda de passagens ou viagens garantidas, inexistirem rotas predefinidas e preços fixos de passagens...*" (ID 262384062 - Pág. 22). A empresa conclui, então que "*...realiza a intermediação entre empresas fretadoras e usuários que desejam usufruir dos seus serviços. Para tanto, não cabe à Buser a obtenção da autorização para realização das viagens, mas sim às fretadoras. (...)*"

Avenida Brasil, Nº 1877, Savassi - CEP 30140007 - Belo Horizonte-MG

Página 15 de 21

Documento assinado via Token digitalmente por CRISTIANA KOLISKI TAGUCHI, em 22/05/2023 13:58. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 240d20b5.7289aaf5.ae90c47.02ceb0b3





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 6ª REGIÃO**

*Ou seja, as alegações veiculadas nos recursos de apelação no sentido de que o serviço prestado pela Buser estaria livre de fiscalização e se configuraria como clandestino, são absolutamente inverídicas, afinal as empresas fretadoras estão sujeitas às normas de segurança e à fiscalização dos Impetrados – o que não se confunde com os atos coatores que antecederam à impetração, motivados pela suposta ilegalidade dos serviços prestados pela Buser e não pela inobservância de regras de trânsito e/ou segurança..." (ID 262384062 - Pág. 14).*

42. Quanto à alegação das apelantes no sentido de que a BUSER apenas simula o fretamento colaborativo, quando na verdade realiza a efetiva venda das passagens de ônibus das empresas parceiras, a parte apelada alegou que "...deixa claro que “o pagamento da reserva de vaga [que ocorre na seção de fretamento colaborativo] não se confunde com a aquisição de passagem, pois não garante a realização da viagem pretendida” (item 6.4. dos termos de uso)..." (ID 262384062 - Pág. 20).

43. Em relação à alegada existência de exclusividade ou monopólio no serviço de transporte rodoviário, levantado pelas partes apelantes, a BUSER afirma que o art. 4º, VII da Lei nº 12.587/2012, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana, prevê a modalidade de transporte privado coletivo logo após a previsão do transporte público coletivo, e defende que há regras específicas para cada um deles. Argumentou, ainda, que o Enunciado nº 11 da súmula da ANTT, responsável por definir o conceito de transporte clandestino, o define como aquele operado sem emissão válida e regular de Termo de Autorização de Serviços Regulares – TAR e Termo de Autorização de Fretamento – TAF - o que não ocorreria com as empresas de fretamento intermediadas pela BUSER, que possuiriam tal certificação (ID 262384062 - Pág. 26).

44. No que concerne à exigência realizada pela ANTT de que as empresas de fretamento operem em circuito fechado, a BUSER informou que (i) há investigação conduzida pela Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia referente a distorções concorrenciais decorrentes da restrição ao mercado de transportes causada pela regra do circuito fechado (ID 262384063); e que (ii) o **Ministério do Turismo recentemente veiculou nota técnica recomendando a revogação da regra da ANTT que impõe o circuito fechado (ID 262384062 - Pág. 28), enquanto o**

Avenida Brasil, Nº 1877, Savassi - CEP 30140007 - Belo Horizonte-MG

Página 16 de 21

Documento assinado via Token digitalmente por CRISTIANA KOLISKI TAGUCHI, em 22/05/2023 13:58. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 240d20b5.7289aaf5.ae90c47.02ceb0b3





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 6ª REGIÃO**

**Ministério da Economia, por meio do FIARC, também entende haver hipótese de extinção da regra de circuito fechado (ID 262384062 - Pág. 30).**

45. As contrarrazões de apelação defendem, por fim, que a sentença em primeiro grau acertou ao considerar a atividade apresentada pela BUSER como uma terceira modalidade de fretamento, ainda não regulamentada, e que como não ofende nenhum preceito constitucional, deve permanecer sendo autorizada até que advenha regulamentação própria.

46. Da análise de todas essas alegações, é possível identificar dois pontos nevrálgicos para a discussão. Primeiro, é necessário perquirir **se o modelo de transporte intermediado pela BUSER no que se refere às transportadoras por fretamento de fato constitui fretamento - seja em circuito aberto, fechado ou com outras características - ou hipótese de mera compra e venda de passagens.**

47. Caso se identifique hipótese de fretamento que não adere ao circuito fechado - única forma admitida pela Resolução ANTT nº 4.777/15 - **ainda é necessário analisar se essa restrição é revestida de legalidade e constitucionalidade.**

48. Em relação à primeira tarefa, a análise dos autos permite a identificação de que o fretamento realizado pela BUSER não adere aos requisitos estipulados pela Resolução ANTT nº 4.777/15 justamente no que concerne às características do circuito fechado. O art. 3º da resolução exige que tanto o fretamento turístico quanto o eventual e o contínuo sejam realizados necessariamente em circuito fechado, como se vê a seguir:

"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: (...)

VI - Fretamento turístico: o serviço prestado por autorizatária, para deslocamento de pessoas **em circuito fechado**, com exceção dos casos previstos nesta Resolução, em caráter ocasional, com relação de passageiros transportados e emissão de nota fiscal de acordo com as características da viagem, que deverá ser realizada conforme as modalidades turísticas definidas em legislação;

VII - Fretamento eventual: o serviço prestado por autorizatária, para deslocamento de pessoas **em circuito fechado**, com exceção dos casos previstos nesta Resolução, em caráter ocasional, com relação de passageiros transportados e emissão de nota fiscal de acordo com as características da

Avenida Brasil, Nº 1877, Savassi - CEP 30140007 - Belo Horizonte-MG

Página 17 de 21

Documento assinado via Token digitalmente por CRISTIANA KOLISKI TAGUCHI, em 22/05/2023 13:58. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 240d20b5.7289aaf5.ae90c427.02ceb0b3





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 6ª REGIÃO**

viagem, que ocorrerá sem interesse turístico;

VIII - Fretamento contínuo: o serviço prestado por autorizatária, para deslocamento de pessoas **em circuito fechado**, por período determinado, com quantidade de viagens, frequência e horários pré-estabelecidos, com relação de passageiros transportados, firmado por meio de contrato registrado em cartório, destinado ao transporte de empregados ou colaboradores de pessoa jurídica, de docentes, discentes e técnicos de instituição de ensino, de associados de agremiação estudantil ou associação legalmente constituída e de servidores e empregados de entidade governamental que não estiver utilizando veículo oficial ou por ela arrendado."

49. O mesmo artigo ainda define "circuito fechado" como "*...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**" (inciso XIV).*

50. As capturas de tela extraídas do sítio eletrônico da BUSER e juntadas tanto pelas apelantes quanto pela parte apelada (*vide*, por exemplo, os ID 262380697 - Pág. 8, 270756660 - Pág. 3, 269303626 - Pág. 12 e 262384081 - Pág. 11) são mais que suficientes para identificar que (i) os passageiros que viajam no mesmo ônibus não precisam se conhecer ou ter o mesmo objetivo com a viagem; e (ii) não é obrigatório que o passageiro retorne ao local de origem com o mesmo veículo ou sequer nas mesmas datas que os demais, havendo a possibilidade de escolha de apenas um trecho.

51. Assim, é possível afirmar que **a atuação da BUSER não é aderente às características do regime fechado imposto pela Resolução nº 4.777/15 da ANTT.**

52. Também é possível identificar a lavratura de autos de infração fundados especificamente na inobservância de regras do circuito fechado, como cadastro de lista de passageiros (ID 262380701 - Pág. 4).

53. Resta saber, no entanto, se a referida resolução realmente poderia ter imposto tais características que ela própria denomina "circuito fechado" a todo e qualquer fretamento.

Avenida Brasil, Nº 1877, Savassi - CEP 30140007 - Belo Horizonte-MG

Página 18 de 21

Documento assinado via Token digitalmente por CRISTIANA KOLISKI TAGUCHI, em 22/05/2023 13:58. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 240d20b5.7289aaf5.ae90c427.02ceb0b3





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 6ª REGIÃO**

54. Criada como autarquia especial pelo Poder Legislativo, nos termos do art. 37, XIX, da CRFB, a ANTT deve respeitar os limites para o exercício de sua atividade regulatória conforme definido na Lei nº 10.233/2001, ato legislativo delegatório emanado pelo Congresso Nacional que fixou os critérios mínimos indispensáveis para o exercício das competências da aludida agência reguladora. Em outras palavras, é necessário que a norma técnica expedida pela agência reguladora se insira no espaço de conformação da lei que atribui os poderes a ela. Embora possa exercer a atividade de regulação, a ANTT não pode inovar na ordem jurídica sem expressa delegação, ou em desconformidade com as diretrizes e propósitos firmados na legislação.

55. Ao se analisar a Lei nº 10.233/2001, verifica-se que ela exige autorização para o transporte rodoviário de passageiros sob regime de afretamento e a prestação não regular do serviço de transporte terrestre (art. 14, II, "b" e "a") e delega à ANTT a emissão dessa autorização (art. 26, III), atribuindo-lhe inclusive a tarefa de "...fiscalizar diretamente, com o apoio de suas unidades regionais, ou por meio de convênios de cooperação, o cumprimento das condições de outorga de autorização..." (art. 26, VII).

56. Ao definir a autorização cuja concessão foi atribuída à ANTT, no entanto, a Lei nº 10.233/2001 explicitamente dispõe que ela deve ser "...exercida em liberdade de preços dos serviços, tarifas e fretes, e em ambiente de livre e aberta competição." (art. 43). Não há qualquer indicação sobre a possibilidade de limitação do afretamento por características específicas, muito menos por aquelas dissociadas das necessárias à segurança ou aos demais princípios e diretrizes previstos no art. 20, como ocorre com a exigência do circuito fechado de que as mesmas pessoas percorram ida e volta no mesmo veículo fretado.

57. Veja-se, portanto, que o **circuito fechado não é elemento constitutivo da atividade de fretamento para os fins da Lei nº 10.233/2001**, o que sugere a possibilidade de que existam outras categorias - e, conseqüentemente, espaço para a inovação.

58. Tampouco há, no atual paradigma constitucional, lugar para o monopólio ou para a exclusividade do regime público; por outro lado, a garantia à livre iniciativa (art. 170, caput, da CR), ao livre exercício da atividade econômica (art. 5º e art. 150, parágrafo único, da CR) e à defesa do consumidor (art. 170, V, da CR) favorecem o desenvolvimento de novos modelos de negócio que, conquanto disruptivos, são capazes de conceder maior efetividade a

Avenida Brasil, Nº 1877, Savassi - CEP 30140007 - Belo Horizonte-MG

Página 19 de 21

Documento assinado via Token digitalmente por CRISTIANA KOLISKI TAGUCHI, em 22/05/2023 13:58. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 240d20b5.7289aaf5.ae90c427.02ceb0b3





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 6ª REGIÃO**

esses princípios.

59. Esses princípios, a propósito, são expressamente mencionados pelo art. 2º do Decreto nº 10.157/2019, responsável por instituir a Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros. A eles se adicionam outros princípios essenciais para a resolução do caso concreto: a liberdade de preços, de itinerário e de frequência (inciso II) e a redução do custo regulatório (inciso IV). Como diretriz da regulamentação do transporte rodoviário, o art. 3º ainda **proíbe, em seu inciso III, a "...instituição de reserva de mercado em prejuízo dos demais concorrentes e à imposição de barreiras que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado."**

60. Em sua função reguladora, portanto, a ANTT não poderia conhecer o aplicativo BUSER por si só como uma forma clandestina de viagens, sob risco de violação à livre concorrência e à regulamentação mínima necessária definida na Lei nº 10.233/2001. Em verdade, o ordenamento jurídico impõe o reconhecimento da licitude da atividade de fretamento colaborativo, cabendo ao Poder Judiciário prestigiar a liberdade econômica e a inovação nesse caso. As tentativas de obstar os serviços intermediados pela BUSER, mediante sua caracterização indevida como transporte coletivo regular, são incompatíveis com a Constituição e com a legislação incidente no caso concreto.

61. Como esclarece o parecer emitido pelo prof. Gustavo Binenbojm (ID 268447157 - Pág. 14):

"...a interpretação das normas infralegais que, ao invés de descrever possíveis modalidades da atividade de fretamento (em rol não taxativo), **delas extraia a imposição do circuito fechado como pressuposto do serviço – e não apenas como elemento característico de modalidades predeterminadas, mas não exaustivas – cria verdadeira barreira ilegítima à entrada de novos agentes econômicos para a prestação do serviço, sem respaldo em lei e em violação ao bloco de legalidade incidente sobre as autoridades reguladoras.** A imposição do circuito fechado à atividade de fretamento colaborativo, nesses termos, revela **abuso de poder regulatório**, dado que, no exercício de regulamentação de norma pública, e sem previsão explícita em lei, cria-se reserva de mercado em prejuízo aos concorrentes.

Isto é, impede-se a entrada de novos competidores por meio da exigência de

Avenida Brasil, Nº 1877, Savassi - CEP 30140007 - Belo Horizonte-MG

Página 20 de 21

Documento assinado via Token digitalmente por CRISTIANA KOLISKI TAGUCHI, em 22/05/2023 13:58. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 240d20b5.7289aaf5.ae90c47.02ceb0b3





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 6ª REGIÃO**

especificações técnicas desnecessárias, com o que se bloqueia a inovação e a adoção de novas tecnologias e modelos de negócios. Tudo isso com aumento indevido de custos de transação, com a criação de limites à livre formação de atividades econômicas, em franca violação aos preceitos do art. 4º, incisos I, II, III, IV, V e VII da Lei de Liberdade Econômica."

62. Ressalte-se que a concessão da segurança não significa o afastamento da fiscalização da atividade executada pela BUSER. Como esclarecido na sentença e no Parecer de força executória nº 00013/2022/NAP-INFRA/ER-REG-PRF1/PGF/AGU (ID 262384031), o cumprimento da sentença apenas limita a fiscalização aos critérios definidos para viagens por fretamento, não impedindo a aferição dos demais requisitos exigidos para a regularidade do transporte.

**VI. Conclusão**

63. Isto posto, o Ministério Público Federal manifesta-se pelo **desprovemento** dos recursos e da remessa necessária, com a consequente confirmação da sentença.

Belo Horizonte, 22 de maio de 2023.

*(assinado eletronicamente)*  
**CRISTIANA KOLISKI TAGUCHI**  
Procuradora Regional da República

Avenida Brasil, Nº 1877, Savassi - CEP 30140007 - Belo Horizonte-MG

Página 21 de 21

Documento assinado via Token digitalmente por CRISTIANA KOLISKI TAGUCHI, em 22/05/2023 13:58. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 240d20b5.7289aaf5.ae90c427.02ceb0b3

