

Ainda sobre aplicativos e transporte privado de passageiros



Cristiana Fortini
professora

A ADPF 574, ajuizada pela Associação Brasileira das Empresas de

Transporte Terrestre de Passageiros (Abrati), objetiva a declaração de inconstitucionalidade de decisões judiciais que autorizam o serviço de *transporte coletivo* de passageiros, por meio de aplicativos e plataformas digitais. Pretende-se ainda a declaração de inconstitucionalidade por omissão da Agência Reguladora de Transporte Terrestre na fiscalização e proibição da atividade por não delegatários do Estado. Alegam que há fuga regulatória e que é preciso equilibrar a livre-iniciativa com a garantia de um serviço universal, contínuo regular.

O ministro Luiz Edson Fachin, relator da ADPF, deixou de apreciar o pedido de liminar, entendendo não ser o caso de decisão monocrática. A matéria será, pois, levada a exame pelo colegiado.

A qualificação de uma atividade como serviço público significa o reconhecimento de sua importância social. Implica dizer que o legislador deslocou a atividade para um cenário jurídico com regras e princípios próprios, com destaque para o princípio da continuidade. O serviço público, em homenagem aos usuários que dele dependem, não pode ser paralisado. Ameaças à sua prestação atingem a coletividade.

O serviço público de transporte coletivo tem sua importância reconhecida na ordem jurídica brasileira. A Constituição Federal, no artigo 30, V, o qualifica como serviço público essencial, característica não conferida nem mesmo aos serviços de educação e saúde. A dimensão jurídica conferida ao transporte coletivo deve conduzir a interpretação das regras infraconstitucionais que abordem a questão da mobilidade urbana.

O serviço público de transporte coletivo se caracteriza por ser aberto ao público, remunerado principalmente por meio de tarifa, que não oscila ao sabor da lei da oferta e da procura, e envolve o deslocamento entre pontos previamente determinados. Trata-se de atividade a ser oferecida não apenas quando interessa às prestadoras privadas, mas também aos domingos e feriados, em horários de menor procura, observadas as exigências leis e regulamentares sem prejuízo das cláusulas contratuais, inclusive as relativas a modelos de veículos, destino das rotas, tratamento favorecido para categorias de usuários, em que se destaca a gratuidade para os idosos. Logo, ainda que a concessionária não se interesse por dada rota e horário, permanece inalterado o dever de disponibilizar o serviço, se assim prescrever o poder público. Horários de pico não autorizarão majorações tarifárias. O transporte de usuários titulares de gratuidade deverá ocorrer, ainda que isso não seja de interesse da empresa prestadora. O regime jurídico fixa balizas para a atuação das empresas privadas, porque não se trata de atividade ordinária.

A proteção jurídica ao transporte coletivo justifica-se porque o serviço público precisa ser protegido. Sua destruição com a substituição pela prestação privada implica destruir toda a rede protetora. Regras traçadas pelo poder público serão suplantadas por regras de mercado. Locais, rotas, horários menos interessantes economicamente não serão contemplados. Gratuidades e outras formas de tratamento distinto não mais existirão. Isso sem falar dos problemas relacionados ao meio ambiente, ao deslocamento nas cidades, que serão ainda mais pressionadas por veículos privados, e à indefinição sobre o montante a ser pago.

Em 26 de março de 2018, o então presidente Michel Temer sancionou a Lei 13.640/18, que, alterando a Lei 12.587/12 (Lei de Mobilidade Urbana), conceituou o transporte remunerado privado individual de passageiros como o serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou plataformas de comunicação em rede. É justamente na categoria supracitada, portanto, que se enquadram os serviços prestados por meio dos *apps* de transporte privado.

O transporte remunerado privado *individual* de passageiros, nome conferido pela lei, é atividade privada, não aberta ao público, de viés individual. Todos esses elementos estão evidenciados no texto legal. Logo, trata-se de atividade acessória ao serviço público de transporte coletivo, que com ele não se confunde nem pode competir. Seria contraditório conceber que o serviço público destinado à coletividade, merecedor da qualificação de essencial, pudesse ser fragilizado por uma atividade privada.

Todo esse cenário interessa para a interpretação da modalidade compartilhada, mencionada no artigo 4º, X, da Lei de Mobilidade Urbana. O transporte remunerado privado individual de passageiros, embora possa ser compartilhado, continua sendo individual e privado.

Em outros dizeres, é impossível que um transporte caracterizado pelo legislador como individual seja, concomitantemente, coletivo. Os conceitos não são intercambiáveis. Não por outra razão, aliás, a própria Lei 12.587/12 prevê a classificação do serviço de transporte urbano de maneira dicotômica: de um lado, o serviço de transporte coletivo (artigo 3º, parágrafo 2º, II, “a”) e, de outro, diversamente, o serviço de transporte individual (artigo 3º, parágrafo 2º, II, “b”), previsão que robustece a impossibilidade de um fazer as vezes do outro.

Ademais, a Lei 13.683/18 adicionou o inciso VIII ao artigo 6º da Lei de Mobilidade Urbana, deixando assente que a Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada na “garantia da sustentabilidade econômica das redes de transporte público coletivo de passageiros, de modo a preservar a continuidade, a universalidade e a modicidade tarifária do serviço”. No mesmo sentido, no mesmo artigo, o seu inciso II estabelece a prioridade do transporte coletivo sobre o transporte individual e, na mesma toada, o inciso VI determina a “priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado”.

Não bastasse, o artigo 22, V, também da Lei de Mobilidade Urbana, dispõe que “estimular a eficácia e a eficiência dos serviços de transporte coletivo” é atribuição mínima dos órgãos gestores dos entes federativos incumbidos do planejamento e gestão do sistema de mobilidade urbana.

Como se vê, há, portanto, uma nítida intenção do legislador — tanto constituinte como ordinário — de conferir prioridade ao serviço público de transporte coletivo, valorização imprescindível para o desenvolvimento urbano integrado, para a potencialização da função social da cidade e, logo, para o interesse público amplamente considerado.

Ou seja, se de um lado a Lei 12.587/12 conceituou o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros, de outro, estabelece que serviço compartilhado não se confunde com serviço coletivo e, ademais, reforça que o transporte público coletivo é prioritário e deve ter sua sustentabilidade econômica preservada, algo que apenas corrobora a essencialidade do serviço já prevista no artigo 30, V, do texto constitucional.

Logo, não poderiam os *apps* exercer o transporte coletivo, com rotas pré-definidas, agrupando pessoas que não se conhecem, que não são levadas a seus destinos, mas a pontos de desembarque. Se o serviço é individual, como a lei de mobilidade urbana repetidas vezes esclarece, a modelagem compartilhada deve ser interpretada sem descurar seu limite de atuação. Transportar coletivamente é ultrapassar a esfera autorizada pela lei, aniquilando gota a gota o sistema de transporte coletivo, o que não se coaduna com o ordenamento jurídico aplicável e com os ditames da Constituição Federal, consoante restou desenvolvido ao longo desta oportunidade.

Date Created

16/05/2019