
ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

REQUERENTE:

**Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros –
ABRATI**

OBJETO:

Declaração de inconstitucionalidade do conjunto de decisões judiciais que autorizam o serviço de transporte *coletivo* de passageiros intermediado por plataformas digitais e aplicativos de “fretamento colaborativo” e declaração de inconstitucionalidade da omissão das agências reguladoras de transporte terrestre na fiscalização e proibição do exercício dessa atividade por prestadores sem delegação do Estado.

TESE:

O TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS É SERVIÇO PÚBLICO SUBMETIDO A REGIME CONSTITUCIONAL ESPECÍFICO, QUE PRESSUPÕE DELEGAÇÃO DO PODER PÚBLICO PARA O SEU DESEMPENHO

FUNDAMENTOS EM DISCUSSÃO:

- 1) Violação do direito social ao transporte, previsto no artigo 6º da CRFB, pela garantia irrestrita da livre iniciativa para o transporte coletivo de passageiros, com o consequente desvio de demanda e sucumbência dos prestadores habilitados pelo Estado, aos quais se impõem os deveres de universalidade, continuidade e regularidade do serviço público.
- 2) Frustração do serviço público universal, contínuo e regular em virtude da admissão de concorrência predatória, vedada pelos princípios da ordem econômica (art. 170 da CRFB).

3) SUMÁRIO DA PETIÇÃO INICIAL

I. NOTA PRÉVIA

I.1 A prestação do serviço de “fretamento colaborativo” por aplicativos e plataformas digitais: o novo embate no mercado dos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros

I.2 A titularidade do Estado sobre o serviço: a restrição à livre iniciativa como instrumento da continuidade, universalidade e regularidade do serviço público de transporte coletivo

II. QUESTÕES PROCESSUAIS RELEVANTES

II.1 Legitimidade ativa e pertinência temática

II.2 Cabimento da ação

(a) Ameaça ou violação a preceito fundamental

(b) Ato do Poder Público

(b.1) conjunto de decisões judiciais autorizando o transporte irregular

(b.2) omissão das agências de transporte na fiscalização do transporte irregular

(c) Inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesividade (subsidiariedade)

III. MÉRITO

III.1 Preceitos fundamentais violados

(a) Direito social ao transporte

(b) A garantia de serviço público adequado: a universalidade, continuidade e regularidade do serviço público de transporte coletivo frustrada pela concorrência predatória

(c) A garantia constitucional de concorrência justa, livre e leal

III.2 A solução imposta diretamente pela aplicação adequada dos referidos preceitos fundamentais: a proporcionalidade da restrição à livre iniciativa para garantia da universalidade, continuidade e regularidade do serviço público de transporte coletivo

IV. PEDIDOS

IV.1 Pedido Cautelar

IV.2 Requerimentos e Pedido Final

EXMO. SR. MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE TERRESTRE DE PASSAGEIROS - ABRATI, com sede na SAUS Quadra 1 Bloco J, Edifício CNT, 8º andar, Entrada 10/20, Torre A, Brasília – DF, CEP nº 70070-944, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 00.439.002/0001-81 (**doc. 01**), vem, por seus advogados (**doc. 02**), conforme expressa e específica autorização de seus associados (**doc. 03**), nos artigos 102, § 1º e 103, inciso IX, da Constituição Federal, e artigo 2º, inciso I, da Lei nº 9.882/1999, propor a presente ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL, com pedido de medida liminar, indicando:

1. como *preceitos fundamentais violados*, o direito social ao transporte (art. 6º *caput* da CRFB); a garantia de prestação de serviço público adequado, conformada pelos princípios da universalidade, continuidade e regularidade do serviço público de transporte coletivo (art. 175, parágrafo único, IV c/c art. 21, inciso XII, “e” c/c art. 30, inciso V c/c art. 25, § 1º, da CRFB); a garantia de concorrência justa e leal (art. 170 *caput* e inciso IV c/c art. 173, § 4º, da CRFB)
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.

A tese da presente ADPF é a de que a Constituição *expressamente* qualifica o transporte coletivo de passageiros como serviço público, prevendo um regime específico para o desempenho dessa atividade colocada pelo *caput* do art. 6º como direito social. A garantia irrestrita de livre iniciativa no setor, no entanto, (i) além de significar a renúncia da titularidade do Estado sobre o serviço, (ii) impossibilita o atendimento do regime de universalidade, continuidade e regularidade do transporte coletivo pela instauração de concorrência desleal e predatória e (iii) frustra a realização do direito social ao transporte.

A demonstração da satisfação dos requisitos processuais, bem como da procedência do pedido, de sua relevância jurídica e do perigo da demora será feita a seguir.

I. NOTA PRÉVIA

SÍNTESE DAS IDEIAS QUE FUNDAMENTAM A PRESENTE AÇÃO

I.1 A prestação do serviço de fretamento colaborativo por aplicativos e plataformas digitais: o novo embate no mercado dos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros

1. O mercado dos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros tem sido frequentemente questionado sobre a possibilidade de se

inaugurar concorrência entre *prestadores habilitados pelo estado* (concessionários, permissionários e autorizatários) com *agentes sujeitos à simples livre iniciativa*. Os conflitos sociais envolvendo protestos de “perueiros” e de motoristas de “lotadas” e vans nos grandes centros urbanos do país¹ são exemplos desse embate jurídico e econômico no setor. A controvérsia, no entanto, se encerrou com a consolidação de jurisprudência no sentido de que, por ser um serviço público, o transporte coletivo só admite prestação por aqueles que detêm delegação do Poder Público. O fundamento dessas decisões repousou sobre o fato de novos entrantes inviabilizarem a prestação do serviço público, já que a dispersão da demanda impediria o cumprimento dos deveres de continuidade e universalidade exigidos dos concessionários e permissionários².

2. Veja-se, nesse sentido, passagem do voto do Min. Carlos Velloso, na ADI 2.751/RJ, em que se declarou a constitucionalidade de lei estadual que determinava a apreensão de veículos desempenhando o transporte coletivo de passageiros sem delegação do estado, qualificado, assim, como clandestino ou irregular:

¹ É o que retrata a reportagem de abril de 1997 da Folha de São Paulo, com o título “Protesto de perueiros causa congestionamento na Anchieta” (disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff220420.htm>); a notícia do site G1 de 15.04.2013, com o título “Protesto contra proibição de vans causa lentidão na Zona Sul do Rio” (disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/04/protesto-contraproibicao-de-vans-causalentidao-na-zona-sul-do-rio.html>); e a notícia de 04.12.2018 do site G1, com a nota “Perueiros fazem protesto na BR-381 em Betim, na Grande BH” (disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2018/12/04/perueiros-fazem-protesto-na-br-381-em-betim-na-grande-bh.ghtml>).

² Cite-se, como exemplo, passagem de voto de apelação julgada pelo TJERJ: “O poder concedente tem o dever de garantir essa exclusividade, na forma outorgada, coibindo o transporte clandestino na área e a concorrência predatória, porque essa prática ilegítima quebra o equilíbrio da permissão e afeta a organização do serviço público, a exigir a atuação do poder de polícia, nos limites da urbe. O transporte clandestino, exercido por quem não está autorizado a tanto, através de veículos impróprios para tal fim, constitui perigo para os usuários, infringe normas legais e regulamentares, suprime recursos públicos, pela não arrecadação de impostos, e tumultua as cidades e as vias públicas, pelo que deve ser coibido” (Apelação Cível nº 0000699-48.8.19.0067, Rel. Des. Camilo Ribeiro Rulière, 1ª Câmara Cível, TJERJ, j. em 22.03.2011) (grifos acrescentados) .

Tem-se, na hipótese, questão que se insere no poder de polícia do Estado e que visa a reprimir o transporte clandestino de passageiros no território do Estado, atividade ilícita que vem ocorrendo em diversos Estados. (ADI 2.751/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, j. em 31.08.2005)

3. A criação de plataformas digitais de aproximação de demandas, conhecidas como *peer to peer* (P2P), próprias da chamada economia de compartilhamento³, reacendeu, no entanto, a discussão. Tenta-se, em nova oportunidade, por meio de aplicativos de “fretamento colaborativo”, inserir prestadores sem delegação do Poder Público no serviço regular de transporte coletivo de passageiros. O que há, no entanto, é uma nova roupagem para uma velha questão: *saber se há livre iniciativa para o transporte coletivo que concorra com os serviços públicos de transporte coletivo regular de passageiros*. É essa a controvérsia que se traz ao Supremo Tribunal Federal nesta ADPF.

4. A tecnologia de transporte sob demanda acionado por aplicativo eletrônico, até então difundida para o transporte *individual* por plataformas como *Uber*, *Cabify* e *99*, coloca-se agora como estratégia para oferta de transporte *coletivo* de passageiros. O objetivo, mais uma vez, é o de apresentar aos usuários uma alternativa às linhas tradicionais operadas por concessionárias, permissionárias e autorizatárias do serviço público. Diferente do *uber*, no entanto, em que o STF já sinalizou a

³ Ronaldo Lemos e Carlos Affonso Pereira de Souza indicam que a economia de compartilhamento designa “uma nova etapa no processo de desenvolvimento econômico, simbolizado pela superação da lógica de consumo em massa e visando ao acúmulo de bens, típica do final do último século, por um momento em que o mercado, já saturado por crises financeiras e pautado por necessidades ligadas à sustentabilidade e ao uso racional dos bens, passa a privilegiar novas formas de acesso a bens e a serviços. Em última instância, a economia do compartilhamento está baseada no uso de tecnologia da informação em prol da otimização do uso de recursos através de sua redistribuição, compartilhamento e aproveitamento de suas capacidades excedentes”. (Carlos Affonso Pereira de Souza e Ronaldo Lemos, Aspectos jurídicos da economia do compartilhamento: função social e tutela da confiança, Revista de Direito da Cidade, v.8, n.4, 2016, p. 1758-1759)

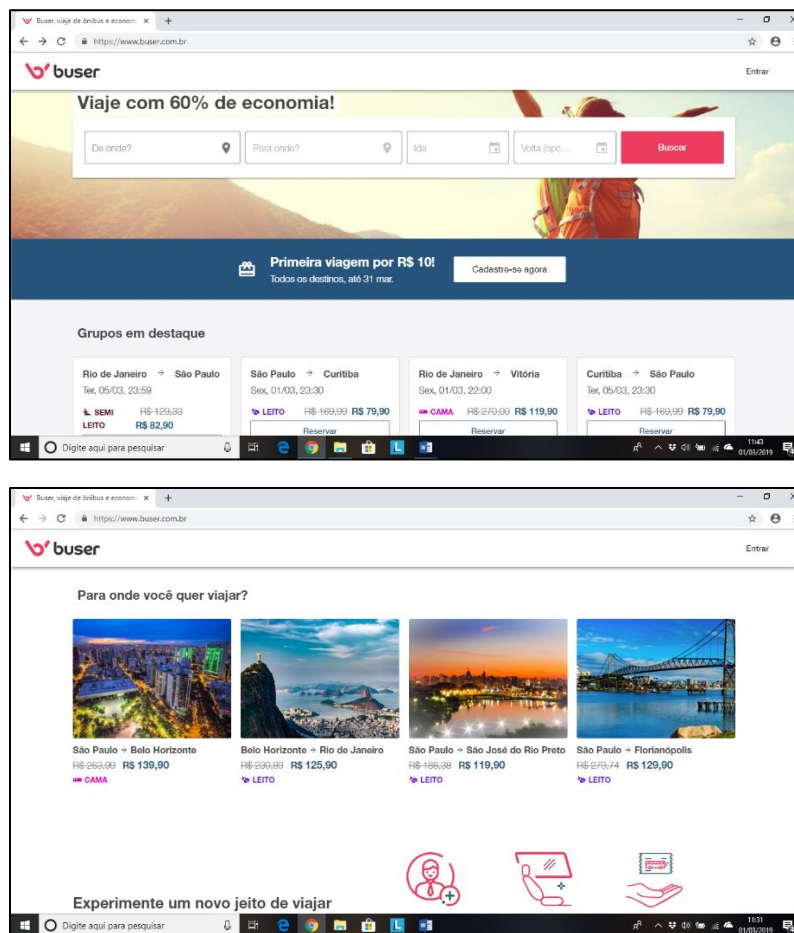
constitucionalidade do transporte *individual* por aplicativo (ADPF nº 449, Relator Min. Luiz Fux; e RE-RG nº 1.054.110, Relator Min. Luís Roberto Barroso), a nova modalidade de transporte *coletivo* por aplicativo é inconstitucional, por usurpar a titularidade do Estado sobre uma atividade que a Constituição expressamente qualifica como serviço público⁴.

5. Os chamados “uber dos ônibus” não são nada além de versões tecnológicas das “vans piratas” e das “lotadas” de ontem. A tentativa de descaracterização do serviço de transporte coletivo público e regular, por uma suposta prestação de serviço eletrônico de aproximação de pessoas para transporte terrestre por fretamento eventual, não passa de escancarada e inconstitucional fuga regulatória.

6. O *site* da principal plataforma de “fretamento colaborativo”, denominada de “BUSER”, deixa claro que a atividade em questão é a de prestadora de serviço de transporte coletivo intermunicipal e interestadual regular. A oferta de viagens abertas ao público com linhas e horários pré-determinados entre São Paulo e São José dos Campos; São Paulo e São José do Rio Preto; Belo Horizonte e Ipatinga; Rio de Janeiro e São Paulo; São Paulo e Curitiba; São Paulo e Florianópolis; Rio de Janeiro e Vitória; e Vila Velha e Belo Horizonte descartam a eventualidade do frete. Confirmam-se, a título ilustrativo, as capturas de tela do *site* dessa empresa de transporte coletivo⁵:

⁴ Como destacado pelo Ministro Luís Roberto Barroso em seu voto oral no RE-RG 1.054.110, “No caso do transporte individual remunerado, não há nenhum princípio que prescreva a manutenção de um modelo específico, e a edição de leis proibitivas pautadas numa exclusividade inexistente do modelo de exploração por táxi não se conforma ao regime constitucional da livre iniciativa” (Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=397878>. Acesso em 09.03.2019). No caso do transporte coletivo, no entanto, a situação é diversa, porque há um modelo constitucional específico que atribuiu ao Estado a titularidade do serviço.

⁵ Disponível em <https://www.buser.com.br/>. Acesso em 01.03.2019.



7. Como bem se nota, não há distinção entre a oferta realizada pelas autodenominadas plataformas de “fretamento colaborativo” e pelas empresas de transporte coletivo regular intermunicipal e interestadual. Há, sim, uma enorme engenharia digital para chamar de “frete rodoviário colaborativo” o tradicional serviço público de transporte coletivo de passageiros em linhas regulares e aberto ao público⁶.

⁶ Observe-se que a Lei nº 10.233/2001 relaciona tanto o serviço **não regular** de transporte coletivo (art. 13, V, a), como o transporte **regular** de passageiros (art. 13, V, e), evidenciando que são modalidades distintas de serviço. As Resoluções nº 4.777/2015 e 4.770/2015 da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT regulamentam essas duas modalidades, estabelecendo um regime regulatório mais rígido para o transporte regular aberto ao público e outro mais brando para o não regular de circuito fechado, que abrange o frete eventual, turístico e de empregados e trabalhadores. O tema será retomado adiante na demonstração da concorrência desleal induzida pela operação do “fretamento colaborativo”.

I.2 A titularidade do Estado sobre o serviço: a restrição à livre iniciativa como instrumento da continuidade, universalidade e regularidade do serviço público de transporte coletivo

8. A oferta digital do serviço, em razão de seu alcance, *em tese*, a todo e qualquer passageiro que pretenda realizar deslocamento urbano, intermunicipal ou interestadual, não se limita a reunir usuários esporádicos que farão uso de empresas de frete eventual ou turístico que operam em *circuitos fechados*. 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. A *concorrência material* com as linhas regulares operadas por agentes habilitados pelo Estado é evidente. É o que aponta Victor Rhein Schirato⁷:

Em contraste com ao que se passava em relação aos transportadores das “lotações”, há em curso uma nova situação, levada por uma questão atualíssima, que tem potencial de drenar (e em alguns casos, vem drenando) demanda dos prestadores de serviços públicos e modificando as condições de mercado, o que invariavelmente, desaguará na sucumbência de certos prestadores de serviço público ou na necessidade de criação ou aumento do pagamento de subsídios públicos”.

9. Duas questões, no entanto, se colocam diante desse novo cenário trazido pelos aplicativos de “fretamento colaborativo”: (i) *é possível que o serviço de transporte coletivo de passageiros seja prestado por agentes sem delegação do Estado?*; e, em caso positivo, (ii) *é possível admitir a livre concorrência no mercado de transporte coletivo, por agentes submetidos a regimes diversos de exploração?* As duas respostas são negativas.

⁷ Victor Rhein Schirato, *Os desafios da Regulação dos Serviços Públicos de Transporte Coletivo diante de novas tecnologias*, In: Alexandre Santos Aragão, Anna Carolina Migueis Pereira, Letícia Lobato Anciet Lisboa (Coord.), *Regulação e Infraestrutura*, 2018, p. 666.

10. *Em primeiro lugar*, porque o constituinte qualificou a atividade como um serviço público: a sua prestação, em razão da essencialidade da atividade e de sua estreita vinculação para o gozo diversos direitos fundamentais e sociais⁸, pressupõe a presença do Poder Público, “*presença essa que pode ser forte ou fraca, mas que não pode ser abolida*”⁹. É inviável conceber, à luz do art. 21, inciso XII, “e” c/c art. 30, inciso V c/c art. 25, § 1º, da CRFB, que o serviço de transporte coletivo de passageiros não seja exclusivo do Estado ou de seus delegatários.

11. *Em segundo lugar*, a admissão irrestrita da livre iniciativa no setor de transporte coletivo de passageiros, com a conseqüente divisão de demanda pelo serviço, além de significar a renúncia do Estado sobre a titularidade do serviço, desestrutura as condições para oferta universal, contínua e regular do transporte público. A concorrência instaurada termina por frustrar o direito social ao transporte.

12. A concorrência predatória que começa a se instalar, em evidente prejuízo ao serviço público e ao atendimento do direito social ao transporte pelo Estado, tem sido induzida pelos atos impugnados nesta ADPF. São essas as razões fundamentais para a declaração de inconstitucionalidade do conjunto de decisões judiciais que autorizam o serviço de transporte *coletivo* de passageiros intermediado

⁸ Sobre o ponto é ilustrativa a passagem do Parecer da Comissão de Constituição e Justiça sobre Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 74/2013, convertida na Emenda Constitucional nº 90/2015, que positivou textualmente o direito social ao transporte no elenco do artigo 6º da Constituição: “*Como ocorre em toda sociedade industrial, a geografia brasileira se caracteriza pela especialização dos usos do solo. Por isso, sem transporte não há educação, não há saúde, não há trabalho, não há alimentação e não há lazer, salvo aqueles eventualmente produzidos nas próprias residências, e que a sociedade não pode tomar como base. Sem transporte, a liberdade de ir e vir também fica gravemente comprometida. Impor aos mais pobres uma condenação à imobilidade, seja pelas distâncias, seja pelas tarifas, ao mesmo tempo em que os proprietários de veículos podem usufruir de todos os espaços urbanos, é algo irreconciliável com a ideia de igualdade*”. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3867424&ts=1547925428846&disposition=inline> . Acesso em 09.03.2019.

⁹ Odete Medauar, Ainda existe serviço público?, In: Heleno Taveira Torres, Serviços Públicos e direito tributário, 2005, p. 78.

por plataformas digitais e aplicativos de “fretamento colaborativo”, assim como da omissão específica das agências reguladoras de transporte na fiscalização e proibição do exercício dessa atividade por prestadores sem habilitação do Estado.

II. QUESTÕES PROCESSUAIS RELEVANTES

II.1 Legitimidade ativa e pertinência temática

13. Nos termos do art. 2º, I, da Lei n.º 9.882/1999, a legitimação ativa para a ADPF recai sobre os que têm direito de propor a ação direta de inconstitucionalidade, constantes do elenco do art. 103 da Constituição da República. Nesse rol, estão incluídas entidades de classe de âmbito nacional.

14. A associação autora é entidade de classe de âmbito nacional que, nos termos do artigo 3º de seu estatuto, tem como filiadas empresas de transporte terrestre coletivo de passageiros, concessionárias, permissionárias ou autorizatárias especiais de serviços regulares delegados pela União, pelos Estados ou pelo Distrito Federal. Congrega cerca de 100 empresas, com atuação em todos os Estados e no Distrito Federal, representando cerca de 80% do total de passageiros por quilometro transportado de todo o segmento rodoviário interestadual e internacional. Dessa forma, a legitimidade ativa para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade encontra fundamento no artigo 103, inciso IX, da Constituição.

15. O Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADI nº 2.649/DF e da ADPF nº 81, já reconheceu a legitimidade ativa da autora para agir em sede jurisdicional concentrada.

16. Cabe registrar, ainda, que a Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros – ABRATI satisfaz, plenamente, a exigência jurisprudencial concernente à pertinência temática, consideradas, de um lado, as suas finalidades institucionais como entidade de classe de âmbito nacional e, de outro, o próprio objeto da desta ação.

17. Veja-se que a ABRATI tem como objetivos institucionais, expressos nos artigos 3º e 4º de seu estatuto, *“congregar, a nível nacional, empresas de transporte terrestre coletivo de passageiros, concessionárias, permissionárias ou autorizatárias de serviços regulares delegados pela União, pelos Estados ou pelo Distrito Federal, pautando-se pelas seguintes diretrizes fundamentais: a) defender os interesses pertinentes ao ramo de atividade das empresas de transporte terrestre coletivo de passageiros; (...) d) – propugnar por uma legislação que ordene o Sistema Nacional de Transporte Terrestre Coletivo de Passageiros de forma harmônica no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal, visando o interesse público e o desenvolvimento empresarial” e, “a fim de alcançar as suas finalidades, a Associação deverá: (...) f) quando expressamente autorizada por decisão da Assembleia Geral, representar judicial ou extrajudicialmente os interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos do mercado em geral ou do conjunto de suas associadas”*.

18. E a presente ação de descumprimento de preceito fundamental cuida da declaração de inconstitucionalidade de atos do Poder Público (o conjunto de decisões judiciais e a omissão das agências reguladoras de transporte na fiscalização e proibição do transporte coletivo de passageiros por agentes sem delegação do Estado) que afetam diretamente a atuação de suas associadas na prestação do serviço público de transporte *coletivo* de passageiros.

19. Assim, não há dúvida da relação de congruência entre as finalidades institucionais da entidade autora e o objeto deduzido nesta ação, sendo inquestionável o interesse das empresas de transporte terrestre de passageiros de

preservar o regime de prestação do serviço sem a concorrência predatória de agentes sem habilitação do Estado, cuja atuação aumenta os ônus e compromete o cumprimento dos deveres de universalidade, continuidade e regularidade impostos pelo Poder Público.

II.2 Cabimento da ação

20. A Lei n.º 9.882/1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, contemplou duas modalidades possíveis para o instrumento: a arguição autônoma e a incidental. A arguição aqui proposta é de natureza autônoma, cuja matriz se encontra no *caput* do art. 1º da referida lei.

21. A ADPF autônoma constitui uma ação análoga às ações diretas já instituídas na Constituição, por via da qual se suscita a jurisdição constitucional abstrata e concentrada do Supremo Tribunal Federal (STF). Tem por singularidade, todavia, ter objeto de controle mais amplo, compreendendo os atos do Poder Público em geral, e não apenas os de cunho normativo.

22. São três os pressupostos de cabimento da arguição autônoma: (i) a ameaça ou violação a preceito fundamental; (ii) um ato do Poder Público capaz de provocar a lesão; e (iii) a inexistência de qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade. Na presente demanda, todos os pressupostos estão presentes, conforme se passa a demonstrar.

(a) Ameaça ou violação a preceito fundamental

23. Nem a Constituição nem a lei cuidaram de precisar o sentido e o alcance da locução “preceito fundamental”. Nada obstante, há substancial consenso na doutrina de que, nessa categoria, devem figurar os fundamentos e objetivos da República, assim como as decisões políticas fundamentais, objeto do Título I da Constituição (arts. 1.º a 4.º); os direitos fundamentais, compreendendo, genericamente, os individuais, coletivos, políticos e sociais (art. 5.º e seguintes); as normas que se abrigam nas cláusulas pétreas (art. 60, § 4.º) ou que delas decorrem diretamente; e, por fim, os princípios constitucionais sensíveis (art. 34, VII), cuja violação justifica a decretação de intervenção federal¹⁰.

24. Como já descrito, os preceitos fundamentais violados são: (i) o *direito social ao transporte* (art. 6º caput da CRFB); a *garantia de prestação de serviço público adequado*, conformada pelos *princípios da universalidade, continuidade e regularidade do serviço público de transporte coletivo* (art. 175, parágrafo único, inciso IV c/c art. 21, inciso XII, “e” c/c art. 30, inciso V c/c art. 25, § 1º, da CRFB; e a *garantia de concorrência justa e leal* (art. 170 caput e inciso IV c/c art. 173, § 4º, da CRFB)

(b) Ato do Poder Público

25. Nos termos do art. 1º da Lei nº 9.882/1999, a arguição de descumprimento de preceito fundamental tem por objetivo evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público¹¹. Como consequência,

¹⁰ Sobre o tema, Luís Roberto Barroso, O controle de constitucionalidade no direito brasileiro, 2006. p 250.

¹¹ “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.”

qualquer ato manifestado pelo Poder Público que se afigure contrário a preceito fundamental da Carta Política de 1988 é passível de controle pela via da ADPF, incluídos, entre outros, atos normativos municipais, atos normativos anteriores à Constituição, inclusive atos administrativos e jurisdicionais, até então afastados do controle abstrato de constitucionalidade¹².

26. Assim, considerando que essa ação tem por objeto atos *jurisdicionais* (o conjunto de decisões autorizando a prestação do serviço de transporte *coletivo* por aplicativos de transporte por demanda) e *administrativos* (a omissão na adoção de medidas administrativas para fiscalizar e proibir o transporte coletivo por agentes sem delegação do Estado), revela-se ela perfeitamente adequada para o fim de submeter ao controle do Supremo Tribunal Federal essas manifestações do Poder Público que têm afrontado diretamente preceitos fundamentais da Constituição.

(b.1) conjunto de decisões judiciais autorizando o transporte irregular

27. Em relação à primeira espécie de ato do Poder Público, o cabimento da impugnação ficou estabelecida pelo Supremo em precedentes que orientam o conhecimento da ADPF contra atos judiciais: (i) a ADPF nº 101, Relatora a Ministra Carmem Lúcia, que teve como objeto múltiplas decisões judiciais com interpretações divergentes sobre a importação de pneus usados; (ii) a ADPF nº 144, Relator o

¹² Sobre o tema, a lição de Luís Roberto Barroso, O Controle de constitucionalidade no direito brasileiro, 2009, p. 304: “Relativamente aos atos jurisdicionais, como regra geral deverão ser eles impugnados mediante os recursos cabíveis. Como regra, será necessário esgotá-los sem sucesso para se superar o óbice do art. 4º, § 1º, quanto à inexistência de outro meio para sanar a lesividade. Todavia, em casos gravíssimos de erro in procedendo e in iudicando, com ameaça ou lesão a preceito fundamental e havendo relevância na controvérsia constitucional, não sendo possível produzir o resultado constitucionalmente adequado pelos mecanismos do processo subjetivo, será possível cogitar do cabimento de ADPF. Gilmar Mendes faz referência a duas possibilidades, coligadas na experiência alemã: lesão a preceito decorrente de mera interpretação judicial e contrariedade à Constituição decorrente de decisão judicial sem base legal (ou fundada em uma falsa base legal).”

Ministro Celso de Mello, contra a interpretação judicial dada pelo TSE ao § 9º do art. 14 da CRFB consolidada na Súmula 13/TSE; (iii) a ADPF nº 405/MC, Relatora a Ministra Rosa Weber, que impugnou o conjunto de decisões judiciais que determinaram a expropriação de recursos administrados pelo Poder Executivo; e (iv) a ADPF nº 324, Relator o Min. Luís Roberto Barroso, sobre a constitucionalidade da interpretação adotada por decisões da Justiça do Trabalho envolvendo terceirização. O que se discutiu nesses casos foi a constitucionalidade da interpretação dada por decisões judiciais que, no conjunto, causaram lesão à preceito fundamental. É idêntica a situação da presente ADPF, cujo objeto é a inconstitucionalidade de decisões que afirmam ser livre a iniciativa para o transporte coletivo de passageiros por aplicativo de “fretamento colaborativo”.

28. Veja-se que há pelos tribunais do país diversas ações sobre a oferta do serviço público de transporte coletivo de passageiro por plataformas de “fretamento colaborativo” (vide quadro abaixo). Todas envolvendo uma relevante controvérsia constitucional: *saber se o serviço público de transporte coletivo pode ser prestado sem outorga específica do Estado*. Essas ações têm sido ajuizadas por federações e sindicatos de empresas de transporte público, assim como pelas próprias plataformas digitais e incluem a União Federal e a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT no polo passivo. Ainda que se discuta sobre a limitação territorial da eficácia de decisões em ações coletivas¹³, é certo 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.

¹³ Sobre o ponto é relevante destacar que o Superior Tribunal de Justiça, no ERESP nº 1.134.957, Rel. Min. Laurita Vaz, e no RESP nº 1.243.887, Rel. Min. Luís Felipe Salomão, afirma ser indevida a limitação da eficácia das decisões em ações civis públicas coletivas ao território da competência do órgão judicante. O Supremo Tribunal Federal, no entanto, em recente decisão monocrática do Min. Alexandre de Moraes no RE 1.101.937, reafirmou a constitucionalidade da limitação territorial expressa pelo art. 16 da Lei nº 7.347/1985, com a redação dada pela Lei nº 9.494/1997.

(b.2) omissão das agências de transporte na fiscalização do transporte irregular

29. Quanto à segunda espécie de ato do Poder Público – a omissão das agências de regulação de transporte terrestre na fiscalização e proibição do transporte coletivo intermediado por aplicativos de “fretamento colaborativo” -, a jurisprudência do STF, no julgamento da ADPF nº 388, Relator o Ministro Gilmar Mendes, assentou o cabimento da via para impugnar práticas institucionalizadas contrárias à Constituição¹⁴. É certo que, no caso, o objeto consiste no controle de omissão da Administração Pública na edição de atos que traduzam efetiva fiscalização e proibição do transporte coletivo por aplicativos de “fretamento colaborativo”. A ausência de providência concreta para coibir essa nova modalidade de transporte clandestino pode ser, no entanto, caracterizada como um comportamento inconstitucional persistente do Poder Público. De toda forma, o Supremo Tribunal Federal, na ADPF nº 347/MC, Relator o Ministro Marco Aurélio Mello – ADPF sobre as condições do Sistema Penitenciário -, reconheceu o cabimento da ação para o controle de omissão inconstitucional reiterada do Poder Público. O controle de omissão de atos concretos do Poder Público por ADPF também já foi afirmado na ADPF nº 339, Relator o Ministro Luiz Fux; na ADPF nº 504, Relatora a Ministra Rosa Weber; e na ADPF nº 384, Relator o Ministro Edson Fachin.

30. Veja-se que a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, cuja esfera de atuação alcança tanto o transporte interestadual regular de passageiros

¹⁴ Sobre o ponto, vide passagem do voto do Min. Relator Gilmar Mendes na ADPF nº 388: “Ou seja, o ponto central não está na edição de norma incompatível com a Constituição, mas na institucionalização de uma prática contrária à Constituição. Em verdade, no presente caso, a ação não mira apenas uma norma objetiva. Ataca também o ato da Presidente da República que nomeou o Ministro de Estado da Justiça e, em geral, atos semelhantes em todas as esferas da Administração Pública”.

(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*”.

31. Idêntica omissão se vê na Agência de Transporte do Estado de São Paulo – ARTRESP e no Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais - DER-MG, em cujos territórios os aplicativos de “fretamento colaborativo” têm oferecido de forma regular o serviço para linhas intermunicipais.

32. É, pois, inequívoco que os atos impugnados são passíveis de controle abstrato de constitucionalidade por meio de arguição de descumprimento de preceito fundamental.

(c) Inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesividade (subsidiariedade)

33. A exigência de “*inexistir outro meio capaz de sanar a lesividade*” não decorre da matriz constitucional do instituto, mas foi imposta pelo art. 4.º, § 1.º, da Lei n.º 9.882/99. Sobre o tema, a doutrina e a jurisprudência do STF vêm entendendo que a verificação da subsidiariedade em cada caso depende da eficácia “do outro meio” referido na lei, isto é, da espécie de solução que as outras medidas possíveis na hipótese sejam capazes de

produzir¹⁵. O outro meio deve proporcionar resultados semelhantes aos que podem ser obtidos com a ADPF.

34. A decisão na ADPF é dotada de caráter vinculante e eficácia contra todos, elementos que, como regra, não podem ser obtidos por meio de ações de natureza subjetiva. Ainda que assim não fosse, caso se pretendesse vedar o emprego da ADPF sempre que cabível alguma espécie de recurso ou ação de natureza subjetiva, o papel da nova ação seria totalmente marginal e seu propósito não teria sido cumprido. É por esse fundamento, tendo em vista a natureza objetiva da ADPF, que o exame de sua subsidiariedade deve levar em consideração os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional. Esse é o entendimento que tem prevalecido neste Supremo Tribunal Federal¹⁶.

35. No caso, a impugnação se volta contra decisões judiciais, de primeira e segunda instâncias de diferentes tribunais do país, que autorizaram o transporte coletivo de passageiros intermediado por aplicativo de “fretamento coletivo” (**doc. 05**):

¹⁵ Embora na ADPF n.º 17 (DJU 28 set. 2001), o Relator. Min. Celso de Mello, não tenha conhecido da arguição, por aplicação da regra da subsidiariedade, esse ponto não lhe passou despercebido: “*É claro que a mera possibilidade de utilização de outros meios processuais não basta, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade, pois, para que esse postulado possa legitimamente incidir, revelar-se-á essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se aptos a sanar, de modo eficaz, a situação da lesividade. Isso significa, portanto, que o princípio da subsidiariedade não pode – e não deve – ser invocado para impedir o exercício da ação constitucional de arguição de descumprimento de preceito fundamental, eis que esse instrumento está vocacionado a viabilizar, numa dimensão estritamente objetiva, a realização jurisdicional de direitos básicos, de valores essenciais e de preceitos fundamentais contemplados no texto da Constituição da República*”.

¹⁶ É o que se extrai do voto do Min. Gilmar Mendes na ADPF 33: “De uma perspectiva estritamente subjetiva, a ação somente poderia ser proposta se já se tivesse verificado a exaustão de todos os meios eficazes de afastar a lesão no âmbito judicial. Uma leitura mais cuidadosa há de revelar, porém, que na análise sobre a eficácia da proteção de preceito fundamental nesse processo deve predominar um enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva. (...) Assim, tendo em vista o caráter acentuadamente objetivo da arguição de descumprimento, o juízo de subsidiariedade há de ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional”.

PROCESSO	REQUERENTE	OBJETO	JULGADOR	DATA	DECISÃO
Ação Ordinária nº 5090883-03.2017.8.13.0024	SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSP PASSAGEIROS NO ESTADO DE MG	Suspensão do transporte público interestadual de passageiros pela BUSER sem as devidas autorizações	5ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Belo Horizonte	06/07/2017	Determina a suspensão do transporte rodoviário interestadual de passageiros pela BUSER sem as devidas autorizações.
Agravo de instrumento nº 1.0000.18.013703-6-001 e ED 1.0000.18.013703-6/002	BUSER	Suspensão da liminar concedida na Ação nº 5090883-03.2017.8.13.0024	7ª Câmara Cível TJMG	21/02/2018	Indeferiu o pedido de suspensão. Competência declinada para Justiça Federal.
Mandado de Segurança 1002506-80.2018.4.01.3800	BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA	Determinar que as autoridades impetradas se abstenham de criar qualquer óbice ou impedir as viagens intermediadas pela BUSER, sob o fundamento de prestação clandestina de serviço de transporte interestadual	3ª Vara Federal Cível da SJMG - TRF1	14/03/2018	Deferida liminar ara que as autoridades impetradas se abstenham de criar qualquer óbice ou impedir as viagens intermediadas pela BUSER, sob o fundamento de prestação clandestina de serviço de transporte interestadual
Agravo de instrumento nº 1020268-63.2018.4.01.0000	SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSP PASSAGEIROS NO ESTADO DE MG	Suspender a liminar deferida no MS nº 1002506-80.2018.4.01.3800	6ª Turma do TRF1.	07/06/2018	Deferido efeito suspensivo para suspender a decisão agravada.
Agravo de instrumento nº 1009783-04.2018.4.01.0000	AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT	Suspender a liminar deferida no MS nº 1002506-80.2018.4.01.3800	6ª Turma do TRF1.	07/06/2018	Deferido efeito suspensivo para suspender a decisão agravada.
Mandado de segurança nº 5005438-03.2018.4.03.6100	BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA.	Determinar que as autoridades impetradas se abstenham de criar qualquer óbice ou impedir as viagens intermediadas pela BUSER, sob o fundamento de prestação clandestina de serviço de transporte interestadual	8ª Vara Cível Federal de São Paulo - TRF3	20/09/2018	Sentença concessiva da segurança para determinar que as autoridades impetradas se abstenham de criar qualquer óbice ou impedir as viagens intermediadas pela BUSER, sob o fundamento de prestação clandestina de serviço de transporte interestadual
Apelação nº 5005438-03.2018.4.03.6100	BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA.	Reforma da sentença que concedeu a ordem no MS nº 5005438-03.2018.4.03.6100	6ª Turma do TRF3	-	Julgamento pendente

Ação ordinária nº 5027566-06.2018.4.04.7000	FEDERAÇÃO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS DOS ESTADOS DO PARANÁ E SANTA CATARINA - FEPASC	Impedir as atividades de transporte oferecidas pelo BUSER nos moldes que ora se pretende praticar, inclusive com aplicação de multa à empresa em caso de desobediência da ordem, determinando-se que a União e a ANTT exerçam a fiscalização nesse sentido.	Juízo Federal da 3ª VF de Curitiba	13/072018	Deferida a liminar para que a ANTT adote as medidas que entender adequadas e necessárias para obstar, no âmbito do Estado do Paraná, dada competência territorial do Juízo da 3ª Vara Federal de Curitiba/PR (órgão prolator), a prestação, por meio do "BUSER" de serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros em desconformidade com as normas regulamentares aplicáveis.
Agravo de instrumento nº 5032158-44.2018.4.04.0000	AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT	Suspender a liminar deferida na Ação Ordinária nº 5027566-06.2018.4.04.7000	3ª Turma do TRF4	08/11/2018	Liminar indeferida
Ação Ordinária nº 1070212-30.2017.8.26.0100	SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS NO ESTADO DE SP	Proibir a BUSER de executar viagens com características de transporte público interestadual de passageiros nas linhas concedidas exclusivamente às empresas representadas pelo sindicato, sob pena de multa.	2ª Vara Cível João Mendes - TJSP	28/09/2018	Aguardar o processamento de ação civil pública correlata para averiguação de conexão ou litispendência e eventual julgamento conjunto
Ação Civil Pública nº 1033775-97.2018.8.26.0053	SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS NO ESTADO DE SP	Proibir a BUSER de executar viagens com características de transporte público interestadual de passageiros nas linhas concedidas exclusivamente às empresas representadas pelo sindicato, sob pena de multa.	2ª Vara Cível João Mendes - TJSP	-	Aguarda manifestação do Ministério Público para análise do pedido liminar

36. A contínua interposição de recursos contra essas decisões judiciais não é capaz, no entanto, de evitar os efeitos deletérios sobre o serviço público enquanto vigentes os atos impugnados. O tempo dos processos individuais e a profusão de decisões pelo território nacional têm consolidado esses aplicativos de “fretamento colaborativo” no mercado, evidenciando a ineficácia dos instrumentos subjetivos para evitar ou reparar a lesão aos preceitos fundamentais que se pretende tutelar. Mais do que isso, a existência de decisões proferidas por juízes com competências territoriais distintas, ora autorizando ora proibindo a atividade, gera insegurança jurídica que só pode ser sanada por processo objetivo de controle de constitucionalidade. Convém observar o que destacou o Ministro Gilmar Mendes em passagem do voto proferido na ADPF nº 33:

Assim, o Tribunal poderá conhecer da arguição de descumprimento toda vez que o princípio da segurança jurídica restar seriamente ameaçado, especialmente em razão de conflitos de interpretação ou de incongruências hermenêuticas causadas pelo modelo pluralista de jurisdição constitucional.

37. De igual modo, o controle da inconstitucionalidade da omissão das agências reguladoras de transporte não se refere à edição de atos normativos. Cuida de omissão de atos de efeitos concretos (fiscalização, proibição e sanção) em relação aos prestadores de transporte coletivo de passageiros sem delegação do Estado, intermediados por plataformas e aplicativos de “fretamento colaborativo”.

38. A ADPF é, portanto, o único instrumento adequado a evitar a desestruturação do serviço público e a lesão ao direito social que ele concretiza, por meio de uma declaração abrangente e vinculante de inconstitucionalidade das várias decisões expedidas pelo Poder Judiciário e da omissão da Administração Pública para coibir essa nova modalidade de transporte irregular. Acrescente-se, por fim, que a possibilidade de utilização da ADPF para controlar, simultaneamente, atos de

natureza distinta já foi reconhecida pelo STF na ADPF nº 378, Redator para acórdão o Ministro Luís Roberto Barroso; e na ADPF 388, Relator o Ministro Gilmar Mendes.

III. MÉRITO

III.1 Preceitos fundamentais violados

(a) Direito social ao transporte

39. A Constituição de 1988 trata o transporte coletivo de passageiros, de forma expressa, como serviço público e como direito social. Isso significa que o constituinte atribuiu exclusivamente ao Estado a titularidade de um serviço afirmado como essencial para o desenvolvimento humano e social. O art. 6º *caput* e os arts. 21, inciso XII, “e”; 30, inciso V; e 25, § 1º, da CRFB consolidam, assim, um regime constitucional que, de um lado, reconhece a *fundamentalidade* de um bem/serviço, com a respectiva designação de sua universalidade, indivisibilidade e imprescritibilidade, e, de outro, impõe a *forma* como esse direito será satisfeito pelo Estado. Há, pois, uma dimensão *material* e outra *procedimental* do transporte na Constituição. A violação de qualquer uma delas frustra a garantia social em si.

40. A Emenda Constitucional nº 90/2015 positivou textualmente o direito ao transporte no elenco de direitos do artigo 6º da Constituição. Essa inclusão no regime jurídico-constitucional unificado dos direitos fundamentais sociais importou na atribuição de efeitos formais e materiais ao direito ao transporte, com um reflexo indiscutível sobre os deveres do Estado em relação a forma de atendimento desse compromisso social. A modificação formal da Constituição conformou um novo marco regulatório nos serviços públicos de transporte, uma vez que tratar a

mobilidade como um direito social significa incluí-la no conjunto institucionalizado de direitos e garantias do homem que tem por finalidade básica o respeito a sua dignidade, por meio do estabelecimento de condições mínimas de vida e de desenvolvimento da personalidade¹⁷.

41. Isso significa que o Estado tem o dever de uma atuação específica, voltada à promoção de condições que universalizem a capacidade dos indivíduos de mobilidade, tornando inválido qualquer ato que reduza os níveis de acesso ao transporte (eficácia negativa dos direitos fundamentais). Entre esses atos, por certo, está o mais drástico deles: a própria *renúncia* à titularidade do serviço. A admissão da prestação do serviço de transporte coletivo por aplicativos de “fretamento colaborativo” significa, justamente, essa renúncia. Afinal, 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

¹⁷ O caráter prestacional dos direitos sociais, impondo uma atuação positiva do Estado, é afirmado por José Afonso da Silva: “os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais”. (José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, 2008. p. 286). No mesmo sentido, ressaltando as implicações no campo prático da prestação positiva pelo Estado dos direitos sociais Norberto Bobbio, A Era dos Direitos, 1992: “É supérfluo acrescentar que o reconhecimento dos direitos sociais suscita, além do problema da proliferação dos direitos do homem, problemas bem mais difíceis de resolver no que concerne àquela “prática” de que falei no início: é que a proteção destes últimos requer uma intervenção ativa do Estado, que não é requerida pela proteção dos direitos de liberdade, produzindo aquela organização dos serviços públicos de onde nasceu até mesmo uma nova forma de Estado, o Estado social.” (p. 72) “Prova disso é que as exigências de direitos sociais tornaram-se tanto mais numerosas quanto mais rápida e profunda foi a transformação da sociedade. Cabe considerar, de resto, que as exigências que se concretizam na demanda de uma intervenção pública e de uma prestação de serviços sociais por parte do Estado só podem ser satisfeitas num determinado nível de desenvolvimento econômico e tecnológico; e que, com relação à própria teoria, são precisamente certas transformações sociais e certas inovações técnicas que fazem surgir novas exigências, imprevisíveis e inexequíveis antes que essas transformações e inovações tivessem ocorrido. Isso nos traz uma ulterior confirmação da socialidade, ou da não-naturalidade, desses direitos” (p. 76).

segurança para operação; e (vi) as garantias do usuário do serviço. Todos esses aspectos do transporte coletivo passarão a ser determinados conforme o interesse do mercado, excluindo-se, por consequência, diversos cidadãos de sua fruição.

42. Ocorre, no entanto, que os serviços públicos são orientados por uma lógica mais jurídica do que econômica¹⁸. Não é possível, estando-se diante de um direito fundamental social, admitir que o mercado decida livremente como a prestação do serviço essencial será oferecida à população.

43. É certo que os serviços de transporte rodoviário coletivo de passageiros já estão submetidos à regimes distintos de delegação. No âmbito nacional, conforme se extrai da Lei nº 10.233/2001, estão submetidos ao regime de: (i) *concessão*, a exploração de infraestrutura de transporte público (art. 13, I); (ii) *permissão*, a prestação regular de serviços de transporte terrestre coletivo interestadual semiurbano de passageiros (art. 13, IV, a); e (iii) *autorização*, a prestação regular de serviços de transporte terrestre coletivo interestadual e internacional de passageiros (art. 13, V, e) e a prestação não regular de serviços de transporte terrestre coletivo de passageiros (art. 13, V, a). Por sua vez, no âmbito estadual, distrital e municipal, em regra, o regime de outorga do transporte intermunicipal e urbano é o de *concessão* ou *permissão*.

44. Nesse aspecto, por mais que nem toda outorga seja precedida de licitação, nem goze obrigatoriamente de exclusividade em sua exploração, como no

¹⁸ Sobre o ponto, vide o comentário de Victor Rhein Schirato: “a prestação dos serviços em testa [transporte coletivo] deve ser permeada por deveres que impeçam por completo o afastamento de cidadãos de sua fruição. Ou seja, não pode haver a prestação de um serviço público de forma que se possa alijar de sua fruição certa camada da população, seja em função de renda, seja em função de momento de fruição, seja em função de localidade. Essa afirmação, como bem pondera Simone Torricelli, faz com que a lógica puramente econômica do mercado seja mitigada em função de obrigações jurídicas inerentes ao serviço público”. (Victor Rhein Schirato, Os desafios da Regulação dos Serviços Públicos de Transporte Coletivo diante de novas tecnologias, In: Alexandre Santos Aragão, Anna Carolina Migueis Pereira, Letícia Lobato Anciet Lisboa (Coord.), Regulação e Infraestrutura, 2018, p. 680).

transporte regular interestadual e internacional, a atuação sempre é conformada e ditada pelo Poder Público. O “fretamento colaborativo”, no entanto, ainda que exercido por alguém que detém autorização para *frete* ou *turismo*¹⁹ – o que não é uma regra -, não se submete a essa lógica. *Em primeiro lugar*, porque a atuação se dá *fora dos limites da autorização do Estado*, já que não se tem delegação para o transporte regular, mas apenas para o eventual em circuito fechado²⁰. *Em segundo*, porque todas as condições de oferta são definidas pela plataforma digital e não pelo Estado. A atividade dos aplicativos de “fretamento colaborativo” é, sem dúvida, a de prestação de serviço de transporte coletivo regular aberto ao público indevidamente camuflada sob as vestes de frete eventual e turístico²¹.

¹⁹ O transporte coletivo não regular é regulado pela Resolução ANTT nº 4.777/2015 e alcança o regime de fretamento turístico, eventual e para empregados de empresa. A característica fundamental desse regime é a operação em circuito fechado, que é definido pelo art. 3º, XIV, da Resolução nos seguintes termos: “*Circuito fechado: viagem de um grupo de passageiros com motivação comum que parte em um veículo de local de origem a um ou mais locais de destino e, após percorrer todo o itinerário, observado os tempos de permanência estabelecidos nesta Resolução, este grupo de passageiros retorna ao local de origem no mesmo veículo que efetuou o transporte na viagem de ida*”.

²⁰ Como já exposto na nota prévia desta ação, a oferta digital do serviço não se limita a reunir usuários esporádicos que farão uso de empresas de frete eventual para frete ou turismo. A capacidade de alcançar todo e qualquer passageiro interessado em se deslocar, conectando-o com os donos de ônibus, vans e “lotadas” leva a criação de linhas frequentes de transporte coletivo. Quanto maior a adesão a essas plataformas, maior será a regularidade dessas linhas operadas à margem da regulação do Estado. E o frete passa de eventual para regular e aberto ao público.

²¹ Como esta Suprema Corte já reconheceu em relação a Uber, Cabify e 99, no acórdão que reconheceu a repercussão geral do RE nº 1.054.110, a intermediação digital não descaracteriza a organização de meios de produção para prestação do serviço de transporte. Em exame específico sobre a natureza dos serviços prestados por aplicativos de transporte por demanda, a Corte de Justiça da União Europeia decidiu que a Uber é uma empresa de transportes. Assim sendo, determinou que em todos os países membros da UE a Uber as demais plataformas de transporte sob demanda por aplicativo se submetam ao conjunto regulatório de serviços de transportes. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/PDF/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2018.072.01.0002.01.POR. Acesso em 01.03.2019. Nos dois casos se tem plataformas que aproximam demandas dispersas de prestadores interessados em empreender. A diferença, no entanto, é que nos casos da Uber, Cabify e 99 não há um serviço público e, conseqüentemente, o risco de desatendimento do direito fundamental que o fundamenta.

45. Nessas condições, em que o Estado se vê aliado da regulação do serviço público, não há garantia de satisfação do direito social ao transporte, uma vez que é impossível assegurar, sob uma lógica estritamente econômica, que toda a população terá a oferta de transporte, independentemente de sua renda, dos locais e horários de deslocamento. É fora de dúvida que a admissão irrestrita da livre iniciativa no setor de transporte coletivo viola a própria dimensão material do direito social ao transporte.

(b) A garantia de serviço público adequado: a universalidade, continuidade e regularidade do serviço público de transporte coletivo frustrada pela concorrência predatória

46. O livre ingresso de agentes sem delegação específica do Estado para a prestação do serviço também viola a dimensão instrumental do transporte. Isso porque desestrutura as condições para que o serviço público seja prestado de forma universal, contínua e regular.

47. O regime dos serviços públicos tem características especiais que o distinguem dos serviços privados. A diferença se dá porque a Constituição, em seu art. 175, parágrafo único, inciso IV, impõe que a prestação envolve “a obrigação de manter serviço adequado”. Esse dever de adequação é traduzido pelo atendimento de princípios que orientam a prestação do serviço público. É o que destaca Diogo de Figueiredo Moreira Neto²²:

O regime dos serviços públicos apresenta características funcionais próprias, que o estremam do regime comum dos serviços privados, estando sintetizados em oito princípios jurídicos informativos dos serviços públicos: a generalidade, a

²² Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Curso de Direito Administrativo, 2014, p. 471.

continuidade, a regularidade, a eficiência, a atualidade, a segurança, a cortesia e a modicidade, que, em conjunto, atendem ao conceito jurídico indeterminado constitucional de serviço adequado (CF, art. 175, parágrafo único, IV) (...).

48. Por conta desse regime constitucional específico, a oferta do serviço público de transporte não é aleatória. Ela parte de diversos estudos técnicos, como os estudos de impacto regulatório, que indicam qual é a decisão mais qualificada a ser tomada para o setor. Não é tarefa simples determinar quais serão os itinerários ou os denominados “mercados”, os blocos de outorga conjunta, a admissão de concorrência entre delegatários e os casos de inviabilidade operacional em virtude dessa concorrência. E a isso tudo ainda se soma a necessidade de coordenação de interesses não-econômicos relacionados à garantia do direito social ao transporte e ao planejamento urbano e das regiões metropolitanas.

49. A admissão do intitulado “frete colaborativo”, no entanto, desestrutura todo esse sistema moldado pelo Estado. Como são guiadas por uma lógica exclusivamente econômica, as plataformas digitais operam apenas nas linhas em que há demanda consistente de usuários: os itinerários economicamente atraentes. Ocorre que o serviço público, por seus deveres de *universalidade, continuidade e regularidade*, não são oferecidos apenas quando rentáveis ao seu prestador.

50. Desse modo, a competição autorizada pelo conjunto de decisões judiciais impugnadas e que, igualmente, tem sido negligenciada pelas agências reguladoras de transporte caracteriza uma *concorrência predatória*, vedada pelo art. 170 c/c art. 173, § 4º da Constituição, que impede a prestação adequada do serviço público (CRFB, art. 175, parágrafo único, IV). A razão é simples: não é possível manter a *universalidade* do serviço com a competição entre prestadores em regimes assimétricos (delegatários *vs.* agentes submetidos à livre iniciativa).

51. Veja-se que o serviço público deve ser prestado na maior extensão possível de interessados. Desse modo, é comum que a outorga do serviço público se dê contemplando tanto linhas superavitárias como mercados deficitários, de modo a permitir a exequibilidade da prestação pelos delegatários pela instituição dos chamados subsídios cruzados. Esse regime se destina justamente a concretizar a oferta universal, isonômica e democrática do serviço. O ingresso de agentes sem delegação do Estado, explorando livremente e à sua escolha as linhas economicamente atrativas esvazia qualquer política de estruturação do serviço público, frustrando a *universalidade* exigida pela Constituição.

52. Em um cenário como esse só restariam duas alternativas aos delegatários: a dispensa para atendimento das áreas remotas e distantes, ou o aumento de subsídios externos pagos pelo Estado. As duas hipóteses, no entanto, não se conformam com a Constituição, seja por não ser possível suprimir o direito social daqueles que mais demandam a atenção do Estado e habitam as áreas menos acessíveis e pobres do país, seja porque não há razão para distribuir pela sociedade os ônus da criação de subsídios para satisfação exclusiva do interesse econômico das plataformas de “fretamento colaborativo”.

53. Por fim, a *continuidade* e a *regularidade* do serviço público também são afetadas pela inserção da concorrência do “fretamento colaborativo” no setor. O dever de manutenção de padrão técnico e de oferta ininterrupta de transporte coletivo só é exequível se for assegurado ao prestador a permanência das condições da delegação. Por exemplo, o dever de operação tanto em horários de maior demanda como durante períodos de baixa procura, como madrugadas e finais de semana, fica comprometido quando agentes passam a atuar conforme a sua livre iniciativa e buscam, por óbvio, apenas as parcelas rentáveis do mercado. Todo o cálculo para oferta do serviço de forma universal, contínua e com padrão técnico regular entra em colapso.

(c) A garantia constitucional de concorrência justa, livre e leal

54. A Constituição assegura, como regra, o livre exercício de qualquer atividade econômica. Esse é o significado da garantia constitucional da livre iniciativa, em que se enfatiza a liberdade de agentes privados iniciarem e organizarem atividades produtivas. Há casos, contudo, em que a própria Constituição impõe restrições à livre iniciativa, uma vez que a sua limitação se torna necessária à concretização de outros valores constitucionais. Como visto, esse é o caso do serviço público de transporte coletivo de passageiros, em que a limitação da livre iniciativa se torna necessária à própria preservação do serviço.

55. Como decorrência, no mercado de transporte coletivo cabe ao Estado determinar a *forma* como o serviço será executado. E isso pode significar a outorga do serviço para prestação com ou sem exclusividade pelos delegatários.

56. É certo que o serviço de transporte *regular* interestadual de passageiros, que é o principal mercado do “fretamento colaborativo”, está submetido a regime de autorização, cuja outorga não tem caráter de exclusividade e poderá ocorrer em liberdade de preços dos serviços e tarifas (art. 2º, I, da Resolução ANTT nº 4.770/2015²³ - **doc. 06**).

57. Nesse segmento do mercado de transportes coletivos, a agência reguladora pressupõe que a outorga por autorização e sem controle de preço (art. 54

²³ Resolução ANTT nº 4.770/2005, Art. 2º. Para fins desta Resolução, considera-se: I - Autorização: delegação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, a título precário, sem caráter de exclusividade, exercido em liberdade de preços dos serviços e tarifas, em ambiente de competição, por conta e risco da autorizatária;

da Resolução ANTT nº 4.770/2005²⁴) é o mecanismo mais eficaz para garantir ao usuário a menor tarifa e o melhor serviço. 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 4.770/2015²⁵), prazos para atendimento de mercado (art. 45 da Resolução ANTT nº 4.770/2015²⁶), observância de tarifa máxima (art. 76 da Resolução ANTT nº 4.770/2015²⁷) e concessão de gratuidades e descontos em bilhetes (art. 55 da Resolução ANTT nº 4.770/2015²⁸). 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.

58. Note-se que as plataformas de “fretamento colaborativo” sustentam que a atividade desempenhada por elas não seria ilícita, porque os seus operadores são autorizados pela agência reguladora para o transporte coletivo de passageiros em regime de *fretamento eventual*. Ocorre que a autorização para o exercício de frete eventual não autoriza o desempenho de transporte *regular* interestadual e intermunicipal aberto ao público. E, como já exposto, a oferta digital de linhas com horários e itinerários pré-determinados desconfigura a prestação em circuito fechado e a eventualidade que são pressupostos do serviço *não regular* de transporte coletivo²⁹.

²⁴ Resolução ANTT nº 4.770/2015, Art. 54. A tarifa é exercida em liberdade de preços dos serviços.

²⁵ Resolução ANTT nº 4.770/2015, Art. 33. A frequência mínima dos mercados solicitados deverá ser de, ao menos, uma viagem semanal por sentido, por empresa.

²⁶ Resolução ANTT nº 4.770/2015, 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.

²⁷ Resolução ANTT nº 4.770/2015, Art. 76. A ANTT fixará o Coeficiente Tarifário Máximo até a data de 18 de junho de 2019.

²⁸ Resolução ANTT nº 4.770/2015, Art. 55. A autorizatória deverá oferecer, na frequência mínima estabelecida pela ANTT, as gratuidades e os benefícios tarifários aos usuários, independentemente da categoria do ônibus utilizado.

²⁹ A Resolução ANTT nº 4.777/2015 define que o regime de fretamento pode ser turístico, eventual e contínuo (art. 2º), os quais são conceituados nos seguintes termos (art. 3º): Fretamento turístico: o serviço prestado por

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 regular³⁰. A própria ideia de viabilidade operacional, inerente ao transporte regular, não se conforma ao transporte por fretamento.

autorizatória, 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; Fretamento eventual: o serviço prestado por autorizatória, 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; Fretamento contínuo: o serviço prestado por autorizatória, 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.

³⁰ Veja-se que o art. 9º da Resolução ANTT nº 4.770/2015 exige do operador de transporte regular capital social mínimo que vai de R\$ 2.000.000,00, para frota de 10 ônibus, a R\$ 15.000.000,00, para mais de 50 ônibus. Por sua vez, a Resolução ANTT nº 4.777/2015, **não faz qualquer exigência de capital social mínimo** do transportador eventual de passageiros. Da mesma forma, o art. 14 da Resolução ANTT nº 4.770/2015 exige comprovação de regularidade técnico-operacional para a prestação do transporte regular, por meio da apresentação de atestados emitidos por ente público, em nome da transportadora, que comprove o volume de passageiro-quilômetro produzido em serviço coletivo de transporte rodoviário de passageiros outorgado por ato ou contrato administrativo. Os operadores de transporte *não regular*, no entanto, não precisam apresentar qualquer atestado para a obtenção da autorização.

60. Nesse cenário, é fora de dúvida a concorrência desleal e predatória pela autorização de competição entre prestadores em regimes assimétricos (delegatários *vs.* agentes submetidos à livre iniciativa). Como destaca o Ministro Eros Grau, a Constituição, ao prescrever a garantia de livre concorrência em seu art. 170, inciso IV, também contempla a repressão aos abusos do poder econômico, que é princípio latente inserto no § 4º do art. 173 da CRFB:

“A afirmação, principiológica, da livre concorrência no texto constitucional é instigante. De uma banda porque a concorrência livre – não liberdade de concorrência, note-se – somente poderia ter lugar em condições de mercado nas quais não se manifestasse o fenômeno do poder econômico. Este, no entanto – o poder econômico – é não apenas um elemento da realidade, porém um dado constitucionalmente institucionalizado, no mesmo texto que consagra o princípio. (...) De outra banda, é ainda instigante a afirmação do princípio porque o próprio texto constitucional fartamente o confronta. **A livre concorrência, no sentido que lhe é atribuído – ‘livre jogo das forças de mercado, na disputa de clientela’ -, supõe desigualdade ao final da competição, a partir, porém, de um quadro de igualdade jurídico-formal.** Essa igualdade, contudo, é reiteradamente recusada (...). O que se passa, em verdade, é que é outro, que não aquele lido no preceito por quantos se dispõem a fazer praça do liberalismo econômico, o sentido do princípio da livre concorrência. **Deveras, não há oposição entre o princípio da livre concorrência e aquele que se oculta sob a norma do § 4º do art. 173 do texto constitucional, princípio latente, que se expressa como princípio da repressão aos abusos do poder econômico e, em verdade – porque dele é fragmento –compõe-se no primeiro**³¹. (grifos acrescentados).

61. A sujeição de apenas uma parcela dos prestadores ao conjunto de obrigações impostas para a prestação adequada (universal, contínua e regular) do serviço público de transporte coletivo desequipara as condições para garantia de concorrência livre. Portanto, a autorização da prestação do serviço pelas plataformas de “fretamento colaborativo” também viola a garantia constitucional de concorrência livre, justa e leal. Isso porque, mesmo nos casos em que o serviço não é outorgado com exclusividade, a competição justa e leal pressupõe que os *players* do mercado estejam

³¹ Eros Roberto Grau, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, 2000, p. 234/236.

submetidos às mesmas exigências do Poder Público, o que não ocorre ao se autorizar que empresas de fretamento desempenhem o serviço de transporte regular de passageiros.

III.2 A solução imposta diretamente pela aplicação adequada dos referidos preceitos fundamentais: a proporcionalidade da restrição à livre iniciativa para garantia da universalidade, continuidade e regularidade do serviço público de transporte coletivo

62. Não é recente a defesa de que a atividade de transporte coletivo de passageiros não está aberta à livre iniciativa, tendo em vista que o seu desempenho em regime de livre mercado frustra as finalidades do serviço público e, conseqüentemente, o direito fundamental que lhe dá estrutura³². A restrição à livre iniciativa no setor de transporte coletivo de passageiros não se trata, assim, de uma vantagem indevida reconhecida aos concessionários, permissionários e autorizatários do serviço público. Cuida de medida adequada, necessária e proporcional em sentido estrito à realização do direito social ao transporte.

63. Veja-se que os serviços públicos estão diretamente vinculados à satisfação de direitos fundamentais e envolvem, por isso, os deveres de universalização, continuidade e regularidade. O cumprimento desse regime, por vezes, impõe e justifica *“a derrogação da lógica de mercado das normas de direito privado,*

³² A defesa do regime de exclusividade do transporte coletivo de passageiros já era afirmada por Hely Lopes Meirelles, *Estudos e Pareceres de Direito Público*, V. II, 1977, p. 487: *“Os serviços públicos concedidos devem ser explorados com exclusividade, em princípio. Entre as razões que militam a favor dessa orientação, sobressai-se a que considera a necessidade de investimento de grandes capitais para o seu bom desempenho, não so devido ao custo de montagem e manutenção da empresa, como à necessidade de grande número de empregados para atender, em qualquer tempo, aos atuais e aos novos clientes, cujas solicitações de serviço variam segundo as épocas e as horas”*.

como meio para tornar possível o acesso dos indivíduos às utilidades essenciais que compõem o rol de seus direitos fundamentais”³³. O regime de livre mercado, portanto, nem sempre será o caminho adequado para o cumprimento pelo Estado dos deveres relacionados à satisfação do direito fundamental que qualifica o serviço público³⁴.

64. Como se demonstrou acima, o ingresso de agentes intermediados pelas plataformas de “fretamento colaborativo” afeta de forma direta a universalidade, continuidade e regularidade técnica do serviço público de transporte. Isso quer dizer que o resultado da ponderação entre, de um lado, a livre iniciativa e, de outro lado, o direito social ao transporte exige a restrição a entrantes em regime assimétrico no mercado de transporte coletivo de passageiros³⁵. Do contrário, frustra-se o próprio direito social fundamental. Essa é justamente a razão de o constituinte cuidar do transporte como um direito social (art. 6º *caput*) e ao mesmo tempo qualificar a atividade como um serviço público (art. 21, inciso XII, “e” c/c art. 30, inciso V c/c art. 25, § 1º, da CRFB). Há no regime constitucional do transporte coletivo uma opção pela restrição à livre iniciativa e à livre concorrência. E essa exploração apenas por aqueles com delegação específica do Estado se justifica por ser medida proporcional à manutenção do regime de universalidade, continuidade e regularidade do serviço público de transporte coletivo.

³³ Gustavo Binenbojm, Novas tecnologias e mutações regulatórias nos transportes públicos municipais de passageiros: um estudo a partir do caso Uber, Revista de Direito da Cidade, v. 8, n. 4, 2016, p. 1694.

³⁴ Vide, sobre o ponto, Alexandre Santos de Aragão, Direito dos Serviços Públicos, 2017, p. 325: “O que devemos ter em vista é que, não apenas no âmbito dos serviços públicos, mas a fortiori na sua seara, a concorrência não é um valor em si mesmo, podendo constituir, outrossim, um instrumento de realização eficiente dos objetivos dos serviços públicos. A concorrência só será legítima enquanto for capaz de atingi-los”.

³⁵ Destaque-se que mesmo nos segmentos de transporte coletivo regular em que a outorga não é feita com exclusividade, há a previsão de processo seletivo público para os casos em que: (i) houver interessados em número superior à capacidade do mercado; (ii) for constatada a inviabilidade operacional; e (iii) a concorrência for ruínosa (Resolução ANTT nº 4.770/2015, art. 27, parágrafo único e arts. 41 e 42).

IV. PEDIDOS

IV.1 Pedido Cautelar

65. Ao longo das razões apresentadas, demonstrou-se, exaustivamente, a configuração do *fumus boni iuris*. A violação ao direito social ao transporte e a desestruturação do regime de universalidade, continuidade e regularidade técnica do serviço público resulta evidente. Por outro lado, as diversas decisões judiciais somada à negligência das agências de transporte na fiscalização e proibição da atividade por aplicativos de “fretamento colaborativo” vulneram de modo ostensivo os preceitos fundamentais indicados.

66. Quanto ao *periculum in mora*, cumpre esclarecer que a profusão de decisões pelo território nacional tem consolidado esses aplicativos de “fretamento colaborativo” no mercado, induzindo a concorrência predatória que afeta de forma direta os preceitos fundamentais que se pretende tutelar. Como já exposto, quanto maior à adesão a essas plataformas digitais, maior será o número de linhas operadas à margem da regulação do Estado, assim como maior será a desarticulação de todo o sistema de transporte planejado pelo Poder Público. A cada dia, portanto, mais intensa será a violação ao direito social ao transporte.

67. Além disso, como o transporte por aplicativo de “fretamento colaborativo” não se orienta pelas diretrizes do Estado nem se submete aos requisitos de qualificação técnico-operacional e financeiro, não há como garantir padrão de segurança ao usuário/consumidor. Como, por exemplo, será disciplinada a segurança dos passageiros e do transporte rodoviário em si? Como será a política de restituição e

troca de bilhetes? Qual é a responsabilidade do prestador do “frete colaborativo” por acidente de trânsito? Esses prestadores individuais terão capital suficiente para a cobertura de indenizações? Todas essas indagações revelam o risco de operação desses agentes no mercado de transporte coletivo de passageiros. Os danos causados são irreversíveis.

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”.

Brasília, 28 de março de 2019.

Alde da Costa Santos Júnior
OAB/DF 7.447

Maria Zuleika de Oliveira Rocha
OAB/DF 10.407

Ciro Grynberg
OAB/RJ 129.236