



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2277323 - SP (2026/0201397-3)

RELATOR : **MINISTRO MARCO AURÉLIO BELLIZZE**
RECORRENTE : AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT
RECORRIDO : ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS FRETADORES COLABORATIVOS - ABRAFREC
ADVOGADO : ALFREDO ZUCCA NETO - SP154694

EMENTA

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. SERVIÇO DE TRANSPORTE SOB O REGIME DE FRETAMENTO INTERMEDIADO POR PLATAFORMAS TECNOLÓGICAS. CIRCUITO ABERTO. ILEGALIDADE. PRECEDENTE DO STJ. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

DECISÃO

Trata-se de recurso especial interposto por AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT, com fundamento no art. 105, inciso III, alínea a, da Constituição Federal, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região assim ementado (e-STJ, fl. 4.188):

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.

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados (e-STJ, fls. 4.221-4.224).

Em suas razões (e-STJ, fls. 4.231-4.247), a parte recorrente aponta violação dos arts. 20, incisos I e II, alíneas *a* e *b*, 22, inciso III, 24, incisos I, II, IV e V, e 26, incisos II, III e VIII, todos da Lei 10.233/2001, argumentando que compete à ANTT regular, autorizar e fiscalizar o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, inclusive no regime de fretamento, que a distinção entre serviço regular e fretamento é dada pela lei e pelos atos regulamentares, que a imposição do circuito fechado é inerente à modalidade de fretamento e visa harmonizar a coexistência das modalidades, e que o acórdão recorrido violou a deferência ao mérito técnico regulatório ao afastar a regulamentação válida da Agência.

Sustenta ofensa ao art. 4º, *caput* e incisos I a IV, da Lei 13.874/2019, afirmando que a liberdade econômica não é absoluta, que não houve abuso regulatório da ANTT, pois a regulamentação evita concorrência desleal e predatória, preserva a prestação adequada e o equilíbrio do mercado e impede a transmutação do fretamento em serviço regular sem os ônus correspondentes.

Alega, ainda, distinção em relação ao precedente da ADPF 449/DF, destacando que ali se tratava de transporte privado individual, enquanto o caso envolve serviço público delegado de transporte coletivo interestadual, sujeito ao art. 21, XII, e, da Constituição Federal, e que, por isso, não se aplica a lógica de liberdade econômica para afastar a regulação setorial; defendeu a deferência técnica às agências reguladoras e citou como precedente o REsp n. 2.093.778/PR, que reconheceu a irregularidade do fretamento em circuito aberto e a legalidade da exigência de circuito fechado.

As contrarrazões não foram apresentadas.

O recurso foi admitido na origem (e-STJ, fls. 4.262-4.264).

A parte recorrida juntou petição informando fato superveniente e anexando cópia de decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (e-STJ, fls. 4.286-4.319).

Brevemente relatado, decido.

No caso, segundo exposto, a parte recorrente aponta violação dos arts. 20, incisos I e II, alíneas *a* e *b*, 22, inciso III, 24, incisos I, II, IV e V, e 26, incisos II, III e VIII, todos da Lei 10.233/2001, argumentando que compete à ANTT regular, autorizar e fiscalizar o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, inclusive

no regime de fretamento, que a distinção entre serviço regular e fretamento é dada pela lei e pelos atos regulamentares, que a imposição do circuito fechado é inerente à modalidade de fretamento e visa harmonizar a coexistência das modalidades, e que o acórdão recorrido violou a deferência ao mérito técnico regulatório ao afastar a regulamentação válida da Agência.

Sustenta ofensa ao art. 4º, *caput* e incisos I a IV, da Lei 13.874/2019, afirmando que a liberdade econômica não é absoluta, que não houve abuso regulatório da ANTT, pois a regulamentação evita concorrência desleal e predatória, preserva a prestação adequada e o equilíbrio do mercado e impede a transmutação do fretamento em serviço regular sem os ônus correspondentes.

Alega, ainda, distinção em relação ao precedente da ADPF 449/DF, destacando que ali se tratava de transporte privado individual, enquanto o caso envolve serviço público delegado de transporte coletivo interestadual, sujeito ao art. 21, XII, e, da Constituição Federal, e que, por isso, não se aplica a lógica de liberdade econômica para afastar a regulação setorial; defendeu a deferência técnica às agências reguladoras e citou como precedente o REsp n. 2.093.778/PR, que reconheceu a irregularidade do fretamento em circuito aberto e a legalidade da exigência de circuito fechado.

Por sua vez, o acórdão recorrido trouxe a seguinte fundamentação sobre a matéria (e-STJ, fls. 4.192-4.201; sem destaque no original):

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

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

(...)

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*:

(...)

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

(...)

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

(...)

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

Primeiramente, consigno que o art. 26, III, da Lei nº 10.233/2001 prevê que cabe à ANTT “autorizar o transporte de passageiros, sob regime de

fretamento”, sem prever a regra de “circuito fechado” discutida nos autos. Confira-se o texto legal:

(...)

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nesse contexto, a jurisprudência da Segunda Turma do STJ, em caso análogo, (a seguir transcrita, sem destaque no original) é no sentido de que o “serviço oferecido pela Buser de fretamento em circuito aberto implica, na realidade, a prestação irregular de serviço de transporte rodoviário de passageiros. Tanto é assim que, conforme delineado no acórdão recorrido: (i) são disponibilizados diversos trajetos diários, com preço individual e horários fixos, em circuito aberto (só ida e até previsões de paradas), e muitas vezes sem informação quanto à empresa responsável pelo transporte; (ii) a regularidade na oferta dos serviços (viagens diárias, nos mesmos

horários), a venda de bilhetes individuais e a compra facultativa da passagem de volta (circuito aberto) revelam que não se trata de serviço de caráter ocasional, mas sim de 'estabelecimento de serviços regulares ou permanentes'; e (iii) as empresas cadastradas na plataforma da ré possuem apenas autorização para fretamento no circuito fechado. Configurada, portanto, atuação em situação de concorrência desleal com as empresas que prestam regular serviço de transporte interestadual de passageiros":

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL DA BUSER. TRANSPORTE INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS. LEGITIMIDADE ATIVA DA PARTE AUTORA, FEDERAÇÃO DE EMPRESAS DE TRANSPORTES DE PASSAGEIROS. CONFIGURAÇÃO. LEI DA LIBERDADE ECONÔMICA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. PLATAFORMA DIGITAL DE VENDA DE PASSAGENS. MODELO DE FRETAMENTO EM CIRCUITO ABERTO. IRREGULARIDADE. CONCORRÊNCIA DESLEAL COM AS EMPRESAS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS NA MODALIDADE REGULAR. CONFIGURAÇÃO. AGRAVO CONHECIDO PARA CONHECER EM PARTE DO RECURSO ESPECIAL E, NESSA EXTENSÃO, NEGAR-LHE. RECURSO ESPECIAL DA ANTT. OBRIGAÇÃO IMPOSTA À AGÊNCIA REGULADORA. AFASTAMENTO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. Na origem, a Federação das Empresas de Transporte de Passageiros dos Estados do Paraná e Santa Catarina (Fepasc) ajuizou demanda contra a União, a Buser Brasil Tecnologia Ltda e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), objetivando a procedência dos pedidos para (i) reconhecer e declarar, para todos os efeitos, a ilegalidade e invalidade do modelo do Buser de oferta de serviço de transporte regular intermunicipal de passageiros, (ii) ordenar à Buser que se abstenha de realizar a atividade em questão, sob pena de multa e outras medidas coercitivas e sub-rogatórias; e (iii) ordenar à União e à ANTT que exerçam efetivamente a fiscalização adequada do referido serviço público.

2. A sentença de parcial procedência dos pedidos foi reformada pelo Tribunal de origem para: (1) reconhecer e declarar, para todos os efeitos, a ilegalidade e invalidade do modelo da Buser, ao divulgar, comercializar e realizar as atividades de transporte rodoviário interestadual de passageiro, com ponto de partida ou de chegada no Estado do Paraná, sem a prévia autorização da ANTT para tal atividade, tratando-se de serviço irregular de fretamento; (2) ordenar à Buser que se abstenha de realizar a atividade ilegal em questão, sob pena de multa e outras medidas coercitivas ora determinadas; (3) ordenar à ANTT que exerça efetivamente a fiscalização adequada do serviço público.

3. O acórdão recorrido não merece reparos ao reconhecer a legitimidade ativa da Fepasc, mormente porque "as empresas que atuam no setor de transporte interestadual no Paraná não possuem sindicato organizado - hipótese em que, dada a ausência de sindicato representativo da categoria, ao menos no âmbito territorial do Estado do Paraná, verificar-se-ia a legitimidade subsidiária da FEPASC".

4. O recurso especial não pode ser conhecido relativamente aos dispositivos da Lei de Liberdade Econômica, pois a matéria neles veiculada não foi objeto de debate pelo acórdão recorrido e nem invocada nos embargos de declaração opostos na origem.

5. O caso concreto envolve a prestação de serviços de fretamento realizado sob iniciativa da ora recorrente - Buser Brasil Tecnologia Ltda -, em circuito aberto; ou seja, por meio da utilização de plataforma eletrônica, os passageiros adquirem viagens para destinos de seu interesse, normalmente em rotas consideradas lucrativas pelas empresas de transporte de passageiros em geral.

6. A legislação exige que o serviço de fretamento, para ser autorizado, deve ser praticado somente em "circuito fechado" (viagens de ida e de volta realizadas com os mesmos passageiros), o que não é o caso de pelo menos grande parte dos serviços oferecidos pela ora recorrente.

7. O serviço oferecido pela Buser de fretamento em circuito aberto implica, na realidade, a prestação irregular de serviço de transporte rodoviário de passageiros. Tanto é assim que, conforme delineado no acórdão recorrido: (i) são disponibilizados diversos trajetos diários, com preço individual e horários fixos, em circuito aberto (só ida e até previsões de paradas), e muitas vezes sem informação quanto à empresa responsável pelo transporte; (ii) a regularidade na oferta dos serviços (viagens diárias, nos mesmos horários), a venda de bilhetes individuais e a compra facultativa da passagem de volta (circuito aberto) revelam que não se trata de serviço de caráter ocasional, mas sim de "estabelecimento de serviços regulares ou permanentes"; e (iii) as empresas cadastradas na plataforma da ré possuem apenas autorização para fretamento no circuito fechado. Configurada, portanto, atuação em situação de concorrência desleal com as empresas que prestam regular serviço de transporte interestadual de passageiros.

8. Quanto ao recurso especial da ANTT, tem razão a recorrente. Ora, a fim de assegurar o cumprimento da decisão judicial de ilegalidade da venda de serviços de fretamento em circuito aberto, basta a multa diária mantida no acórdão recorrido em relação à Buser, nos termos seguintes: "a) à BUSER, multa diária por descumprimento da decisão judicial, que ora fixo em definitivo R\$ 50.000 (cinquenta mil reais), reduzindo, portanto, a majoração pelo dobro anteriormente deferida, visto que objetivou atender circunstância particular e temporal na presente ação; b) aos dirigentes e administradores da empresa BUSER, multa adicional, correspondente a 20% do montante devido pela empresa". Como a Buser, por suas características, não é uma empresa que presta diretamente o serviço de fretamento, ou seja, não se enquadra como agente regulado da ANTT.

9. Nos termos da legislação atualmente em vigor, está a agência reguladora limitada a fiscalizar as empresas autorizadas no regime de fretamento, independentemente se os passageiros foram captados pela Buser; e, constatando a prestação indevida de serviço em circuito aberto, aplicar as medidas previstas nos instrumentos normativos pertinentes.

10. Agravo da Buser Brasil Tecnologia Ltda conhecido para conhecer em parte do recurso especial e, nessa extensão, negar-lhe provimento. Recurso especial da ANTT provido.

(REsp n. 2.093.778/PR, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 18/6/2024, DJe de 2/7/2024.)

Com efeito, verifica-se que o acórdão recorrido diverge do entendimento deste Tribunal a respeito da matéria, na medida em que o serviço de fretamento em circuito aberto implica a prestação irregular de serviço de transporte rodoviário de passageiros, razão pela qual deve ser reformado. Ademais, a decisão juntada pela

parte recorrida não se trata de precedente vinculante do STF, razão pela qual não é de observância obrigatória no presente feito.

Ante o exposto, dou provimento ao recurso especial, a fim de manter a sentença que denegou a segurança.

Honorários advocatícios incabíveis, por se tratar de mandado de segurança (art. 25 da Lei nº 12.016/2009, Súmula 105/STJ e Súmula 512/STF).

Publique-se.

Brasília, 31 de agosto de 2026.

MINISTRO MARCO AURÉLIO BELLIZZE, Relator