



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 574

Arguente: Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros – ABRATI

Arguidos: Tribunal Regional Federal da 1ª Região e outros

Relator: Ministro EDSON FACHIN

*Administrativo. Decisões judiciais que teriam autorizado plataformas digitais e aplicativos de “fretamento colaborativo” à prestação do serviço de transporte coletivo de passageiros sem delegação do Poder Público. Suposta omissão das agências reguladoras de transporte terrestre quanto à fiscalização e proibição dessa atividade. Preliminares. Ausência de indicação adequada dos atos do Poder Público questionados. Inexistência de questão constitucional. Inobservância ao requisito da subsidiariedade. Ausência de procuração com poderes específicos. Mérito. A exploração clandestina do mercado de transporte coletivo público regular por empresas autorizadas, tão somente, à prestação do serviço de transporte por fretamento caracteriza, em tese, infração à Resolução nº 233/2003 da ANTT. No entanto, a prática indevida dessa modalidade de transporte coletivo por quem não possui autorização para tanto deve ser verificada no caso concreto e a partir de análise da legislação infraconstitucional, não tendo sido adequadamente comprovada nos autos. O pleito da autora não pode ser acolhido nos termos em que formulado. Não se constata a alegada ofensa direta aos artigos 6º, caput; 21, inciso XII, alínea “e”; 25, § 1º; 30, inciso V; 170, caput e inciso IV; 173, § 4º; e 175, parágrafo único, inciso IV, da Constituição. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência do pedido.*

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, em atenção ao despacho proferido pelo Ministro Relator em 03 de maio de 2019, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

## I – DA ARGUIÇÃO

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros – ABRATI, tendo por objeto “(i) o conjunto de decisões dos Tribunais Regionais Federais da 1ª, 3ª e 4ª Região e dos Tribunais de Justiça dos Estados de São Paulo e Minas Gerais, em Primeira e Segunda Instâncias, que autorizaram plataformas digitais e aplicativos de ‘fretamento colaborativo’ a prestarem o serviço de transporte coletivo de passageiros sem delegação do Poder Público; e (ii) a omissão das agências reguladoras de transporte terrestre na fiscalização e proibição do transporte coletivo de passageiros por agentes sem outorga específica do Estado” (fls. 03/04 da petição inicial).

Afirma a autora, de início, que a Constituição Federal trataria o transporte coletivo de passageiros como direito fundamental social e como serviço público, cuja titularidade seria atribuída, em caráter exclusivo, ao Estado (artigos 6º, *caput*; 21, inciso XII, alínea “e”; 25, § 1º; e 30, inciso V, da Carta de 1988<sup>1</sup>). Caberia ao Poder Público, portanto, a incumbência de promover a universalização do acesso ao transporte e da capacidade de mobilidade dos indivíduos.

---

<sup>1</sup> “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

“Art. 21. Compete à União:

(...)

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

(...)

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;”

“Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.”

“Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;”

Nesse contexto, a autora se insurge contra a prestação do serviço de “*fretamento colaborativo*” por meio de aplicativos e plataformas digitais, que, a seu ver, seria mero artifício utilizado para camuflar, sob a aparência de atividade de frete eventual e turístico, a prestação indevida de transporte coletivo regular e aberto ao público.

Segundo a requerente, admitir o funcionamento dos aplicativos e plataformas digitais de fretamento coletivo equivaleria à renúncia da titularidade do Estado sobre o serviço de transporte coletivo regular, pois “*não será mais o Estado quem ditará: (i) as linhas e áreas em que o serviço será prestado; (ii) os horários e frequência em que o serviço estará disponível (iii) a política tarifária; (iv) o regime de gratuidades e de descontos obrigatórios a serem atendidos; (v) os requisitos de segurança para operação; e (vi) as garantias do usuário do serviço*” (fls. 24/25 da petição inicial).

A autora acrescenta que permitir o livre ingresso, no mercado de transporte coletivo, de agentes sem delegação estatal específica para o exercício dessa atividade desestruturaria as condições necessárias para a oferta universal, contínua e regular do transporte público, por instaurar concorrência desleal e predatória, vedada pelos artigos 170, *caput* e inciso IV; 173, § 4º; e 175, parágrafo único, inciso IV, da Constituição<sup>2</sup>.

Afirma, a propósito, que o dever de manutenção de padrão técnico e

---

<sup>2</sup> “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:  
(...)

IV - livre concorrência;”

“Art. 173. (...)

§ 4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.”

“Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

(...)

IV - a obrigação de manter serviço adequado.”

de oferta ininterrupta de transporte coletivo somente seria exequível se assegurada, ao prestador do serviço, a permanência das condições da delegação.

De acordo com a inicial, a autorização concedida pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT para o exercício de frete eventual não chancelaria a oferta, pelos operadores de fretamento colaborativo, do serviço de transporte regular interestadual, uma vez que o regime de exploração imposto a quem se dedica ao fretamento eventual e turístico seria mais brando do que aquele exigido dos operadores do serviço de transporte regular.

Em vista disso, a arguente considera necessário restringir a livre iniciativa no setor de transporte coletivo de passageiros, por se tratar de medida adequada, necessária e proporcional em sentido estrito à realização do direito social ao transporte, a fim de preservar o sistema planejado pelo Poder Público, bem como para a garantia da segurança dos passageiros e da simetria entre os agentes concorrentes do mercado de transporte coletivo.

Diante de tais argumentos, a autora postula a concessão de medida cautelar para determinar “*a suspensão dos processos e dos efeitos das decisões judiciais que autorizam o transporte coletivo de passageiros intermediado por plataformas e aplicativos de ‘frete colaborativo’*; b) *que as agências reguladoras de transporte adotem providências concretas para fiscalização, proibição e sanção dos prestadores de transporte coletivo de passageiros intermediado por plataformas e aplicativos de ‘frete colaborativo’*” (fl. 37 da petição inicial).

No mérito, pleiteia que essa Corte Suprema “*reconheça, com eficácia erga omnes e efeito vinculante, a inconstitucionalidade de decisões judiciais que autorizam o transporte coletivo de passageiros intermediado por plataformas e aplicativos de ‘frete colaborativo’*, assim como se reconheça a inconstitucionalidade da omissão das agência reguladoras de transporte na edição de atos concretos de fiscalização, proibição e sanção dos prestadores de

*transporte coletivo de passageiros intermediado por plataformas e aplicativos de ‘frete colaborativo’*” (fls. 37/38 da petição inicial).

O processo foi despachado pelo Ministro Relator EDSON FACHIN, que, nos termos do artigo 6º, *caput* e § 1º, da Lei nº 9.882/1999, solicitou informações aos órgãos judicantes apontados na inicial, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e da Procuradora-Geral da República.

Em atendimento à solicitação, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, a 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Acre, a Vara Única da Subseção Judiciária de Picos/PI, a 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Mato Grosso, a 1ª Vara Federal de Juína/MT, a 2ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Tocantins, a Vara Federal Única da Subseção Judiciária de Barra do Garças/MT, a Diretoria do Foro da Seção Judiciária de Goiás, a Subseção Judiciária de Diamantino/MT e a Diretoria do Foro da Seção Judiciária de Roraima informaram que não identificaram, em seus âmbitos, decisões judiciais acerca da matéria versada na presente arguição.

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região informou que, nos autos do Agravo de Instrumento nº 5032158-44.2018.4.04.0000/PR, interposto pela ANTT, fora proferida decisão liminar, posteriormente confirmada pelo órgão colegiado competente, no sentido de reconhecer a responsabilidade daquela agência de fiscalizar a atuação das plataformas digitais que viabilizem a oferta dos serviços de fretamento.

O Tribunal Regional Federal da 3ª Região prestou informações a respeito do Mandado de Segurança nº 5005438-03.2018.4.03.6100, impetrado por Buser Brasil Tecnologia Ltda. Relatou que a segurança postulada nesse processo fora concedida para “*determinar às autoridades impetradas que se abstenham de criar qualquer óbice, impedir ou interromper as 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, ficando as autoridades impetradas advertidas de que deverão fiscalizar as viagens intermediadas pela Buser como qualquer outro fretamento contratado por meios tradicionais” (fl. 04 do documento eletrônico nº 37).*

Acrescentou que referida decisão fora objeto de recurso de apelação interposto pela ANTT, o qual recebera efeito suspensivo para “*manter, até ulterior julgamento pela Turma, a exigência de que, nos contratos de fretamento de transporte rodoviário promovidos pela impetrante, seja observado o sistema de ‘circuito fechado’ (trechos de ida e de volta, necessariamente)” (fl. 05 do documento eletrônico nº 37).*

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo esclareceu que tramitam, em seu âmbito, as Ações Cíveis Públicas nº 1070212-30.2017.8.26.0100 e 1033775-97.2018.8.26.0053, “*nas quais, por ora, não foram proferidas decisões (liminares ou definitivas) a autorizar o serviço de transporte coletivo de passageiros impugnados na ADPF nº 574/DF” (fl. 02 do documento eletrônico nº 39).*

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais mencionou “*a existência de 2 (duas) ações na Primeira Instância: a Ação Ordinária nº 5090883-03.2017.8.13.0024 (já mencionada na inicial da ADPF pela ABRATI) e o Mandado de Segurança nº 5024379-78.2018.8.13.0024. Já na Segunda Instância, localizou-se o Agravo de Instrumento nº 0137036.23.2018.8.13.0000, também já citado na inicial da ADPF, sendo interposto contra decisão proferida no primeiro feito” (fl. 20 do documento eletrônico nº 48).*

Aduziu, também, que, “*contra a decisão que não conheceu do agravo de instrumento, interpôs o SINDPAS o Agravo Interno nº 1.0000.18.013703-6/004 (numeração única 0283614-18.2019.8.13.0000), pendente ainda de julgamento pelo colegiado” (fl. 21 do documento eletrônico nº*

48). Por fim, destacou a perda superveniente de objeto pelo mandado de segurança mencionado anteriormente.

Na sequência, viram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

## II – PRELIMINARES

### *II.1 – Da ausência de indicação adequada dos atos do Poder Público questionados*

Nos termos do artigo 1º da Lei nº 9.882/1999<sup>3</sup>, a arguição de descumprimento de preceito fundamental tem por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de “*ato do Poder Público*”. Em consonância com referida norma legal, essa Suprema Corte firmou o entendimento de que “*o objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental há de ser ‘ato do Poder Público’ federal, estadual, distrital ou municipal, normativo ou não*”<sup>4</sup>.

Por sua vez, o artigo 3º, inciso II, da Lei nº 9.882/1999<sup>5</sup> dispõe que a petição inicial de arguição de descumprimento deve conter “*a indicação do ato questionado*”.

Na espécie, todavia, a arguente não se desincumbiu adequadamente do ônus de indicar os atos do Poder Público que, em seu entender, haveriam violado preceitos fundamentais.

---

<sup>3</sup> “Art. 1º A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.”

<sup>4</sup> ADPF nº 1 QO, Relator: Ministro NÉRI DA SILVEIRA, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 03/02/2000, Publicação em 07/11/2003.

<sup>5</sup> “Art. 3º A petição inicial deverá conter:  
(...)  
II - a indicação do ato questionado;”

A autora inicia seu arrazoado afirmando que pretende impugnar determinados atos do Poder Público, os quais são identificados na sequência (fls. 03/04 da petição inicial; grifou-se):

2. como atos do Poder Público causadores da lesão, (i) **o conjunto de decisões dos Tribunais Regionais Federais da 1ª, 3ª e 4ª Região e dos Tribunais de Justiça dos Estados de São Paulo e Minas Gerais, em Primeira e Segunda Instâncias**, que autorizaram plataformas digitais e aplicativos de “fretamento colaborativo” a prestarem o serviço de transporte coletivo de passageiros sem delegação do Poder Público; e (ii) **a omissão das agências reguladoras de transporte terrestre na fiscalização e proibição do transporte coletivo de passageiros por agentes sem outorga específica do Estado.**

Verifica-se que, não obstante tenha citado, exemplificativamente, algumas decisões judiciais no corpo da petição inicial – todas elas proferidas em processos nos quais figurava como parte o mesmo aplicativo, denominado “Buser” –, a autora questiona, em verdade, a validade de um conjunto indeterminado de atos, inclusive daqueles eventualmente praticados por autoridades que sequer figuram como arguidas ou interessadas na presente ação.

Confira-se, a esse respeito, o teor dos pedidos veiculados na inicial (fls. 37/38; grifou-se):

68. Assim sendo, configurados o *fumus boni iuris* e o grave *periculum in mora*, a requerente pede, com base no art. 5º, *caput*, e § 3º, da Lei nº 9.882/1999, seja concedida medida liminar para determinar:

a) **a suspensão dos processos e dos efeitos das decisões judiciais que autorizam o transporte coletivo de passageiros intermediado por plataformas e aplicativos de “frete colaborativo”;**

b) que as agências reguladoras de transporte adotem providências concretas para fiscalização, proibição e sanção dos prestadores de transporte coletivo de passageiros intermediado por plataformas e aplicativos de “frete colaborativo”.

#### IV.2 Requerimentos e Pedido Final

Por todo o exposto, a requerente espera seja julgado procedente o presente pedido para o fim de que esse E. Supremo, após colhidas as informações e ouvido o Ministério Público, reconheça, com eficácia



*erga omnes* e efeito vinculante, **a inconstitucionalidade de decisões judiciais que autorizam o transporte coletivo de passageiros intermediado por plataformas e aplicativos de “frete colaborativo”**, assim como se reconheça a inconstitucionalidade da omissão das agência reguladoras de transporte na edição de atos concretos de fiscalização, proibição e sanção dos prestadores de transporte coletivo de passageiros intermediado por plataformas e aplicativos de “frete colaborativo”.

Nota-se, portanto, que a pretensão da autora não se limita à invalidação das decisões apontadas, inicialmente, como objeto de controle. Os pedidos formulados na exordial revelam que a arguente busca estender a declaração de inconstitucionalidade a todos os processos e julgamentos que tratem do tema, ainda que relativos a outras aplicações ou plataformas e envolvam atos de órgãos judiciais que não foram chamados a participar do presente processo.

Contudo, não pode a arguente pretender a declaração da inconstitucionalidade de julgados que sequer foram por ela identificados na peça vestibular. De fato, a extensão do seu pedido a todo e qualquer processo ou decisão judicial que guarde relação com a matéria em exame afrontaria o disposto no artigo 3º, inciso II, da Lei nº 9.882/1999, que exige, como visto, a indicação do ato questionado como requisito de admissibilidade para a arguição de descumprimento.

Daí se infere que a requerente não logrou identificar, de forma precisa, os atos do Poder Público que verdadeiramente pretendia impugnar por meio desta arguição. A esse respeito, a jurisprudência dessa Corte Suprema exige a indicação, de forma precisa e delimitada, dos atos do Poder Público questionados em sede de arguição de descumprimento, sob pena de inépcia da petição inicial. Veja-se:

(...) Feita essa necessária anotação, passo a examinar os pressupostos de cabimento da presente arguição. Fazendo-o, deparo-me com um obstáculo ao seu conhecimento: **a argüente não indicou, de forma precisa e delimitada, quais os atos que estariam sendo aqui questionados. Limitou-se a dizer "que os atos oficiais (...) que estão**

*sendo impugnados nesta argüição são todos aqueles que, estribados ou não na Portaria nº 343, de 04 de maio de 2000, que regula os registros das entidades sindicais no âmbito daquele órgão, não se cingem à exclusiva verificação da observância do princípio constitucional da unicidade sindical (...)" (fls. 213). Mais: afirmou que o objeto da presente argüição seria todos os atos "diuturnamente praticados pela Autoridade e que enveredam pelo campo do registro das pessoas jurídicas, normatizados pela Lei nº. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e que dela mesma desbordam, para cair na esfera do puro arbítrio" (fls. 214).*

4. Nesse fluxo de idéias, omitindo-se a argüente de indicar, de maneira precisa, os atos do Poder Público que estariam sendo impugnados nesta argüição, é de se reconhecer a inépcia da petição inicial (inciso II do art. 3º da Lei nº 9.882/99). Como bem pontuou o Ministério Público Federal (fls. 273):

*"(...) a mera afirmação genérica de hipóteses de atos do Ministério do Trabalho e Emprego, sem os determinar de forma precisa, não é o bastante para a verificação do que poderá ou não ser impugnado e nem seria cabível admitir-se o contrário, diante da possibilidade de infringir-se o princípio da segurança jurídica, norteador de todo o sistema constitucional moderno."*

5. Sem destoar desse ponto de vista, assim se manifestou o Advogado-Geral da União (fls. 260):

*"(...) ao deixar de individualizar, de apontar expressamente quais são os atos lesivos ou ameaçadores de preceito fundamental, fazendo-o apenas de forma genérica, inviabiliza não apenas a sua identificação para a defesa, mas também a própria aplicação dos efeitos do art. 10 da Lei nº 9.882, de 1999, (fixação de condições e o modo de interpretação), na medida em que esse Supremo Tribunal Federal sequer conhece o conteúdo dos atos tidos como impugnados. (...)"*

**Presente esta ampla moldura, nego seguimento à argüição (§ 1º do art. 21 do RI/STF).**

(ADPF nº 55, Relator: Ministro CARLOS BRITTO, Decisão Monocrática, Julgamento em 23/08/2007, Publicação 30/08/2007; grifou-se).

A imprecisão do objeto desta argüição é reforçada, outrossim, pelo pedido da requerente de que *"se reconheça a inconstitucionalidade da omissão das agência reguladoras de transporte na edição de atos concretos de fiscalização, proibição e sanção dos prestadores de transporte coletivo de passageiros intermediado por plataformas e aplicativos de 'frete colaborativo'."* (fls. 37/38 da petição inicial).

A requerente deixou, de fato, de proceder à identificação individualizada e precisa das condutas omissivas alegadamente ocasionadas pelas agências reguladoras de transporte, as quais também não figuram como autoridades arguidas ou interessadas no presente processo.

Pelo exposto, a arguição não merece conhecimento.

## *II.II – Da ausência de questão constitucional*

Note-se, outrossim, que a questão suscitada pela autora não possui natureza constitucional, o que também impede o prosseguimento da arguição sob exame.

De fato, a arguente pretende, em síntese, que essa Suprema Corte declare a invalidade da prestação de serviço de transporte coletivo de passageiros por intermédio de plataformas e aplicativos de frete colaborativo, bem como da suposta omissão das agências reguladoras quanto à coibição da mencionada conduta.

Todavia, como a Constituição não contém regra sobre a possibilidade ou não de prestação desse serviço nos moldes mencionados, a autora tenta fundamentar sua tese a partir da análise da legislação infraconstitucional. Vejamos, a propósito, os seguintes excertos da inicial (fls. 17/18 e 31/32; grifou-se):

30. Veja-se que a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, cuja esfera de atuação alcança tanto o transporte interestadual regular de passageiros (**art. 22, III, da Lei nº 10.233/2001**) como o transporte realizado por empresas de turismo e sob regime de fretamento que vêm se dedicando ao “fretamento colaborativo” (**art. 26, II e III, da Lei nº 10.233/2001**), não editou qualquer portaria, nem aplicou sanção às empresas que vêm operando linhas interestaduais sem outorga específica. **Trata-se, em realidade, de uma omissão específica da agência, uma vez que a sua Resolução ANTT nº 233/2003, em seu art. 1º inciso IV (doc. 04), indica que constituem infrações graves “executar serviços de transporte rodoviário interestadual ou internacional de passageiros sem prévia autorização ou permissão”**

e “praticar a venda de bilhetes de passagem e emissão de passagens individuais, quando da prestação de serviço de transporte sob o regime de fretamento”.

(...) Essa liberdade tarifária dos delegatários de serviço regular de transporte interestadual e internacional, no entanto, é condicionada, tendo em vista que **estão obrigados a cumprir obrigações específicas relacionadas a frequências mínimas (art. 33 da Resolução ANTT nº 4.770/2015), prazos para atendimento de mercado (art. 45 da Resolução ANTT nº 4.770/2015), observância de tarifa máxima (art. 76 da Resolução ANTT nº 4.770/2015) e concessão de gratuidades e descontos em bilhetes (art. 55 da Resolução ANTT nº 4.770/2015). O cumprimento dessas obrigações com tarifa competitiva entra em colapso ao se admitir a atuação de agentes em um mesmo mercado, mas submetidos a regime em que não se impõem iguais deveres para a oferta do serviço.**

(...)

59. Não fosse a ausência de delegação do Estado para o serviço, é necessário ter em conta que o conjunto de obrigações impostas a quem se dedica ao fretamento eventual e turístico é infinitamente mais brando do que aquele exigido dos operadores de transporte regular. **A Resolução ANTT nº 4.777/2015 (doc. 07), que dispõe sobre o transporte não regular de passageiros, não impõe: (i) a concessão de gratuidades e descontos obrigatórios em tarifa; (ii) frequência mínima de linhas; (iii) atendimento do mercado por prazo determinado; (iv) manutenção de frota e de padrão técnico do serviço exigido para o transporte regular; nem (v) os requisitos de qualificação técnico-operacional e financeira que são demandados dos delegatários do transporte regular.** A própria ideia de viabilidade operacional, inerente ao transporte regular, não se conforma ao transporte por fretamento.

A Lei Maior elenca o transporte como direito social, atribuindo à União competência para explorar, diretamente ou por autorização, concessão ou permissão, os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; e, aos Municípios, competência para organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial (artigos 6º; 21, inciso XII, alínea “e”; e 30, inciso V, da Carta). Contudo, não dispõe diretamente sobre a questão suscitada pela arguente.

Desse modo, a solução da controvérsia sob exame requer o prévio

exame da legislação infraconstitucional em vigor a respeito dos requisitos para a prestação do serviço de transporte coletivo na modalidade regular ou por fretamento. Semelhante avaliação não se compatibiliza com a via da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em face de seus contornos eminentemente infraconstitucionais. Dito de outra forma, o provimento almejado pela arguente não pode ser diretamente extraído do texto constitucional.

A propósito, a jurisprudência dessa Suprema Corte considera que a controvérsia relativa à ausência de autorização para prestação do serviço de transporte coletivo de passageiros possui caráter infraconstitucional. Confira-se:

**DIREITO ADMINISTRATIVO. TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS. AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO. DEBATE DE ÂMBITO INFRACONSTITUCIONAL. EVENTUAL VIOLAÇÃO REFLEXA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA NÃO VIABILIZA O MANEJO DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 03.08.2010.**

1. O exame da alegada ofensa ao art. 5º, II, XXXV, XXXVI, LIV e LV, da Lei Maior, observada a estreita moldura com que devolvida a matéria à apreciação desta Suprema Corte, dependeria de prévia análise da legislação infraconstitucional aplicada à espécie, o que refoge à competência jurisdicional extraordinária prevista no art. 102 da Magna Carta.

2. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada, mormente no que se refere à ausência de ofensa direta e literal a preceito da Constituição da República.

3. Agravo regimental conhecido e não provido.

(ARE nº 675.002 AgR, Relatora: Ministra ROSA WEBER, Órgão Julgador: Primeira Turma, Julgamento em 20/10/2015, Publicação em 10/11/2015; grifou-se).

Na mesma linha, a omissão apta a ensejar a propositura de arguição de descumprimento deve possuir estatura constitucional. Na espécie, contudo, a autora, a fim de comprovar a alegada conduta omissiva das agências reguladoras, limita-se a invocar a suposta inobservância de disposições da Resolução ANTT nº 233/2003, que define como infrações graves os atos de “*executar serviços de transporte rodoviário interestadual ou internacional de passageiros sem prévia*

*autorização ou permissão” e “praticar a venda de bilhetes de passagem e emissão de passagens individuais, quando da prestação de serviço de transporte sob o regime de fretamento” (artigo 1º, inciso IV, alíneas “a” e “c”).*

A ausência de controvérsia constitucional tem motivado a extinção de diversas arguições de descumprimento de preceito fundamental que, à semelhança do caso sob exame, versavam sobre questões de natureza infraconstitucional. Nessa linha, confirmam-se os seguintes precedentes:

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DISPOSITIVOS DO DECRETO PRESIDENCIAL 5.597, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2005, QUE REGULAMENTA O ACESSO DE CONSUMIDORES LIVRES ÀS REDES DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. ILEGITIMIDADE ATIVA DA ASSOCIAÇÃO ARGÜENTE. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. AUSÊNCIA DE POTENCIALIDADE LESIVA. OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. (...) III - Inexistência de controvérsia constitucional relevante. IV - A jurisprudência desta Suprema Corte, não reconhece a possibilidade de controle concentrado de atos que consubstanciam mera ofensa reflexa à Constituição, tais como o ato regulamentar consubstanciado no Decreto presidencial ora impugnado. V - O ajuizamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental rege-se pelo princípio da subsidiariedade, previsto no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/99, a significar que a admissibilidade desta ação constitucional pressupõe a inexistência de qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade do ato impugnado. VI - Agravo regimental improvido. (ADPF nº 93 AgR, Relator: Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 20/05/2009, Publicação em 07/08/2009; grifou-se);**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO DO TRABALHO. PROFESSORES. POSSIBILIDADE DE GOZO CUMULATIVO DE REMUNERAÇÃO POR FÉRIAS ESCOLARES E AVISO PRÉVIO. SÚMULA Nº 10 DO TST. PRELIMINARES. VIOLAÇÃO REFLEXA OU OBLÍQUA AO TEXTO CONSTITUCIONAL. NECESSIDADE DE REEXAME DE LEGISLAÇÃO. ART. 322, § 3º, DA CLT. ARGUIÇÃO NÃO CONHECIDA. 1. O Requerente pretende evitar e reparar alegada lesão a preceitos fundamentais causada por interpretação firmada pelo Tribunal Superior do Trabalho que impõe aos estabelecimentos de ensino a obrigação de efetuar pagamento de férias coletivas e aviso prévio cumulativamente aos professores, sendo certo que o**

**acolhimento da pretensão formulada na ADPF demandaria reinterpretção dos artigos 322, § 3º, e 487 da CLT, a revelar o caráter infraconstitucional da controvérsia.** 2. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é cabível para impugnação de orientação jurisprudencial apontada como contrária a normas basilares da Constituição, desde que cumprido o requisito da subsidiariedade, ante a inexistência de outro meio processual para sanar a controvérsia com caráter abrangente e imediato. Precedentes do Plenário (...) 4. **A afronta indireta a preceitos constitucionais não autoriza o ajuizamento da ADPF, por inexistir controvérsia de ordem constitucional ou lesão direta a preceito fundamental,** consoante exigido pelo art. 1º, *caput* e parágrafo único, inciso I, da Lei nº 9.882/99. Precedentes: ADPF 406 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 02/12/2016; ADPF 350 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 18/11/2016; ADPF 354 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016. 5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental não conhecida. (ADPF nº 304, Relator: Ministro LUIZ FUX, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 08/11/2017, Publicação em 20/11/2017; grifou-se);

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE ATLETISMO. ENTIDADE DE ADMINISTRAÇÃO DE DESPORTO. INTEGRANTE DO SISTEMA NACIONAL DO DESPORTO. LEI Nº 9.615/1999. CARÁTER DIRIGENTE. FUNÇÃO NORMATIZADORA. INCOMPATIBILIDADE COM O RECONHECIMENTO COMO ENTIDADE DE CLASSE. ARTS. 2º, I, DA LEI Nº 9.882/1999, 2º, IX, DA LEI Nº 9.868/1999 E 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ILEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM*. CARÊNCIA DE AÇÃO. RELEVÂNCIA DA CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL. LEI Nº 9.503/2015 DO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS. EVENTUAL AFRONTA INDIRETA AOS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS INVOCADOS. PRESSUPOSTO PROCESSUAL NÃO ATENDIDO. ART. 1º, PARÁGRAFO ÚNICO, I, DA LEI Nº 9.882/1999. NÃO CABIMENTO. (...) 2. **Resulta incabível a arguição de descumprimento de preceito fundamental que não atende ao pressuposto processual concernente à relevância constitucional da controvérsia (art. 1º, parágrafo único, I, da Lei 9.882/1999), uma vez limitada a pretensão ao controle de legalidade, em face da Lei nº 9.503/1997 (Código Brasileiro de Trânsito), de diploma normativo municipal** que estabelece diretrizes para autorizar a realização de eventos esportivos na modalidade de corrida de rua no território do Município, apenas indiretamente resvalando nos preceitos constitucionais invocados. Agravo regimental conhecido e não provido. (ADPF nº 406 AgR, Relatora: Ministra ROSA WEBER, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 02/12/2016, Publicação em 07/02/2017; grifou-se).

Nesses termos, evidencia-se a inviabilidade da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

### *II.III – Da inobservância ao requisito da subsidiariedade*

A presente arguição também não satisfaz o requisito da subsidiariedade, previsto pelo artigo 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999, *in verbis*:

Art. 4º (...)

§ 1º Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.

Ao interpretar referido dispositivo de lei, essa Corte Suprema concluiu que a arguição de descumprimento de preceito fundamental somente é cabível no caso de não existir outro meio processual apto a sanar, de forma efetiva, suposta lesão a preceito fundamental<sup>6</sup>.

Em sede doutrinária<sup>7</sup>, há intenso debate acerca da aplicação prática desse postulado, que possui relevância na fixação das hipóteses de cabimento da arguição de descumprimento. No cerne da questão, discute-se o conteúdo e a dimensão da expressão “*qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade*”.

A fim de analisar, por essa vertente, o cabimento da presente ação, cumpre examinar se a lesão a preceitos fundamentais alegadamente causada pelos atos impugnados poderia ser solucionada por outro meio igualmente eficaz.

Como visto, a pretexto de combater suposta ofensa aos artigos 6º, *caput*; 21, inciso XII, alínea “e”; 25, § 1º; 30, inciso V; 170, *caput* e inciso IV;

---

<sup>6</sup> Nessa linha: ADPF nº 17 AgR, Relator: Ministro CELSO DE MELLO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 05/06/2002, Publicação em 14/02/2003; grifou-se.

<sup>7</sup> A propósito, confira-se: BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de constitucionalidade no direito brasileiro**, 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 273-278.



173, § 4º; e 175, parágrafo único, inciso IV, da Constituição Republicana, a arguente pleiteia que essa Suprema Corte declare a inconstitucionalidade: (i) das decisões judiciais que autorizam o transporte coletivo de passageiros intermediado por plataformas e aplicativos de “*frete colaborativo*”; e (ii) da omissão das agências reguladoras de transporte quanto à edição de atos concretos de fiscalização, proibição e sanção dos prestadores de transporte coletivo de passageiros intermediado por tais plataformas e aplicativos.

No que concerne ao conjunto de decisões mencionadas na petição inicial, a arguente afirma que “*a existência de decisões em ações civis públicas por todo o país, quer autorizando ou proibindo o transporte por ‘fretamento colaborativo’, produz significativa insegurança que evidencia a lesão ao preceito fundamental tutelado nesta ADPF*” (fl. 16 da petição inicial).

Entretanto, a autora não demonstrou a efetiva caracterização desse suposto quadro de significativa insegurança acerca da matéria. Aliás, a maior parte dos órgãos judiciais consultados pelo Ministro Relator sequer identificou a existência de decisões relacionadas ao tema debatido nos presentes autos.

Por meio de consulta ao andamento processual dos processos judiciais indicados na exordial, em conjunto com as informações prestadas pelas autoridades requeridas, verifica-se a existência de um panorama substancialmente distinto daquele descrito na exordial. Os casos citados pela requerente são pontuais, havendo decisões judiciais isoladas e ainda passíveis de recursos sobre a situação específica de uma única empresa.

Observa-se, portanto, que a autora busca a declaração de inconstitucionalidade como forma de antecipar-se em relação ao entendimento a ser firmado pelos órgãos judiciais arguidos em processos específicos, de forma a amoldar o entendimento sobre a matéria aos seus interesses próprios, sem que tenha havido, contudo, o esgotamento dos mecanismos processuais disponíveis

para questionar seu conteúdo.

Reitera-se, portanto, o descabimento da presente arguição. Isso porque o controle judicial dos atos impugnados pela autora pode ser adequadamente exercido na via difusa – o que tem efetivamente ocorrido –, uma vez que a ordem constitucional contempla outros instrumentos judiciais aptos a sanar, com a efetividade necessária, a suposta ofensa a preceitos fundamentais.

Nos termos do entendimento firmado por essa Suprema Corte no julgamento da Arguição de Descumprimento nº 141, o exame acerca da existência de “*outros meios processuais, capazes de fazer cessar a lesividade ou a potencialidade danosa dos atos (...) questionados*”, deve levar em consideração, também, os instrumentos processuais de índole subjetiva. Veja-se:

CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. INOBSERVÂNCIA DO ART. 212 DO TEXTO CONSTITUCIONAL. PREFEITO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS DA ALEGADA LESÃO. AGRAVO IMPROVIDO. I - **Aplicação do princípio da subsidiariedade. A arguição de descumprimento de preceito fundamental somente pode ser utilizada quando houver o prévio exaurimento de outros meios processuais, capazes de fazer cessar a lesividade ou a potencialidade danosa dos atos omissivos questionados.** II - **A Lei 8.429/1992 e o Decreto-lei 201/1967, dentre outros, abrigam medidas aptas a sanar a ação omissiva apontada.** III - Não está evidenciado, ademais, documentalmente, o descumprimento de preceito fundamental, seja na inicial da ADPF, seja no presente recurso. IV - Agravo improvido. (ADPF nº 141 AgR, Relator: Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 12/05/2010, Publicação em 18/06/2010; grifou-se).

De fato, a arguição de descumprimento não pode ser utilizada para substituir os instrumentos recursais ou outras medidas ordinárias acessíveis à parte processual, sob pena de transformar-se em verdadeiro sucedâneo do recurso próprio e em mecanismo de burla às regras de distribuição de competências entre os órgãos jurisdicionais.

Nesse contexto, constata-se o descumprimento do requisito da subsidiariedade, o que enseja o não conhecimento da presente arguição.

#### *II.IV – Da ausência de procuração com poderes específicos*

Observa-se, também, que a procuração juntada pela autora não confere aos advogados signatários da petição inicial poderes específicos para a impugnação dos atos questionados.

Com efeito, o instrumento de mandato acostado à petição inicial atribui aos causídicos poderes para, tão somente, “*ingressar com Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental perante o STF, em favor das associadas da outorgante*”<sup>8</sup>, não contendo nenhuma menção aos atos do Poder Público cuja validade constitui objeto de questionamento pela autora na presente arguição. Tal formalidade é considerada indispensável por esse Supremo Tribunal Federal para que conheça de ação de controle concentrado de constitucionalidade, conforme se infere do seguinte precedente:

É de exigir-se, em ação direta de inconstitucionalidade, a apresentação, pelo proponente, de instrumento de procuração ao advogado subscritor da inicial, com poderes específicos para atacar a norma impugnada. (ADI nº 2187 QO, Relator: Ministro OCTAVIO GALLOTTI, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 24/05/2000, Publicação em 12/12/2003).

Assim, diante da irregularidade constatada, a presente arguição não deve ser conhecida.

### **III – DO MÉRITO**

Como visto, a arguente reputa inconstitucional a prestação do serviço de transporte coletivo de passageiros por meio de plataformas e aplicativos de

---

<sup>8</sup> Documento nº 02 do processo eletrônico.

“*frete colaborativo*”, por suposta ofensa aos artigos 6º, *caput*; 21, inciso XII, alínea “e”; 25, § 1º; 30, inciso V; 170, *caput* e inciso IV; 173, § 4º; e 175, parágrafo único, inciso IV, da Constituição.

Sobre o tema, o artigo 22, inciso XI, da Carta da República confere à União competência privativa para legislar sobre trânsito e transporte. Além da referida atribuição legislativa, cabe ao ente central explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; e instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive quanto aos transportes urbanos (artigo 21, incisos XII, alínea “e”, e XX, da Lei Maior). Confira-se a redação dos dispositivos constitucionais referidos:

Art. 21. Compete à União:

(...)

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

(...)

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

(...)

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

(...)

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XI - trânsito e transporte;

No exercício de sua competência legislativa, a União editou a Lei nº 12.587/2012, que “*institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (...)*”. O artigo 3º, § 2º, desse diploma classifica os serviços de transporte urbano em coletivo ou individual, público ou privado, e de carga ou de passageiros. Veja-se:

Art. 3º O Sistema Nacional de Mobilidade Urbana é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de

infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município.

(...)

§ 2º Os serviços de transporte urbano são classificados:

I - quanto ao objeto:

a) de passageiros;

b) de cargas;

II - quanto à característica do serviço:

a) coletivo;

b) individual;

III - quanto à natureza do serviço:

a) público;

b) privado.

Por sua vez, o artigo 4º, incisos VI e VII, da lei mencionada conceitua transporte público coletivo e transporte privado coletivo nos seguintes termos:

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;

Destarte, vê-se que a legislação federal prevê, expressamente, a possibilidade de prestação de serviços de transporte coletivo de passageiros nas modalidades pública e privada: nesta, o serviço não é aberto ao público, além de ser destinado à realização de viagens com características próprias. É o caso, como exemplifica José dos Santos Carvalho Filho<sup>9</sup>, de ônibus fretado por grupos para passeio ou de ônibus exclusivo para moradores de condomínio. Por sua vez, o transporte público coletivo é oferecido a toda a população, mediante pagamento individualizado, com rotas e preços fixados pelo Poder Público.

Também no exercício de sua atribuição para dispor sobre transportes,

---

<sup>9</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 502.

o ente central editou a Lei nº 10.233/2001, que “*dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (...)*”. O artigo 12, inciso I, desse ato normativo aponta a descentralização das ações como uma das diretrizes gerais aplicáveis ao gerenciamento da operação dos transportes terrestres. Confira-se:

Art. 12. Constituem diretrizes gerais do gerenciamento da infraestrutura e da operação dos transportes aquaviário e terrestre:  
I – descentralizar as ações, sempre que possível, promovendo sua transferência a outras entidades públicas, mediante convênios de delegação, ou a empresas públicas ou privadas, mediante outorgas de autorização, concessão ou permissão, conforme dispõe o inciso XII do art. 21 da Constituição Federal.

Nesse contexto, o artigo 13 da Lei nº 10.233/2001 trata das formas pelas quais deve ser realizada a outorga da exploração do serviço por parte do Poder Público. A atual redação do artigo 13, inciso V, alínea “e”, desse diploma<sup>10</sup>, conferida pela Lei nº 12.996/2014, prevê a *autorização* como modalidade de outorga de prestação regular de serviços de transporte terrestre coletivo interestadual e internacional de passageiros desvinculados da exploração da infraestrutura.

Também o artigo 14, inciso III, alínea “j”, e § 2º, da Lei nº 10.233/2001<sup>11</sup> estabelece a autorização como o instrumento de outorga dos

---

<sup>10</sup> “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:

(...)

V - autorização, quando se tratar de:

(...)

e) prestação regular de serviços de transporte terrestre coletivo interestadual e internacional de passageiros desvinculados da exploração da infraestrutura.”

<sup>11</sup> “Art. 14. Ressalvado o disposto em legislação específica, o disposto no art. 13 aplica-se conforme as seguintes diretrizes:

(...)

III - depende de autorização:

(...)

serviços de transporte rodoviário coletivo regular de passageiros, nos termos de “*regulamentação específica expedida pela ANTT*”, restando vedada, ainda, a “*prestação de serviços de transporte coletivo de passageiros, de qualquer natureza, que não tenham sido autorizados, concedidos ou permitidos pela autoridade competente*”.

A exemplo do serviço de transporte rodoviário coletivo regular de passageiros, a exploração da atividade de transporte rodoviário sob o regime de fretamento também depende de autorização por parte da ANTT. É o que se depreende dos seguintes preceitos da Lei nº 10.233/2001:

Art. 14. Ressalvado o disposto em legislação específica, o disposto no art. 13 aplica-se conforme as seguintes diretrizes:

(...)

III - depende de autorização:

(...)

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

(...)

j) **transporte rodoviário coletivo regular** interestadual e internacional de passageiros, que terá regulamentação específica expedida pela ANTT;

(...)

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

(...)

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

(...)

VIII - autorizar a prestação de **serviços regulares de transporte rodoviário** interestadual e internacional de passageiros. (Grifou-se).

Nesses termos, tanto a autorização para o transporte de passageiros sob o regime de fretamento, quanto a autorização para o serviço regular de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros se inserem na

---

j) *transporte rodoviário coletivo regular interestadual e internacional de passageiros, que terá regulamentação específica expedida pela ANTT;*

(...)

§ 2º *É vedada a prestação de serviços de transporte coletivo de passageiros, de qualquer natureza, que não tenham sido autorizados, concedidos ou permitidos pela autoridade competente.*”

esfera de atribuições da ANTT, que traça regulamentações específicas para cada uma dessas modalidades.

As empresas que prestam o *serviço regular* de transporte interestadual e internacional de passageiros se sujeitam à disciplina constante da Resolução nº 4.770/2015 da ANTT, que “*dispõe sobre a regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, sob o regime de autorização*”.

Por sua vez, as empresas que operam o serviço de transporte rodoviário coletivo de passageiros em regime de *fretamento* devem observar a Resolução nº 4.777/2015 da ANTT, que “*dispõe sobre a regulamentação da prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento*”.

Cumpra, neste ponto, deixar claras as diferenças entre essas duas modalidades de serviço de transporte rodoviário coletivo. Confira-se, a propósito, o teor da Nota Técnica SEI Nº 1193/2019/COCAF/GERAP/SUPAS/DIR, da Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros da ANTT (documento anexo):

8. É importante esclarecer que há várias diferenças entre os serviços que são prestados na modalidade regular e os que são prestados na forma de fretamento. E essas diferenças dizem respeito tanto à prestação do serviço em si, quanto aos requisitos para entrada e saída das empresas no sistema de transporte.

9. Nos termos do que prevê o Decreto nº 2.521/1998, que dispõe sobre a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, o serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros é aberto ao público em geral, mediante pagamento individualizado de tarifa, ofertado em determinado itinerário, conforme esquema operacional preestabelecido. Isto é, **o atendimento é feito com regularidade, vez que os quadros de horário das linhas, bem como seus itinerários já são preestabelecidos, havendo a garantia de que o serviço será prestado ao público em geral em certo dia e horário, de forma sistemática e regular, independentemente do**



**número de passageiros que adquiriram bilhetes de passagens para a viagem.**

10. Já o serviço fretado pode ser turístico, eventual ou contínuo, conforme consta no Decreto nº 2.521/1998. O 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*”. Já o fretamento contínuo “*é o serviço prestado a pessoas jurídicas para o transporte de seus empregados, bem assim a instituições de ensino ou agremiações estudantis para o transporte de seus alunos, professores ou associados, estas últimas desde que legalmente constituídas, com prazo de duração máxima de doze meses e quantidade de viagens estabelecidas, com contrato escrito entre a transportadora e seu cliente, previamente analisado e autorizado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT*”. (Grifou-se).

As formas pelas quais pode ser prestado o serviço de transporte coletivo em regime de fretamento – turístico, eventual ou contínuo – também são descritas, de forma mais detalhada, pela Resolução ANTT nº 4.777/2015, *in verbis*:

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 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; (grifou-se).

Observa-se que, nos termos da Resolução ANTT nº 4.777/2015, o regime de fretamento exige que o deslocamento dos passageiros ocorra em “*circuito fechado*”, definido pelo artigo 3º, inciso XIV, desse ato normativo 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*”. Trata-se de característica indispensável à caracterização do regime de fretamento, como esclarece a ANTT (documento anexo):

14. Uma das grandes diferenças no serviço fretado, é que ele necessita ser operado em “circuito fechado”, exigência presente em **todas as modalidades de fretamento**, conforme consta na Resolução 4777/2015, acima mencionada. Isto é, o mesmo grupo de passageiros que realiza a viagem de ida deve ser o mesmo grupo que realiza a viagem de volta. **Essa é uma característica essencial ao fretamento.**

15. Caso tal característica fosse desconsiderada, iria haver uma descaracterização do serviço de fretamento, que passaria a se aproximar mais de um serviço regular, vez que um passageiro poderia entrar na plataforma, comprar a viagem de ida para a data e horário que o atendessem melhor e, na sequência, pesquisar a viagem de volta de seu interesse.

Também são distintos os requisitos a serem cumpridos pelas empresas que prestam serviço de transporte coletivo regular ou de fretamento.

Em relação ao serviço regular de transporte rodoviário coletivo, a Resolução nº 4.770/2015 estabelece diversas obrigações a serem obrigadas por parte das transportadoras autorizadas. É exigida, por exemplo, a comprovação de sua regularidade jurídica, financeira, fiscal e trabalhista; de sua qualificação técnico-profissional e técnico-operacional; e da suficiência de sua frota para o atendimento da operação proposta (artigos 8º a 14 e 28 da Resolução nº

4.770/2015).

A legislação contempla, ainda, diversas exigências relativas aos terminais, pontos de apoio e pontos de parada, os quais devem ser previamente informados e atender a requisitos mínimos de segurança, acessibilidade, higiene e conforto. A realização de embarque e desembarque em outros locais pressupõe a autorização da autoridade competente e, no caso de terminais privados, é exigida a declaração comprobatória do Poder Público de que o terminal está autorizado a funcionar como local de embarque e desembarque de passageiros (artigos 35 a 38 da Resolução nº 4.770/2015).

Ademais, a ANTT predeterminou frequências mínimas de viagem nos mercados solicitados e o dever de atendimento a determinado mercado por período mínimo, sob pena de caracterização de abandono. Confira-se, por oportuno, o teor dos artigos 33, 34 e 45 da Resolução nº 4.770/2015:

Art. 33. A frequência mínima dos mercados solicitados deverá ser de, ao menos, uma viagem semanal por sentido, por empresa.

§ 1º Para mercados cuja demanda do mês de menor movimento seja maior ou igual a 4.850 (quatro mil oitocentos e cinquenta) passageiros transportados, a frequência mínima semanal por sentido será estabelecida mediante a fórmula:

*Frequência mínima semanal por sentido = D/2.425*

onde:

D - demanda do mês de menor movimento, considerando dados atualizados contabilizados pela ANTT.

§ 2º Para números fracionados será considerado o arredondamento da frequência mínima para o número inteiro imediatamente inferior.

§ 3º Os mercados enquadrados nos termos do § 1º serão divulgados pela ANTT, assim como suas respectivas frequências mínimas.

§ 4º As frequências mínimas estabelecidas pela ANTT poderão ser atualizadas conforme a evolução do mercado, mediante ato da Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros – Supas.

Art. 34. O descumprimento da frequência mínima estabelecida, por um período de mais de 15 (quinze) dias consecutivos e com decisão

administrativa transitada em julgado, caracteriza abandono do mercado.

Parágrafo único. Caracterizado o abandono de mercado a autorizatária ficará impedida de atender o mercado abandonado e de solicitar novos mercados, no período de 3 (três) anos, sem prejuízo da aplicação da penalidade cabível, ressalvadas as hipóteses decorrentes de caso fortuito ou de força maior.

(...)

Art. 45. Os mercados deverão ser atendidos por período mínimo de 12 (doze) meses, contados a partir do início da operação, conforme frequência cadastrada junto à ANTT.

§ 1º A paralisação do atendimento do mercado, após o período de 12 (doze) meses, poderá ser realizada após prévia comunicação à ANTT e aos usuários, com antecedência mínima de 90 (noventa) dias.

§ 2º Após realizada a comunicação à ANTT, esta divulgará a relação dos mercados a serem paralisados pela autorizatária.

§ 3º A paralisação de mercados antes da data estipulada no *caput* caracteriza abandono de mercado e a autorizatária estará sujeita ao disposto no § 1º do Art. 34.

O marco regulatório estabelecido pela agência mencionada, ao dispor sobre a frequência mínima de trajetos, obriga a autorizatária à realização de viagens, mesmo que a demanda de passageiros seja significativamente inferior à capacidade máxima suportada pelo ônibus – ou seja, ainda que o trajeto não seja economicamente lucrativo, em razão dos custos operacionais inerentes ao percurso, que envolvem, por exemplo, o consumo de combustível, o pagamento de funcionários e a própria depreciação do veículo.

Em outras palavras, a ANTT adotou, para o serviço de transporte regular, a opção regulatória de fixar critérios para que as empresas interessadas em disponibilizar viagens economicamente rentáveis também operem linhas não lucrativas, tudo com vistas a garantir a prestação adequada desse serviço público essencial. Isso permite, por exemplo, que moradores de Municípios menores e menos populosos não sejam privados do serviço de transporte em razão da ausência ou insignificância de retorno econômico da linha que passa por seu

território.

Ademais, nos termos do artigo 55 da Resolução nº 4.770/2015, a autorizatória é obrigada a oferecer as gratuidades e os benefícios tarifários aos usuários, independentemente da categoria do ônibus utilizado.

De modo diverso, o regime jurídico imposto às empresas autorizadas à prestação do serviço de *fretamento* contempla regras menos rigorosas. Embora também preveja, por exemplo, a necessidade de comprovação de regularidade fiscal e trabalhista e da suficiência da frota cadastrada (artigos 10 e 43), a Resolução ANTT nº 4.777/2015 não determina uma frequência mínima de viagens, nem obriga as transportadoras à concessão das gratuidades legais, além de não conter qualquer à saída das empresas do mercado. Ou seja, a empresa de fretamento pode limitar-se a atender rotas que lhe sejam economicamente vantajosas.

Nesse contexto, a exploração clandestina do serviço de transporte público coletivo *regular* por empresas que somente estão autorizadas a atuar no regime de *fretamento* pode, em tese, provocar concorrência desleal e risco de comprometimento à adequada prestação do serviço público. É o que atesta a ANTT na mencionada Nota Técnica SEI Nº 1193/2019/COCAF/GERAP/SUPAS/DIR:

20. Conforme se verifica, sendo as exigências do serviço fretado menos rigorosas que as exigências para a prestação de um serviço regular, caso fosse desconsiderado o critério do “circuito fechado” no fretamento, poderia haver uma migração da demanda de passageiros e de empresas do serviço regular para o fretado.

21. Isso porque o operador buscaria uma operação que lhe trouxesse menos ônus; e o passageiro buscaria um serviço que lhe trouxesse, na sua visão, mais benefícios, já que não haveria a parada da viagem em pontos de seção, ou no caso do transporte semiurbano, em pontos de ônibus. O preço a ser pago pelo usuário poderia até ser menor, vez que ele não teria que subsidiar as gratuidades que tem que ser concedidas nos serviços regulares (idoso, deficientes e jovem carente), tampouco teria os custos operacionais de uma viagem regular (realizar a viagem

sem número mínimo de passageiros; cumprir itinerário; pontualidade etc.).

22. Nos serviços semiurbanos, essa migração poderia causar desequilíbrio econômico-financeiro nos contratos firmados, com eventuais impactos, inclusive nas tarifas. Cabe destacar, ainda, que a operação de serviços semiurbanos se dá como subsídio cruzado, ou seja, a operação mais rentável nos períodos de pico sustenta a operação nos períodos de entrepico/vale, que são obrigadas a serem prestadas por força contratual.

23. Considerando que as viagens de fretamento se concentrariam em períodos de pico de demanda, poderia haver, também um desequilíbrio na operação dos serviços semiurbanos, tendo como consequência uma menor capacidade das empresas permissionárias de manter a operação no entrepico/vale em razão do compartilhamento da demanda, nos horários de pico, com as viagens de fretamento.

24. Como dito anteriormente, os prestadores de serviços de transporte regular são obrigados a suportar alguns ônus que não são impostos ao transportador de fretamento.

25. Há que se considerar, por uma séria questão social, os impactos que podem ser gerados às gratuidades. Hoje, no sistema de transporte regular, seja rodoviário ou semiurbano, são concedidas gratuidades aos idosos de baixa renda, aos beneficiários do Passe Livre de baixa renda e aos jovens carentes, de 15 a 29 anos.

26. Tais gratuidades são subsidiadas pelos demais passageiros pagantes do sistema. Caso houvesse um deslocamento de passageiros pagantes dos serviços regulares para o fretamento, essas gratuidades estariam seriamente comprometidas, vez que a base de passageiros pagantes que rateiam os custos das gratuidades poderia sofrer significativa redução, implicando maior ônus ao transportador de serviços regulares, tendo em vista que tais gratuidades não são subsidiadas pelo Governo Federal.

27. Deixariam de ser cumpridas também obrigações relativas ao serviço regular, havendo o risco de desatendimento de certos mercados, vez que seções em que há menor demanda deixariam de ser atendidas, no caso dos serviços de características rodoviárias. Não é difícil perceber que no transporte de fretamento a empresa é contratada para sair de uma localidade e chegar a outra, o que elimina a necessidade de atender determinados mercados menos rentáveis do ponto de vista econômico.

28. Conforme se verifica, não se trata de ser contra esse ou aquele tipo de serviço de intermediação de passagens. Entretanto, esta SUPAS entende que, para que a operação de todos os modelos de prestação de serviços de transporte ocorra de forma harmoniosa e complementar é fundamental que sejam cumpridas as regras e exigências estabelecidas pela ANTT, órgão ao qual compete a regulação do setor, motivo pelo qual é necessário que seja feita uma análise prévia de impacto

regulatório criteriosa, para que não haja desvirtuamento das modalidades dos serviços que são prestados.

**29. Portanto, as transportadoras subcontratadas e cadastradas por plataformas digitais ou aplicativos de “fretamento colaborativo”, para transportarem passageiros, os quais compraram individualmente passagens no sítio eletrônico, mesmo que sejam detentoras de Termo de Autorização para Fretamento (TAF) e possuam licença de viagem de fretamento, incorrem na infração tipificada no art. 1º da Resolução ANTT N.º 233, de junho de 2003, qual seja, executar serviço de transporte rodoviário interestadual de passageiros sem prévia autorização, de modo que a licença obtida junto à ANTT deverá ser desconsiderada, pois padece de vício quanto ao objeto do serviço, ou seja, não se trata de fretamento, mas sim de serviço regular (linha) sem autorização. (Grifou-se).**

Com efeito, não compete à ANTT regular a atividade de *intermediação*, propriamente dita, do serviço de transporte em aplicações e plataformas digitais. Contudo, na esfera que, de fato, compete à agência reguladora, que é a regulação do transporte interestadual e internacional de passageiros, é imperiosa a estrita observância às regras e exigências por ela estabelecidas.

Nesses termos, caso reste comprovado que uma transportadora autorizada apenas à prestação de serviço de fretamento está, efetivamente, a executar serviço de transporte público rodoviário de passageiros na modalidade regular, restará caracterizada a infração tipificada no artigo 1º da Resolução ANTT nº 233/2003, que “*regulamenta a imposição de penalidades por parte da ANTT, no que tange ao transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros*”, *in verbis*:

Art. 1º Constituem infrações aos serviços de transporte rodoviário de passageiros, sob a modalidade interestadual e internacional, realizado por operadora brasileira, sem prejuízo de sanções por infrações às normas legais, regulamentares e contratuais não previstas na presente Resolução, os seguintes procedimentos, classificados em Grupos conforme a natureza da infração, passíveis de aplicação de multa, que será calculada tendo como referência o coeficiente tarifário - CT vigente para o serviço convencional com sanitário, em piso pavimentado.

(...)

IV -multa de 40.000 vezes o coeficiente tarifário:

a) executar serviços de transporte rodoviário interestadual ou internacional de passageiros sem prévia autorização ou permissão;

(...)

c) praticar a venda de bilhetes de passagem e emissão de passagens individuais, quando da prestação de serviço de transporte sob o regime de fretamento;

Vale lembrar, a propósito, que o artigo 12, inciso VII, da Lei nº 10.233/2001 estipula, como diretriz geral da operação dos transportes terrestres, o objetivo de “*reprimir fatos e ações que configurem ou possam configurar competição imperfeita ou infrações da ordem econômica*”.

No entanto, como já explicitado na presente manifestação, não há como desconsiderar que a controvérsia suscitada pela arguente possui estatura infraconstitucional. A conclusão de que determinada plataforma ou aplicativo se utiliza de veículos de empresas de fretamento para oferecer viagens sob a modalidade de transporte público regular de passageiros – por meio de linhas regulares e contínuas, sem a natureza ocasional e de circuito fechado inerente ao regime de frete – há de ser aferida pelo órgão julgante competente para o julgamento de cada caso concreto, à luz do conjunto fático-probatório constante dos autos e das diversas disposições legais e infralegais mencionadas anteriormente.

Na arguição sob exame, a requerente limitou-se a apresentar duas capturas de tela relativas ao sítio eletrônico da empresa Buser Brasil Tecnologia Ltda. (fl. 08 da petição inicial), para chegar à conclusão de que “*a reunião digital, de um lado, das múltiplas demandas por transporte e, de outro lado, dos vários prestadores dispostos a empreender nesse mercado leva, invariavelmente, a criação de linhas frequentes, regulares e amplamente abertas ao público. Afinal, quanto maior a adesão a essas plataformas, maior será a regularidade dessas linhas operadas à margem da regulação do Estado*” (fl. 09 da petição inicial).



Somente no âmbito de cada caso concreto, a ser analisado pela instância competente do Poder Judiciário e com base na legislação infraconstitucional pertinente, é que se pode aferir a alegada criação de um mercado de transporte público regular paralelo àquele cuidadosamente regulamentado pelo Poder Público, capaz de gerar um sistema de desnível concorrencial em relação às empresas que atuam de forma adequada e previamente autorizada.

Ademais, conquanto as alegações da inicial estejam alicerçadas em um único exemplo fático – o da empresa Buser –, o pedido da arguente se dirige, indistintamente, a quaisquer plataformas e aplicativos do gênero. Observe-se:

Por todo o exposto, a requerente espera seja julgado procedente o presente pedido para o fim de que esse E. Supremo, após colhidas as informações e ouvido o Ministério Público, reconheça, com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, **a inconstitucionalidade de decisões judiciais que autorizam o transporte coletivo de passageiros intermediado por plataformas e aplicativos de “frete colaborativo”**, assim como se reconheça a inconstitucionalidade da omissão das agência reguladoras de transporte na edição de atos concretos de fiscalização, proibição e sanção dos prestadores de transporte coletivo de passageiros intermediado por plataformas e aplicativos de “frete colaborativo”. (Fls. 37/38 da petição inicial)

A requerente também não distingue, no pleito transcrito, entre as distintas modalidades de transporte coletivo, que, como visto, pode ser público ou privado, regular ou não. Caso sua pretensão seja acolhida, o que se admite por mera hipótese, a intermediação por aplicativos e plataformas restaria vedada para qualquer modalidade de transporte coletivo, inclusive em relação às hipóteses de efetiva prestação desse serviço em regime de fretamento.

Em síntese, caso a Buser Brasil Tecnologia Ltda. esteja, realmente, intermediando a prestação de serviço de transporte público de maneira irregular, tal situação não caracterizaria a ocorrência de afronta direta ao texto constitucional, nem poderia ser objeto de arguição de descumprimento de preceito

fundamental. A constatação de semelhante irregularidade passa, necessariamente, pela análise da legislação infraconstitucional aplicável à matéria e da prática empresarial concreta da sociedade mencionada.

Destarte, não é possível concluir pela ocorrência de afronta aos preceitos fundamentais suscitados pela arguente.

#### **IV – CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se, preliminarmente, pelo não conhecimento da presente arguição e, no mérito, pela improcedência do pedido.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer em face do despacho proferido pelo Ministro Relator em 03 de maio de 2019.

Brasília, de junho de 2019.

ANDRÉ LUIZ DE ALMEIDA MENDONÇA  
Advogado-Geral da União

IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE  
Secretária-Geral de Contencioso

THAÍS RANGEL DA NÓBREGA  
Advogada da União