



Número: **5011685-83.2026.4.03.0000**

Classe: **AGRAVO DE INSTRUMENTO**

Órgão julgador colegiado: **4ª Turma**

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

Última distribuição : **28/04/2026**

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

Processo referência: **5005792-47.2026.4.03.6100**

Assuntos: **Transporte Terrestre**

Nível de Sigilo: **0 (Público)**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

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

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
370936447	13/05/2026 14:20	Decisão	Decisão



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

Avenida Paulista, 1842, Bela Vista, São Paulo - SP - CEP: 01310-936
<https://www.trf3.jus.br/balcao-virtual>

AGRAVO DE INSTRUMENTO(202)Nº 5011685-83.2026.4.03.0000

RELATOR: WILSON ZAUHY FILHO

AGRAVANTE: ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS FRETADORES COLABORATIVOS - ABRAFREC

ADVOGADO do(a) AGRAVANTE: ALFREDO ZUCCA NETO - SP154694-A

AGRAVADO: AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

DECISÃO

AGRAVO DE INSTRUMENTO (202) Nº 5011685-83.2026.4.03.0000

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

AGRAVANTE: ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS FRETADORES COLABORATIVOS -
ABRAFREC

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

AGRAVADO: AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

OUTROS PARTICIPANTES:

D E C I S Ã O



Este documento foi gerado pelo usuário 133.***.***-65 em 13/05/2026 17:26:56

Número do documento: 26051314200752700000367611902

<https://pje2g.trf3.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=26051314200752700000367611902>

Assinado eletronicamente por: WILSON ZAUHY FILHO - 13/05/2026 14:20:07

Trata-se de agravo de instrumento interposto por ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS FRETADORES COLABORATIVOS - ABRAFREC decisão que, nos autos do mandado de segurança coletivo impetrado na origem, indeferiu o pedido liminar formulado nos seguintes termos:

“(…)VII. CONCLUSÃO E PEDIDOS

183. Diante do exposto, requer-se a Vossa Excelência:

a) a concessão de medida liminar, inaudita altera pars, para determinar que a ANTT/Autoridades Coatoras se abstenham, no âmbito das fiscalizações realizadas pela Unidade Regional de São Paulo, inclusive em viagens com origem, destino, embarque ou desembarque no Estado de São Paulo, de: (i) lavrar autos de infração, impor sanções, interromper viagens, determinar transbordo de passageiros ou promover apreensão/remoção de veículos com fundamento exclusivo na suposta inobservância da exigência de “circuito” fechado”; e (ii) utilizar alegação de “circuito aberto” como premissa para requalificação automática da operação como “linha regular sem autorização” ou “transporte clandestino”, quando se tratar de empresa detentora de TAF válido, ressalvada a fiscalização de segurança, regularidade documental e condições do veículo, sob pena de multa diária a ser fixada por este Juízo;

b) que seja expressamente determinado que a ANTT, no mesmo âmbito fiscalizatório acima delimitado, não enquadre como “transporte clandestino” (Resolução ANTT nº 4.287/2014) operações realizadas por empresas detentoras de Termo de Autorização de Fretamento (TAF) válido, vedada a aplicação de medidas materiais de apreensão, remoção ou transbordo com base exclusivamente em controvérsia acerca da execução do fretamento; c) subsidiariamente, caso não acolhidos integralmente os pedidos anteriores, que seja concedida liminar para determinar que a ANTT se abstenha de promover apreensão/remoção de veículos e transbordo de passageiros de empresas detentoras de TAF válido, preservando-se a continuidade das viagens em curso, ainda que se entenda pela existência de controvérsia regulatória;

(maiúsculas, sublinhado e negrito originais)

Eis o teor da decisão agravada, proferida ao ID. 564831762, dos autos de origem:

“Dispõe a Lei nº 12.016/2009 que o magistrado, em caráter liminar, poderá determinar que “se suspenda o ato que deu motivo ao pedido, quando houver



fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida, sendo facultado exigir do impetrante caução, fiança ou depósito, com o objetivo de assegurar o ressarcimento à pessoa jurídica". (art. 7º, III, da Lei nº 12.016/2009).

Os efeitos da liminar deferida persistirão até a prolação da sentença, salvo se revogada ou cassada; há, contudo, ressalvas expressas na lei de mandado de segurança, quanto ao deferimento de pedido liminar que devem ser observadas.

Feitas estas considerações, passo ao caso trazido nos autos.

No presente caso, em sede de cognição sumária, não se verifica a presença da probabilidade do direito alegado.

Com efeito, a controvérsia central diz respeito à legalidade da atuação fiscalizatória da ANTT, especialmente quanto à exigência de observância do chamado "circuito fechado" no transporte sob regime de fretamento. Todavia, conforme orientação jurisprudencial, notadamente no âmbito do TRF da 3ª Região, a exigência decorre da regulamentação vigente (Resolução ANTT nº 4.777/2015), não se evidenciando, de plano, ilegalidade manifesta apta a justificar a intervenção judicial em sede liminar:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. TUTELA PROVISÓRIA. PRESSUPOSTOS LEGAIS . INEXISTENTES. ANTT. AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO DE SERVIÇO REGULAR – TAR. TRANSPORTE CLANDESTINO DE PASSAGEIROS . INAPLICABILIDADE DA SÚMULA 11 DA ANTT. AGRAVO DESPROVIDO. 1. Trata-se de agravo de instrumento, com pedido de antecipação dos efeitos da tutela recursal, interposto por J MENDES CASTRO AGÊNCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA contra decisão que indeferiu tutela de urgência, sob o fundamento, em síntese, de que os documentos colacionados aos autos são insuficientes, por si só, para comprovar a ilegalidade atribuída à ANTT no exercício das suas atribuições de fiscalização . 2. A tutela de urgência poderá ser concedida quando presentes elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (art. 300, caput, do CPC). Na espécie, não se vislumbra a presença dos pressupostos legais necessários à concessão do pedido liminar . 3. As viagens de fretamento eventual devem ser sempre realizadas em circuito fechado, ou seja, com os mesmos passageiros nos trajetos de ida e de volta. É o que se extrai do art. 3º, VI, VII, VIII e XIV da Resolução da ANTT n . 4.777/2015. 4. O termo "sem qualquer autorização" da Súmula 11 da ANTT, na verdade, deve ser entendido como a ausência de Termo de Autorização de Serviços Regulares - TAR e Licença Operacional – LOP, no caso de transporte regular, ou de Termo de Autorização de Fretamento –TAF, no caso de transporte na modalidade fretamento, até porque, mesmo que a empresa tenha o TAF, ela não poderia se valer desse Termo para prestar serviços de transporte regular de passageiros . 5. A clandestinidade/irregularidade, portanto, deve ser entendida como sendo a ausência de TAR/LOP ou TAF, bem como o exercício da atividade



em desconformidade com a licença concedida, não havendo, ao contrário do alegado nas razões recursais, que se falar em manobra jurídica da Superintendência de Fiscalização. 6. Somente em caso de evidente ilegalidade, aferível de plano, e desde que presente perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, é dado ao Judiciário afastar ato do Poder Público em sede de tutela provisória de urgência, o que não é o caso dos autos . 7. Não há nos autos provas de que os veículos da agravante foram apreendidos com fundamento da Portaria SUFIS 27/2022, não restando comprovado o perigo na demora, bem como o fumus boni iuris, requisitos autorizadores da tutela de urgência. 8. Agravo de instrumento desprovido (TRF-1 - (AG): 10475561020234010000, Relator.: DESEMBARGADOR FEDERAL CARLOS AUGUSTO PIRES BRANDÃO, Data de Julgamento: 10/04/2025, QUINTA TURMA, Data de Publicação: PJe 10/04/2025 PAG PJe 10/04/2025 PAG)

ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ANTT. FRETAMENTO COLABORATIVO POR APLICATIVO . BUSER. FISCALIZAÇÃO. UTILIZAÇÃO EM CIRCUITO FECHADO NOS MOLDES DA AUTORIZAÇÃO TAF. RECURSO IMPROVIDO . - A Resolução ANTT nº 4.777/2015, que dispõe sobre a regulamentação da prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento, define que os três tipos de fretamento, quais sejam, turístico, eventual ou contínuo, serão todos efetuados em circuito fechado - No caso, a parte impetrante é empresa autorizatória do serviço de transporte rodoviário de passageiros na modalidade fretamento (habilitação emitida pela ANTT, TAF nº 350.129) devendo se submeter aos termos da Resolução ANTT nº 4.777/2015, a qual, conforme exposto acima, admite que os tipos de fretamento ocorram todos em circuito fechado - A atuação da referida agência reguladora não pode ser considerada como abusiva ou até mesmo ilegal, na medida em que a conduta da empresa em realizar viagens em circuito aberto, in casu, revela-se ilícita no transporte coletivo regular, de modo a ensejar a aplicação de sanção administrativa pelo ente fiscalizador - Recurso de apelação improvido . (TRF-3 - ApelRemNec: [50029431320204036133](#), Relator.: Desembargador Federal MONICA AUTRAN MACHADO NOBRE, Data de Julgamento: 04/12/2023, 4ª Turma, Data de Publicação: Intimação via sistema DATA: 12/12/2023)

Ademais, a análise dos documentos juntados aos autos revela elemento adicional relevante que fragiliza a tese da impetrante: os autos de infração e termos de fiscalização não se fundamentam exclusivamente na alegada inobservância do “circuito fechado”.

Com efeito, constam dos documentos apontamentos relacionados a irregularidades que dizem respeito à segurança dos veículos, tais como “fraturas circulares na área crítica de visão do motorista”, “ausência de dispositivo refletivo em eixos do lado direito” e indicação de que “pneu estepe atingiu o TWI” (Tread Wear Indicator) (Ids [559539520](#) e [559539521](#)), circunstâncias que, em tese, configuram infrações autônomas e justificam a atuação imediata da fiscalização, inclusive com adoção de medidas mais gravosas.



Tais elementos indicam que, ao menos em juízo de cognição sumária, as medidas administrativas impugnadas não decorreram exclusivamente de controvérsia regulatória acerca do modelo de prestação do serviço, mas também de questões relacionadas à segurança viária e às condições dos veículos, inseridas no âmbito do poder-dever de fiscalização da Administração Pública.

Some-se a isso o fato de que a documentação apresentada é limitada, inclusive no que se refere à comprovação da regularidade de todas as empresas substituídas, havendo juntada de TAF apenas de duas delas (Ids [559539522](#) e [559539523](#)), o que igualmente impede a formação de um juízo seguro acerca da alegada ilegalidade generalizada da atuação administrativa.

Assim, ausente prova pré-constituída inequívoca da ilegalidade dos atos impugnados, não se evidencia a probabilidade do direito invocado.

Ante o exposto, **INDEFIRO** a liminar pleiteada.

Notifique-se a I. Autoridade Coatora a prestar informações e dê-se ciência do feito ao representante legal do impetrado para que, querendo, ingresse no feito, nos termos do artigo 7º, inciso II, da Lei 12.016/2009.

A seguir, promovida a vista dos autos ao Ministério Público Federal, tornem conclusos para julgamento.

Intimem-se. Cumpra-se”.

Alega a agravante, em síntese, as empresas substituídas processualmente prestam serviços de transporte sob o regime de fretamento, devidamente autorizadas pela ANTT, nos termos dos arts. 13, V, “a”, e 14, III, “b”, da Lei nº 10.233/2001.

Aduz que a despeito da existência de TAF válido, tais empresas vêm sendo submetidas a fiscalizações que resultam na imposição de penalidades e medidas administrativas, sob o fundamento de prestação de transporte clandestino e de inobservância da chamada regra de “circuito fechado”, prevista em normas infralegais.

Sustenta que as atividades desempenhadas se inserem na modalidade de fretamento, sob regime privado, diferenciando-se do transporte regular de passageiros, consistindo, no caso do fretamento colaborativo, na formação de grupos de usuários por



meio de aplicativos digitais para contratação coletiva do serviço.

Alega que a exigência de “circuito fechado” não encontra previsão em lei formal, tendo sido instituída por normas infralegais, e que sua utilização como fundamento para caracterização de transporte clandestino e aplicação de medidas gravosas configura violação aos princípios da legalidade, da livre iniciativa e da livre concorrência.

Relata que, a Unidade Regional de São Paulo da ANTT vem, de forma reiterada, lavrando Termos de Apreensão/Remoção/Transbordo, qualificando as operações como “transporte rodoviário interestadual clandestino de passageiros”, sob alegação de “circuito aberto”, e determinando a interrupção imediata das viagens, com apreensão de veículos e transbordo compulsório de passageiros, ainda que inexistente apontamento de suspensão ou invalidade do TAF.

Assevera que a tese jurídica sustentada nas razões recursais já foi expressamente acolhida pelo próprio Tribunal Regional Federal da 3ª Região, em precedentes recentes e diretamente aplicáveis à hipótese.

Defende que a decisão agravada teria desconsiderado que o pedido formulado no mandamus é expressamente delimitado, não se pretendendo obstar o legítimo exercício do poder de polícia da ANTT quanto à segurança viária, regularidade documental e condições dos veículos, mas apenas afastar a utilização da exigência de “circuito fechado” como fundamento exclusivo para imposição de sanções, interrupção de viagens e apreensão de veículos.

Argumenta, por fim que a pretensão mandamental não depende da comprovação exaustiva da situação documental de cada uma de todas as associadas substituídas processualmente, posto que ser inibitório e preventivos os objetos do writ, voltado a cessar padrão atual e reiterado de atuação administrativa demonstrado por atos concretos já praticados, especialmente os Termos de Apreensão/Remoção/Transbordo lavrados em 20/02/2026.

Discorre sobre a presença dos requisitos da probabilidade do direito e do perigo na demora, diante da reiteração das autuações e dos prejuízos decorrentes das medidas impostas.

Pugna pela concessão de tutela de urgência recursal.



É o relatório.

Decido.

Nos termos do artigo 932, II do Novo Código de Processo Civil, incumbe ao relator a apreciação dos pedidos de tutela provisória nos recursos, verbis:

Art. 932. Incumbe ao relator:

I – dirigir e ordenar o processo no tribunal, inclusive em relação à produção de prova, bem como, quando for o caso, homologar autocomposição das partes;

II – apreciar o pedido de tutela provisória nos recursos e nos processos de competência originária do tribunal;

(...)

No caso em comento, em um exame sumário dos fatos adequado a esta fase processual, verifico presentes os requisitos necessários à concessão de efeito suspensivo.

Discute-se nesta demanda o direito empresas de fretamento colaborativo, substituídas processualmente pela Agravante à prestação de serviço de transporte na modalidade “fretamento eventual”, ante a alegação de que a autoridade impetrada tem considerado tal serviço ilegal e imposto sanções.

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

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



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

(...)” (destaquei).

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

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

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

1. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é cabível em face de lei municipal, adotando-se como parâmetro de controle preceito fundamental contido na Carta da República, ainda que também cabível em tese o controle à luz da Constituição Estadual perante o Tribunal de Justiça competente.
2. A procuração sem poderes específicos para ajuizar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental pode ser regularizada no curso do processo, mercê da instrumentalidade do Direito Processual.
3. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental não carece de interesse de agir em razão da revogação da norma objeto de controle, máxime



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

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

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

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

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



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

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

10. O sistema constitucional de proteção de liberdades goza de prevalência prima facie, devendo eventuais restrições ser informadas por um parâmetro constitucionalmente legítimo e adequar-se ao teste da proporcionalidade, exigindo-se ônus de justificação regulatória baseado em elementos empíricos que demonstrem o atendimento dos requisitos para a intervenção.

11. A norma que proíbe o "uso de carros particulares cadastrados ou não em aplicativos, para o transporte remunerado individual de pessoas" configura limitação desproporcional às liberdades de iniciativa (art. 1º, IV, e 170 da CRFB) e de profissão (art. 5º, XIII, da CRFB), a qual provoca restrição oligopolística do mercado em benefício de certo grupo e em detrimento da coletividade. Ademais, a análise empírica demonstra que os serviços de transporte privado por meio de aplicativos não diminuíram o mercado de atuação dos táxis.

12. O arcabouço regulatório dos táxis no Brasil se baseia na concessão de títulos de permissão a um grupo limitado de indivíduos, os quais se beneficiam de uma renda extraordinária pela restrição artificial do mercado, de modo que o ativo concedido não corresponde a qualquer benefício gerado à sociedade, mas tão somente ao cenário antinatural de escassez decorrente da limitação governamental, sendo correto afirmar que os princípios constitucionais da igualdade (art. 5º, caput), da livre iniciativa (artigos 1º, IV, e 170) e da livre concorrência (art. 173, § 4º) vedam ao Estado impedir a entrada de novos agentes no mercado para preservar a renda de agentes tradicionais. Jurisprudência: ADI 5062, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 27/10/2016.

13. A proibição legal do livre exercício da profissão de transporte individual remunerado afronta o princípio da busca pelo pleno emprego, insculpido no art.



170, VIII, da Constituição, pois impede a abertura do mercado a novos entrantes, eventualmente interessados em migrar para a atividade como conseqüência da crise econômica, para promover indevidamente a manutenção do valor de permissões de táxi.

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

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

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

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

18. A Constituição impõe ao regulador, mesmo na tarefa de ordenação das cidades, a opção pela medida que não exerça restrições injustificáveis às liberdades fundamentais de iniciativa e de exercício profissional (art. 1º, IV, e 170; art. 5º, XIII, CRFB), sendo inequívoco que a necessidade de aperfeiçoar o uso das vias públicas não autoriza a criação de um oligopólio prejudicial a consumidores e potenciais prestadores de serviço no setor, notadamente quando há alternativas conhecidas para o atingimento da mesma finalidade e à vista de evidências empíricas sobre os benefícios gerados à fluidez do trânsito



por aplicativos de transporte, tornando patente que a norma proibitiva nega “ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente”, em contrariedade ao mandamento contido no art. 144, § 10, I, da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional nº 82/2014.

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

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

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

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

(...)

CAPÍTULO III

DAS GARANTIAS DE LIVRE INICIATIVA

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

(...)” (destaquei).

No caso concreto, a Agravante pretende que o serviço de fretamento que oferecem as empresas substituídas, não seja submetido à regra de “circuito fechado”, prevista no Decreto nº 2.521/98 e na Resolução ANTT nº 4.777/2015, que assim dispõem:

“Decreto nº 2.521/98



(...)

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

(...)

XI - fretamento eventual ou turístico: é o serviço prestado à pessoa ou a um grupo de pessoas, em circuito fechado, com emissão de nota fiscal e lista de pessoas transportadas, por viagem, com prévia autorização ou licença da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT; (Redação dada pelo Decreto nº 8.083, de 2013).

(...)

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

(...)

CAPÍTULO IX

DOS SERVIÇOS ESPECIAIS

Art. 35. Constituem serviços especiais os prestados nas seguintes modalidades:

I - transporte interestadual e internacional sob regime de fretamento contínuo;

II - transporte interestadual e internacional sob regime de fretamento eventual ou turístico;

III - transporte internacional em período de temporada turística;

(...)



Art. 36. **Os serviços especiais previstos nos incisos I e II do caput do art. 35 têm caráter ocasional, só podendo ser prestados em circuito fechado**, sem implicar o estabelecimento de serviços regulares ou permanentes e dependem de autorização da Agência Nacional de Transportes Terrestres, independentemente de licitação, observadas, quando for o caso, as normas dos tratados, convenções e acordos internacionais, enquanto vincularem a República Federativa do Brasil. (Redação dada pelo Decreto nº 8.083, de 2013)

§ 1º **Para os serviços previstos nos incisos I e II do artigo anterior, não poderão ser praticadas vendas de passagens e emissões de passagens individuais, nem a captação ou o desembarque de passageiros no itinerário, vedadas, igualmente, a utilização de terminais rodoviários nos pontos extremos e no percurso da viagem, e o transporte de encomendas ou mercadorias que caracterizem a prática de comércio, nos veículos utilizados na respectiva prestação.**

(...)

Resolução ANTT nº 4.777/2015

(...)

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

(...)

XIV - Circuito fechado: viagem de um grupo de passageiros com motivação comum que parte em um veículo de local de origem a um ou mais locais de destino e, após percorrer todo o itinerário, observado os tempos de permanência estabelecidos nesta Resolução, este grupo de passageiros retorna ao local de origem no mesmo veículo que efetuou o transporte na viagem de ida;

(...)

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

Art. 31. A licença de viagem para a prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de



fretamento turístico ou de fretamento eventual, em circuito fechado, deverá ser emitida pela própria autorizatária, em sistema disponibilizado para esse fim pela ANTT, antes do início de cada viagem.

(...)” (destaquei).

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

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

Confira-se o texto legal:

“Art. 13. **Ressalvado o disposto em legislação específica, as outorgas a que se refere o inciso I do caput do art. 12 serão realizadas sob a forma de:** (Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013)

(...)

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

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

(...)

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



(...)

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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



(...)

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

(...)” (destaquei).

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

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

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

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

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

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

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

Nesse sentido, inclusive o entendimento já firmado por esta Eg. Corte:



EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ADMINISTRATIVO. ANTT. TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE FRETAMENTO. OBSERVÂNCIA DO CIRCUITO FECHADO. ILEGALIDADE. LIVRE EXERCÍCIO DA ATIVIDADE ECONÔMICA. RECURSO ACOLHIDO.

1. O Decreto Federal 2.521/98 e a Resolução ANTT 4.777/2015 criaram restrição ao transporte por fretamento, estabelecendo a obrigação de que este se dê no circuito fechado, sem amparo legal, tampouco constitucional, consistindo em hipótese de restrição ao livre exercício da atividade econômica de prestação de serviço de transporte.

2. Embargos de declaração acolhidos com efeitos infringentes.

(TRF 3ª Região, 4ª Turma, ApelRemNec - APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA - 5002943-13.2020.4.03.6133, Rel. Desembargadora Federal MONICA AUTRAN MACHADO NOBRE, julgado em 23/05/2025, Intimação via sistema DATA: 27/05/2025)

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

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

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



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

(TRF 3ª Região, 4ª Turma, ApCiv - APELAÇÃO CÍVEL - 5020671-64.2023.4.03.6100, Rel. Desembargador Federal WILSON ZAUHY FILHO, julgado em 29/10/2024, DJEN DATA: 04/11/2024)

Demonstrada a probabilidade do direito, também observo o perigo na demora, frente à fiscalização que se sujeitam as empresas de fretamento colaborativo, substituídas processualmente pela Agravante, inclusive mediante a imposição de penalidades e restrições pela Agência Agravada, na forma do artigo 300 do CPC/15.

Ante o exposto, defiro o pedido de antecipação da tutela recursal para determinar que a ANTT se abstenha de autuar, apreender ou reter os veículos regularmente autorizados das empresas de fretamento colaborativo, substituídas processualmente pela Agravante, com fundamento tão só e unicamente no Decreto Federal nº 2.521/98 e Resolução ANTT nº 4.777/14 (realização de viagens de fretamento sob a égide do "circuito fechado"), sem prejuízo da fiscalização e demais irregularidades que porventura possam vir a ser reconhecidas durante o ato fiscalizatório, nos termos da fundamentação supra.

Comunique-se ao E. Juízo a quo.

Cumprida a determinação supra, intime-se a agravada nos termos do artigo 1.019, II do CPC.

Após, em se tratando o feito originário de Mandado de Segurança, vista ao Ministério Público Federal para o oferecimento do competente parecer.

Por fim, venham conclusos para julgamento.

Intime-se. Publique-se.



São Paulo, 4 de maio de 2026.

WILSON ZAUHY
DESEMBARGADOR FEDERAL



Este documento foi gerado pelo usuário 133.***.***-65 em 13/05/2026 17:26:56
Número do documento: 26051314200752700000367611902
<https://pje2g.trf3.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=26051314200752700000367611902>
Assinado eletronicamente por: WILSON ZAUHY FILHO - 13/05/2026 14:20:07