



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2024.0000509199

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Agravo de Instrumento nº 3002145-41.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é agravante AGENCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DE TRANSPORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO - ARTESP, é agravado FGS TRANSPORTADORA TURISTICA LTDA.

ACORDAM, em 10ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Deram provimento ao recurso. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PAULO GALIZIA (Presidente), ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ E TERESA RAMOS MARQUES.

São Paulo, 10 de junho de 2024.

PAULO GALIZIA  
RELATOR  
Assinatura Eletrônica



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO Nº 21482

10ª CAMARA DE DIREITO PÚBLICO

COMARCA: SÃO PAULO – 1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº. 3002145-41.2024.8.26.0000

AGRAVANTE: AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DE TRANSPORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO – ARTESP

AGRAVADA: FGS TRANSPORTADORA TURÍSTICA LTDA

INTERESSADO: DIRETOR GERAL DA AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DE TRANSPORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO – ARTESP

JUIZ: BRUNO LUIZ CASSIOLATO

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. Apreensão de Veículo. Fretamento colaborativo. Alegação de que o transporte de passageiros em veículo próprio arregimentados por plataforma digital (Buser) não implica em prestação ilegal de serviço de transporte intermunicipal de passageiros (serviço regular). Venda de passagens ao público em geral e de forma individual que desconfigura os conceitos de fretamento contínuo e eventual prescritos no Decreto nº 19.832/1982. Empresa agravada que não possui autorização para a realização do transporte rodoviário intermunicipal regular. “Fumus boni iuris” não comprovado. Precedentes da Câmara. Decisão que deferiu a liminar reformada. Recurso provido.

Trata-se de recurso de agravo de instrumento interposto contra a r. decisão de fls. 190/193 dos autos da origem que, em ação de mandado de segurança, deferiu a liminar pleiteada para o fim de determinar à Autoridade Impetrada que se abstenha de promover a apreensão, retenção ou remoção dos veículos da Impetrante que estejam realizando o transporte rodoviário de pessoas cujos responsáveis estejam na posse de "Documento de Comunicação de Contratação de Serviço de Fretamento Eventual", previamente enviado e autorizado pela ARTESP, desde que as informações nele contidas estejam sendo fielmente observadas (data, hora, trajeto, número certo e determinado de passageiros individualizados e identificados e sem a cobrança de passagens



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

avulsas feita pela Impetrante) e independentemente de como tenha ocorrido, previamente, a formação do grupo de pessoas transportadas, seja pela empresa "BUSER", seja por outras que desempenham a mesma atividade.

Irresignada, agrava a ARTESP. Afirma que se trata de Mandado de Segurança impetrado por Fgs Transportadora Turística Ltda, por meio do qual alega, em síntese, possuir direito líquido e certo de operar no mercado de transporte por fretamento, ainda que na formação do grupo de passageiros tenha se valido de plataformas tecnológicas (aplicativo de telefone celular). A empresa alega que a ARTESP vem atuando a impetrante atribuindo-lhe a prática do transporte irregular de passageiros, porém não caberia à autarquia estadual impedir o fretamento só pelo fato da impetrante vender seus bilhetes por meio de plataformas digitais. Descreve que a Agência Reguladora de Serviços Públicos de Transporte do Estado de São Paulo – ARTESP é uma agência reguladora, autarquia em regime especial, criada pela Lei Complementar Estadual nº 914/2002, a qual disciplina, dentre outras temáticas, as suas competências, nos termos do disposto no art. 1º do diploma em tela: “Artigo 1º - Fica instituída a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo - ARTESP, autarquia de regime especial, vinculada à Secretaria de Estado dos Transportes, dotada de autonomia orçamentária, financeira, técnica, funcional, administrativa e poder de polícia, com sede e foro na cidade de São Paulo, e prazo de duração indeterminado, com a finalidade de **regulamentar e fiscalizar todas as modalidades de serviços públicos de transporte autorizados permitidos ou concedidos**, no âmbito da Secretaria de Estado dos Transportes, a entidades de direito privado. (grifos acrescidos).” Desse modo, com base no artigo 174 da Constituição Federal é incontroverso que a ARTESP possui a titularidade da atividade regulatória de serviços de transporte no Estado de São Paulo que, por sua vez, pressupõe o exercício do Poder de Polícia, nos moldes delineado no artigo 78 do CTN. Em relação à regulação vigente, expõe que o Decreto Estadual nº 20.912/1989 trata da regulação do serviço intermunicipal de transporte coletivo de passageiros sob fretamento, ao passo em que o Decreto Estadual nº 20.913/1989 cuida da regulação dos serviços rodoviários intermunicipais de transporte coletivo de passageiros (serviço regular) e que o



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Decreto Estadual nº 61.635/2015, de seu turno, revogou o Decreto Estadual nº 20.913/1989, mantendo, entretanto, aplicáveis as disposições deste até que ocorram novas concessões do serviço. Assim, entende que o Decreto Estadual nº 20.912/89 se encontra em plena vigência de forma que o transporte coletivo de passageiros sob a modalidade de fretamento encontra-se integralmente regulado por tal Decreto, nos seguintes moldes: “Artigo 4.º - Entende-se por **serviço de transporte intermunicipal coletivo de passageiros sob fretamento** aquele que se destine à condução de pessoas, **sem cobrança individual de passagem, não podendo assumir, caráter de serviço aberto ao público**; Artigo 5.º - Os serviços de transporte de passageiros sob fretamento não poderão operar o regime de linha regular, salvo autorização justificada do departamento de estradas de rodagem; Artigo 6.º - Os serviços de transporte de passageiros sob fretamento classificam-se em: I - **serviço de fretamento contínuo**; II - **serviço de fretamento eventual**; Artigo 7.º - **Fretamento contínuo é o serviço de transporte de passageiros prestado a pessoa jurídica, mediante contrato escrito, para um determinado número de viagens, destinado ao transporte de usuários definidos**, que se qualificam por manterem vínculo específico com a contratante para desempenho de sua atividade. § 1.º - Poderá contratar fretamento contínuo instituição de ensino ou agremiação estudantil legalmente constituída, para transporte de seus alunos ou associados. § 2.º - A empresa transportadora, no prazo de 5 (cinco) dias, a contar da data da contratação, comunicará ao departamento de estradas de rodagem mediante planilhas padronizadas, os dados qualificativos e quantitativos do contrato (exceto preços), bem como suas alterações, segundo norma complementar a ser estabelecida pelo departamento de estradas de rodagem e Artigo 8.º - **Fretamento eventual é o serviço prestado a um cliente ou a um grupo de pessoas, mediante contrato escrito, para uma viagem**. §1.º - Nas viagens a que se referem os serviços tratados neste artigo, será de porte obrigatório a nota fiscal correspondente. § 2 - A empresa transportadora comunicará mensalmente até o último dia útil do mês seguinte ao departamento de estradas de rodagem o número de viagens realizadas sob fretamento eventual, com indicação da data de início e fim de cada uma, origem e destino, bem como o número de passageiros transportados.” Raciocina que, da leitura concatenada dos dispositivos



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

apresentados de acordo com a política regulatória existente e aplicável, é possível concluir que o transporte coletivo de passageiros sob a modalidade de fretamento apresenta características bem delimitadas, quais sejam: (1) ausência de cobrança individual de passagem, (2) impossibilidade de assumir caráter de serviço aberto ao público, (3) contrato escrito, (4) contrato celebrado para uma viagem específica e (5) viagem contratada para um cliente ou grupo de pessoas. Contudo, as plataformas de intermediação eletrônica, como a BUSER, vendem bilhetes individuais a qualquer pessoa que queira operar trechos aleatórios, não havendo a formação de um grupo de pessoas reunidas com o fim comum de realizar determinada viagem com um propósito predefinido. Portanto, qualquer indivíduo que queira se deslocar em um trecho operado por linhas regulares de transporte coletivo pode acessar os sites dessas plataformas e comprar uma passagem individual, sem que haja cadastro prévio dos usuários. Com efeito as fretadoras não podem operar no serviço de linha regular, o único com permissão para vender bilhetes individuais para transportar passageiros em circuitos abertos e multitrecho. Assevera que a operação praticada por empresas aderentes ao dito “fretamento colaborativo” é a mesma do transporte coletivo intermunicipal regular, com cobrança de passagem individual e circuito aberto e que há vedação expressa no sentido de que o fretamento não pode assumir o caráter de serviço regular aberto ao público, o que pressupõe o necessário ajustamento prévio entre as pessoas que compõem o grupo interessado no mesmo itinerário. Menciona o art. 2º, XIV, da Resolução nº 4.777, de 6 de julho de 2015, da ANTT, segundo o qual, circuito fechado caracteriza-se por ser uma 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 na Resolução, este grupo de passageiros retorna ao local de origem no mesmo veículo que efetuou o transporte na viagem de ida. Sublinha que a venda de bilhetes por meios eletrônicos não é vedada no Estado de São Paulo, mas sim, a desnaturação do fretamento concorrendo de forma desleal com o transporte de passageiros regular. Reforça que o serviço de transporte regular implica na cobrança individual de passagem, no caráter de serviço aberto ao público e na operação de linha regular, na ausência de contrato



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

escrito e na realização de viagem a mais de um destino, diferentemente do fretamento. Sublinha que o caso vertente não atrai a aplicação do precedente firmado pela ADPF 449 (Caso Uber), seja pelo fato do modelo de negócio das fretadoras ser complementarmente diferente das plataformas de transporte privado, seja em razão da própria natureza da atividade das intermediadoras do fretamento. Afirma, ainda, que não há que se falar no preenchimento dos requisitos cumulativos para a concessão de provimento liminar, na forma exigida pelo artigo 300 do CPC, qual sejam a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, diante da ausência da probabilidade do direito diante do fato de que a legislação na qual se baseou a ARTESP se encontra vigente e não autoriza a atuação do impetrante por desvirtuar o serviço de transporte coletivo sob fretamento; também não haveria perigo de dano pois a impetrante não demonstrou qualquer ilegalidade nas apreensões dos veículos. Pleiteia a concessão da antecipação da tutela recursal, nos termos do artigo 995 do CPC para a concessão de efeito suspensivo ao recurso. Requer o provimento do agravo de instrumento para reformar a decisão concessiva da liminar (fls.01/22).

Recurso tempestivo e recebido somente com efeito devolutivo (fls.27/31).

Contraminuta (fls.40/60).

### **É O RELATÓRIO.**

Trata-se de Agravo de Instrumento tirado de Mandado de Segurança impetrado por Fgs Transportadora Turística Ltda, ora agravada, em face do Diretor Geral da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo-ARTESP, alegando se trata de pessoa jurídica dedicada à prestação de serviços de transporte rodoviário de passageiros na modalidade de fretamento e que no exercício de suas atividades empresariais, na grande maioria das vezes, é contratada e paga pela empresa BUSER para o transporte fretado de passageiros. Contudo, alega ter sofrido a partir do ano de 2022 com diversas apreensões de seus veículos, bem como a apreensão mais recente de um de seus 6 veículos se deu em 02 de fevereiro de 2024 com base no artigo 231, VIII do CTB (auto de infração ARTESP nº. 19268 e Auto de Remoção nº. 002603 – fls. 59/60 dos autos da origem), ocorre que o CTB prevê a remoção e



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

não a penalidade apreensão do veículo para a hipótese de transporte irregular de passageiros. A empresa agravada argumentou, ainda, que o Decreto Estadual nº. 20.912/89 não restringe o fretamento de passageiros em circuito fechado, apenas exige o registro das empresas e que recebe o valor integral das viagens diretamente da empresa contratante BUSER Brasil Tecnologia LTDA.

Ao final, requereu a concessão de medida liminar e o cancelamento das autuações que eventualmente tenham sido aplicadas.

A liminar foi concedida para o fim de determinar à Autoridade Impetrada que se abstenha de promover a apreensão, retenção ou remoção dos veículos da Impetrante que tenham realizado viagens rodoviárias mediante a formação de grupo de pessoas pelo sistema eletrônico BUSER ou outro similar.

De fato, o serviço intermunicipal de transporte coletivo de passageiro pelo sistema de fretamento é disciplinado pelo Decreto Estadual nº. 29.912/89, cuja fiscalização compete à agravante ARTESP nos termos do artigo 1º da Lei Complementar Estadual nº. 914/2002.

Por sua vez, o Decreto Estadual nº. 29.912/89 dispõe o seguinte:

“Artigo 1.º - Fica aprovado o anexo regulamento do serviço intermunicipal de transporte coletivo de passageiros, **sob o regime de fretamento**, no estado de São Paulo, que passa a fazer parte integrante do presente decreto excluídos aqueles sob gestão metropolitana.

[...]

Artigo 4.º - **Entende-se por serviço de transporte intermunicipal coletivo de passageiros sob fretamento aquele que se destine à condução de pessoas, sem cobrança individual de passagem, não podendo assumir, caráter de serviço aberto ao público.**

[...]

Artigo 5.º - Os serviços de transporte de passageiros sob



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

fretamento **não poderão operar o regime de linha regular**, salvo autorização justificada do departamento de estradas de rodagem.

[...]

Artigo 6.º - Os serviços de transporte de passageiros sob fretamento classificam-se em:

I - serviço de fretamento contínuo;

II - serviço de fretamento eventual.

[...]

Artigo 7.º - **Fretamento contínuo** é o serviço de transporte de passageiros **prestado a pessoa jurídica, mediante contrato escrito, para um determinado número de viagens**, destinado ao transporte de usuários definidos, que se qualificam por manterem vínculo específico com a contratante para desempenho de sua atividade.

§ 1.º - Poderá contratar fretamento contínuo instituição de ensino ou agremiação estudantil legalmente constituída, para transporte de seus alunos ou associados.

§ 2.º - A empresa transportadora, no prazo de 5 (cinco) dias, a contar da data da contratação, comunicará ao departamento de estradas de rodagem, mediante planilhas padronizadas, os dados qualificativos e quantitativos do contrato (exceto preços), bem como suas alterações, segundo norma complementar a ser estabelecida pelo departamento de estradas de rodagem.

[...]

Artigo 8.º - **Fretamento eventual** é o serviço prestado a **um cliente ou a um grupo de pessoas**, mediante contrato escrito, **para uma viagem**.

§1.º - Nas viagens a que se referem os serviços tratados neste artigo, será de porte obrigatório a nota fiscal



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

correspondente.

§ 2 - A empresa transportadora comunicará mensalmente até o último dia útil do mês seguinte ao departamento de estradas de rodagem o número de viagens realizadas sob fretamento eventual, com indicação da data de início e fim de cada uma, origem e destino, bem como o número de passageiros transportados.”

Por sua vez, a Lei Federal nº. 12.587/2012 faz as seguintes distinções entre as modalidades de transporte rodoviário:

Art. 4º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

VI - **transporte público coletivo**: serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público;

[...]

VII - **transporte privado coletivo**: serviço de transporte de passageiros não aberto ao público para a realização de viagens com características operacionais exclusivas para cada linha e demanda;

Da leitura da legislação em comento, depreende-se que o serviço de transporte rodoviário na modalidade fretamento caracteriza-se pela ausência da cobrança individual de passagens, pelo seu caráter privado, ou seja, não aberto ao público em geral e destinado ao transporte de usuários definidos para um determinado número de viagens ou para uma única viagem específica.

A princípio, verifica-se que o chamado “fretamento colaborativo”, mediante a utilização de ‘plataformas digitais, acaba por descaracterizar o serviço de fretamento, ao permitir ao público em geral adquirir



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

passagens de forma individual, caracterizando-se, na prática, como modalidade de serviço regular de transporte intermunicipal com viagens em circuito aberto (rotas regulares). É nesse sentido que vem se posicionando esta 10ª Câmara de Direito Público em casos similares:

PROCESSO Transporte coletivo de passageiros – Fretamento – Plataforma digital – Desvirtuamento – Transporte irregular de pessoas – ARTESP – Autuação – Abstenção e cancelamento – Impossibilidade: – O uso da plataforma digital para prestação de serviço de transporte intermunicipal coletivo de passageiros sob fretamento viola o Decreto 29.912/89. (Apelação Cível 1007797-45.2023.8.26.0053; Relator (a): Teresa Ramos Marques; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 1ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 24/11/2023; Data de Registro: 24/11/2023)

Obrigação de não fazer. Permissionária de serviço público de transporte coletivo regular intermunicipal de passageiros que pretende sejam as empresas réas obstadas de continuar realizando viagens de/para Ubatuba na modalidade 'fretamento colaborativo'. Improcedência decretada em primeiro grau de jurisdição. Irresignação autoral. Acolhimento. Desobediência à legislação de regência configurada. Serviço prestado pelas requeridas, de forma individual e aberta ao público, que se afasta da figura do fretamento, descaracterizando-o. Precedentes. Pedido de intervenção da ABRAFREC, ademais, na qualidade de assistente simples, que é de ser indeferido, por não ter a associação em questão demonstrado interesse jurídico na demanda. Sentença reformada. Recurso



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

provido. (Apelação Cível 1004314-54.2021.8.26.0642; Relator (a): Jose Eduardo Marcondes Machado; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Foro de Ubatuba - 3ª Vara; Data do Julgamento: 16/10/2023; Data de Registro: 16/10/2023)

Assim, não tendo sido demonstrado o “fumus boni iuris”, não há que falar na concessão de liminar em mandado de segurança, razão pela qual a decisão agravada deve ser reformada para negar a liminar pleiteada.

Diante do exposto, pelo meu voto, **DOU PROVIMENTO** ao recurso.

**PAULO GALIZIA**

**RELATOR**