



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
10ª Vara Federal do Rio de Janeiro

Av Rio Branco, 243, anexo II - 12o. andar - Bairro: Centro - CEP: 20040-009 - Fone: (21)3218-8104 - Email: 10vf@jfrj.jus.br

PROCEDIMENTO COMUM Nº 5005307-11.2019.4.02.5101/RJ

AUTOR: SINDICATO EMPR TRANSP ROD INTERMUNICIPAIS DO RJ

RÉU: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

RÉU: AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

RÉU: BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA.

SENTENÇA

(Tipo A)

Trata-se de ação coletiva proposta pelo **SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES RODOVIÁRIOS INTERMUNICIPAIS** em face da **AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES**, da **UNIÃO FEDERAL** e de **BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA**, pleiteando, liminarmente, que o juízo determine a suspensão das atividades da terceira ré, pelo modelo atualmente realizado e que as demais rés exerçam efetiva atividade fiscalizatória, e, ao final, a confirmação da tutela e o reconhecimento da ilegalidade do modelo da **BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA**, com a ordem definitiva para que as demais rés fiscalizem e intervenham sobre essa atividade.

Em síntese, explica o sindicato autor atuar como legitimado extraordinário, autorizado em assembleia por seus filiados para defesa dos interesses da categoria, após ter tomado notícia sobre a suposta oferta de serviço irregular de transporte rodoviário pelo terceiro réu, em virtude da prática de concorrência desleal, com preços até 60% inferiores aos praticados pelo mercado para viagens pré-formatadas e sem autorização específica para a atividade de transporte interestadual de passageiros, inclusive com a formação de pátios rodoviários clandestinos à margem da fiscalização estatal.

Assim, sua atividade estaria, conforme afirma a autora, violando normas previstas pela Lei nº 10.233/2001, pelo Decreto Federal nº 2.521/1998 e pelas Resoluções nº 4.770/2015, 4.777/2015 e 233/2003 da ANTT, por se tratar de prática de serviço público essencial sem a observância das exigências normativas, o que representaria uma ameaça à própria universalidade do serviço.

Assevera que as duas primeiras rés seriam omissas quanto à tomada das providências necessárias ao exercício de seu poder de polícia e ao combate do serviço irregular prestado, inclusive após notificação encaminhada. Assim, encontrar-se-iam violando seus deveres legais de fiscalização da atividade, a ANTT, quanto ao art. 1º da Resolução 233/2003, e a União, por uma atuação inerte da Polícia Rodoviária Federal, descumprindo o art. 20 do Código de Trânsito.

Ressalta a diferenciação entre o serviço da **BUSER** com o serviço do **UBER**, e que seu serviço, além de carecer da necessária autorização, não estaria atendendo às exigências para fins de regularidade, representando verdadeiro transporte clandestino, fato

5005307-11.2019.4.02.5101

510003414528.V2



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
10ª Vara Federal do Rio de Janeiro

reconhecido pela ANTT conforme nota técnica 002/SUFIS/2019 (Evento 1 – outros 13).

Além disso, aduz que a ré estaria, ilegalmente, oferecendo viagens apenas em mercados de alta atratividade, sem atender ao processo seletivo público para a atuação na linha.

Com a inicial, vieram documentos e procuração (Evento 1).

Decisão postergou a análise da tutela de urgência para momento posterior à manifestação prévia das rés (Evento 4)

Manifestação preliminar da União, na qual aduz pela sua ilegitimidade passiva, posto que os pedidos da presente demanda se restringem à competência da ANTT (Evento 11).

Manifestação preliminar da ANTT (Evento 13), sustentando a falta de interesse de agir da autora e a falta de causa de pedir em relação à ANTT, posto que a autarquia estaria cumprindo sua atividade fiscalizatória, sem que o autor indicasse qualquer omissão ou ação específica. Além disso, aduz que, em face da causa de pedir da demanda, os únicos pedidos cabíveis seriam em face da BUSER.

Por fim, ressalta que determinadas atuações fiscalizatórias da ANTT em face da BUSER e de empresas cadastradas na plataforma estão impedidas em razão de decisões judiciais, bem como o fato de que a empresa atua como mera intermediária do serviço em si, não possuindo cadastro junto à ANTT e nem estando submetida à sua atividade fiscalizatória direta.

Manifestação Prévia da BUSER (Evento 14), esclarecendo sobre a natureza de sua atividade enquanto intermediadora entre passageiros e empresas de transporte de fretamento, o que seria, conforme alega, diverso da prática de transporte clandestino, oferecendo apenas viagens disponíveis pelas transportadoras cadastradas aos grupos interessados e permitindo a conexão entre eles para o melhor preço possível. Dessa forma, pugna pela não concessão da tutela de urgência.

Petição do demandante reafirmando seu pedido pela tutela de urgência em face das manifestações (Evento 16).

Contestação da BUSER (Evento 21). Em preliminar, alega ilegitimidade ativa *ad causam* do sindicato, por falta de interesse jurídico e coletivo, mas apenas econômico, e de competência para atuar em favor da pretensão da demanda. Além disso, o sindicato careceria de qualquer relação jurídica com a BUSER.

Reitera a questão da natureza de sua atividade e o fato de não estabelecer rotas, horários ou frequência das viagens, mas apenas servir de plataforma para a contratação do serviço de fretamento.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
10ª Vara Federal do Rio de Janeiro

Aponta, ainda, que não possui qualquer pátio rodoviário irregular, mas sim ocorre o estabelecimento de pontos de embarque e desembarque pelos responsáveis pelo transporte.

Assevera que o uso da sua marca nos veículos é simples exposição publicitária, e não comprova exercício direto da atividade.

Sustenta que a atividade fiscalizatória exigida deverá ser exercida apenas em face das transportadoras, e não de si, algo inclusive reconhecido por decisões judiciais em outros processos ora apontados.

Entende que a tese autoral não apresenta qualquer respaldo fático para as alegadas ilegalidades, além de que a resolução utilizada como base jurídica ultrapassa a competência regulamentar da ANTT ao inovar quanto às restrições legais ao serviço de fretamento.

Distingue o serviço ofertado por si e por empresas associadas do serviço público de transporte, defendendo a falta da especial normatividade constitucional para a sua atividade e a prevalência da livre iniciativa.

Argumenta que a pretensão do sindicato é verdadeiro interesse pela manutenção do monopólio das empresas de transporte, bem como o fato de não ser demonstrada, *in casu*, a prática de concorrência desleal.

Por fim, apresenta impugnação à nota técnica desfavorável emitida pela ANTT em momento anterior, por falta de fundamento jurídico.

Junta documentos (Evento 21).

Réplica (Evento 23) na qual aponta as matérias incontroversas. Defende sua legitimidade ativa, em razão de sua finalidade institucional e de proteção do direito coletivo ao transporte. Reitera sua tese no sentido de prática de atividade irregular pela ré, sem a devida autorização e fiscalização, situação que, se cumprida, não causaria qualquer oposição da autora quanto à atividade da ré.

Por fim, sustenta a necessidade de restrição da livre iniciativa em razão das ilegalidades apontadas.

Junta decisões judiciais e pareceres favoráveis (Eventos 23 e 24).

Decisão indeferiu a tutela de urgência (Evento 26).

Petição da UNIÃO na qual requer o declínio de competência em favor do juízo prevento em relação às ações conexas (Evento 32). Impugnada pela petição do sindicato autor do evento 33.

Notificada a interposição de agravo de instrumento pelo autor (Evento 36).



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
10ª Vara Federal do Rio de Janeiro

Contestação da ANTT (Evento 37), na qual ratifica os termos de sua manifestação prévia e aponta que foge de sua esfera de fiscalização a atividade de intermediação de fretamento, mas apenas das viagens em si.

Petição da BUSER em sentido aditivo à sua contestação, especificando as decisões judiciais favoráveis e o fato de seu direito à livre iniciativa encontrar-se reforçado pela Lei nº 13.840/2019 e por entendimento recente do CADE (Evento 38).

Promoção do *Parquet* Federal pelo regular prosseguimento do feito, porém ressaltando a necessidade de observação do juízo quanto a eventuais decisões proferidas na ADPF nº 574 (Evento 42).

As rés concordam com o julgamento antecipado do feito (Eventos 50, 51 e 53).

Réplica em face da contestação da ANTT (Evento 52), reiterando seu interesse de agir e a existência de causa de pedir e pedido em face desta ré. Reitera seus demais argumentos e aponta decisões judiciais contrárias à BUSER.

Pede, caso o juízo entenda pela inexistência de provas suficientes para o julgamento pela procedência dos pedidos, pela produção de prova testemunhal, oitiva dos representantes das rés e requisição de documentos sobre as atividades da BUSER.

Instada a especificar, justificadamente, as provas que pretende produzir, a autora apenas repetiu o pedido anterior (Evento 61).

Vieram os autos conclusos para sentença.

É o relatório.

Passo a decidir

1. Em relação à ANTT:

É necessário acolher a preliminar de falta de interesse de agir ora suscitada por essa ré. Caracteriza-se o interesse processual como a exigência legal de que o demandante demonstre, desde a propositura da ação, que a tutela jurisdicional que pede é útil, necessária e adequada à pretensão que deduz em juízo.

Vale dizer, faltando a utilidade ou a necessidade ou a adequação, inexistirá o interesse processual.

Conforme aduz na petição inicial, a causa de pedir da presente demanda coletiva seria a suposta falta de fiscalização da ré em face da atividade econômica exercida pela BUSER. Todavia, em sua defesa, a ANTT demonstrou claramente que a realidade fática corresponde ao oposto.

Como se depreende da documentação acostada no Evento 14, a ANTT não apenas tem exercido regularmente seu poder de polícia em face da empresa (vide, por exemplo, Nota Técnica nº 0032/SUFIS/2019 – evento 13, outros 4 e auto de infração: evento

5005307-11.2019.4.02.5101

510003414528.V2



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
10ª Vara Federal do Rio de Janeiro

21 – outros 3), como isso é realizado de modo a resultar no ajuizamento de ações judiciais pela BUSER em face da Agência, com o objetivo de delimitar a atuação do poder de polícia e impedir supostas ilegalidades ou reconhecer a necessidade de fiscalização pela ANTT (a título exemplificativo: Evento 13 – outros 1 a 3; Evento 14 – anexo 2; Evento 37 – outros 2).

Essa questão, inclusive, já fora mencionada na decisão do evento 26, à qual remeto:

“Acrescente-se que em relação aos pedidos dirigidos contra a União e à ANTT, de fato, não há aparente justificativa para que este juízo atue impondo às rés ordem para fazer aquilo que, de ofício, já aparentam fazer em relação às empresas de fretamento que ofertam serviços com o aplicativo da BUSER. A manifestação da ANTT é clara no sentido de que a agência reconhece ser o aplicativo da ré uma deturpação do modelo de serviço regular, especialmente porque não atende à exigência de “circuito fechado” previsto na sua Resolução 4.777/2015. Com isso, identificado o transporte sem atender a esse requisito, a agência não nega que atuará para tomar as medidas de fiscalização cabíveis, como diz que já vem a fazer.

O que a ANTT diz não ser de sua alçada é a regulação no setor de atuação da ré Buser, porque ela não opera serviços de fretamento ou regular diretamente, mas sim um aplicativo que cria plataformas para a contratação pelos respectivos usuários e empresas autorizadas, ou seja, uma intermediação. Daí sua ação ser voltada contra as transportadoras.”

Assim, não se configurando a realidade fática que motiva a presente demanda em face da ANTT, descaracterizado estará o interesse processual do sindicato autor.

2. Em relação à UNIÃO FEDERAL:

Sustenta o sindicato autor que a UNIÃO FEDERAL teria legitimidade passiva para integrar o feito em virtude da suposta competência da Polícia Rodoviária Federal em impedir a realização da atividade da ré BUSER, mais especificamente quanto à realização de transportes supostamente clandestinos, por possuir característica de transporte regular, mas dissimulando a prática de fretamento.

O rol de competências da PRF encontra-se definido no art. 20 do Código de Trânsito, *in verbis*:

Art. 20. Compete à Polícia Rodoviária Federal, no âmbito das rodovias e estradas federais:

I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições;

II - realizar o patrulhamento ostensivo, executando operações relacionadas com a segurança pública, com o objetivo de preservar a ordem, incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e o de terceiros;

III - aplicar e arrecadar as multas impostas por infrações de trânsito, as medidas administrativas decorrentes e os valores provenientes de estada e remoção de veículos, objetos, animais e escolta de veículos de cargas superdimensionadas ou perigosas;

IV - efetuar levantamento dos locais de acidentes de trânsito e dos serviços de atendimento, socorro e salvamento de vítimas;



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
10ª Vara Federal do Rio de Janeiro

V - credenciar os serviços de escolta, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de remoção de veículos, escolta e transporte de carga indivisível;

VI - assegurar a livre circulação nas rodovias federais, podendo solicitar ao órgão rodoviário a adoção de medidas emergenciais, e zelar pelo cumprimento das normas legais relativas ao direito de vizinhança, promovendo a interdição de construções e instalações não autorizadas;

VII - coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre acidentes de trânsito e suas causas, adotando ou indicando medidas operacionais preventivas e encaminhando-os ao órgão rodoviário federal;

VIII - implementar as medidas da Política Nacional de Segurança e Educação de Trânsito;

IX - promover e participar de projetos e programas de educação e segurança, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN;

X - integrar-se a outros órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito para fins de arrecadação e compensação de multas impostas na área de sua competência, com vistas à unificação do licenciamento, à simplificação e à celeridade das transferências de veículos e de prontuários de condutores de uma para outra unidade da Federação;

XI - fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66, além de dar apoio, quando solicitado, às ações específicas dos órgãos ambientais.

Depreende-se, do dispositivo legal, que a competência do órgão é, precipuamente, o exercício do poder de polícia judiciária, com uma competência residual quanto às atividades de fiscalização relacionada ao cumprimento de normas administrativas do trânsito e a aplicação de multas. Isso porque a atual legislação de trânsito brasileira, ao dispor sobre o exercício do poder de polícia no transporte rodoviário e o modo como a UNIÃO garantirá e fiscalizará esse serviço, o fez, inclusive, por meio da descentralização, com a criação de entidades autárquicas especializadas para o exercício de determinados poderes.

Desse modo, observa-se que, com a criação da ANTT, a competência para a fiscalização sobre a atividade de transporte rodoviário e suas modalidades ficou a cargo desta pessoa jurídica. Nos termos da Lei nº 10.233/2001:

Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

I – promover pesquisas e estudos específicos de tráfego e de demanda de serviços de transporte;

II – promover estudos aplicados às definições de tarifas, preços e fretes, em confronto com os custos e os benefícios econômicos transferidos aos usuários pelos investimentos realizados;

III - propor ao Ministério dos Transportes, nos casos de concessão e permissão, os planos de outorgas, instruídos por estudos específicos de viabilidade técnica e econômica, para exploração da infraestrutura e a prestação de serviços de transporte terrestre;

(Redação dada pela Lei nº 12.996, de 2014)



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
10ª Vara Federal do Rio de Janeiro

IV – elaborar e editar normas e regulamentos relativos à exploração de vias e terminais, garantindo isonomia no seu acesso e uso, bem como à prestação de serviços de transporte, mantendo os itinerários outorgados e fomentando a competição;

V – editar atos de outorga e de extinção de direito de exploração de infra-estrutura e de prestação de serviços de transporte terrestre, celebrando e gerindo os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos;

VI – reunir, sob sua administração, os instrumentos de outorga para exploração de infra-estrutura e prestação de serviços de transporte terrestre já celebrados antes da vigência desta Lei, resguardando os direitos das partes e o equilíbrio econômico-financeiro dos respectivos contratos;

VII – proceder à revisão e ao reajuste de tarifas dos serviços prestados, segundo as disposições contratuais, após prévia comunicação ao Ministério da Fazenda;

[...]

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

*I - publicar os editais, julgar as licitações e celebrar os contratos de permissão para prestação de serviços regulares de transporte rodoviário interestadual semiurbano de passageiros;
(Redação dada pela Lei nº 12.996, de 2014)*

II – autorizar o transporte de passageiros, realizado por empresas de turismo, com a finalidade de turismo;

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. (Incluído pela Lei nº 12.996, de 2014)

IX - dispor sobre os requisitos mínimos a serem observados pelos terminais rodoviários de passageiros e pontos de parada dos veículos para a prestação dos serviços disciplinados por esta Lei.

Assim, observando que a presente ação tem por objeto o exercício de poder de polícia sobre suposta prática de atividade econômica, no âmbito do transporte rodoviário interestadual, de modo irregular, a competência específica para apurar a regularidade e impor eventual sanção ou suspensão é da ANTT.

Ressalto, por fim, que o sindicato autor não apresentou, em nenhum momento, qualquer fundamento específico para sustentar a alegada omissão do órgão policial. Apenas foi alegado, em abstrato, o dever da UNIÃO FEDERAL em preservar o transporte coletivo rodoviário e a possibilidade de atuação da PRF em auxílio à ANTT.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
10ª Vara Federal do Rio de Janeiro

Acolhe-se, portanto, a preliminar de ilegitimidade passiva suscitada na defesa prévia (Evento 11 – pet 10).

3. Em relação à BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA:

Preliminarmente, rejeito a arguição de ilegitimidade ativa *ad causam* suscitada pela ré. Trata-se de ação proposta por entidade sindical, buscando a proteção de interesse coletivo da classe representada, relacionado, na hipótese, à preservação da adequada concorrência na atividade de transporte coletivo rodoviário.

Ainda que se tenha, de alguma forma, um inegável caráter econômico, isso não afasta o interesse jurídico da classe representada, subsistindo, assim, sua legitimidade ativa.

Por fim, indefiro o pedido de produção de prova suplementar formulado nos eventos 52 e 61. Primeiramente, por observar que, intimada especificamente para justificar a produção probatória requerida (Evento 58), não o fez, posto que a parte apenas repetiu os termos da réplica do evento 52.

Em segundo lugar, por observar inexistir matéria fática controvertida que dependa de produção probatória para fins de esclarecimento. Isso porque todas as alegações fáticas realizadas pelas partes e relevantes para o julgamento do feito foram devidamente comprovadas documentalmente, sendo, portanto, a requerida diligência probatória desnecessária ao feito e dispensável, na forma do art. 370, parágrafo único, CPC.

Nesse sentido:

TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. APELAÇÃO. SUCESSÃO EMPRESARIAL E FORMAÇÃO DE GRUPO ECONOMICO. CDA. PRESUNÇÃO DE LIQUIDEZ E CERTEZA NÃO ILIDIDAS. PRESCRIÇÃO NÃO CONFIGURADA. PROVA PERICIAL . DESNECESSIDADE. ILEGITIMIDADE DE SÓCIO. NÃO OCORRÊNCIA. TAXA SELIC E JUROS LEGALIDADE. RECURSO IMPROVIDO.

[...]

3. O STJ entende que o magistrado tem ampla liberdade para analisar a conveniência e a necessidade da produção de provas, podendo perfeitamente indeferir provas periciais, documentais, testemunhais e/ou proceder ao julgamento antecipado da lide, se considerar que há elementos nos autos suficientes para a formação da sua convicção quanto às questões de fato ou de direito vertidas no processo, sem que isso implique cerceamento do direito de defesa. No caso dos autos, prescinde-se de prova pericial em razão do amplo conjunto probatório constante do processo. (TRF2, Apelação Cível nº 0007851-18.2009.4.02.5000, Relator Juiz Federal Convocado THEOPHILO MIGUEL, 3ª Turma, Julgado em 16/05/2017)

Ultrapassadas as questões preliminares, passa-se ao exame do mérito.

As controvérsias jurídicas presentes no presente feito dizem respeito à possibilidade desta empresa, enquanto oferecedora de uma plataforma, por aplicativo, para intermediar a contratação de serviços de transporte, sofrer a incidência da fiscalização da



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
10ª Vara Federal do Rio de Janeiro

ANTT, bem como a natureza do transporte realizado pelas empresas associadas, se na modalidade regular ou de fretamento, o que poderia caracterizar, caso confirmada a primeira hipótese, concorrência desleal.

Inicialmente, ressalta-se, como fato demonstrado pelo conjunto probatório, que a atividade da ré se restringe a intermediar, por um ambiente digital, a contratação de um serviço de transporte de pessoas entre um indivíduo ou um grupo e uma empresa que, por si, realize efetivamente o transporte interestadual.

Tal fato é confirmado pelas atas notariais juntadas à inicial (Evento 1 – outros 5) e a nota técnica nº 279/SUFIS/2018 da ANTT (Evento 1 – outros 13). Ambas mencionam, nos seus termos, que são oferecidos contratos de transporte de pessoas, a ser prestado por terceiros, nos quais o contratante se utiliza do aplicativo ou do endereço eletrônico da ré para visualizar os serviços disponíveis e contratar aquele de interesse.

Desse modo, tem-se que o serviço desenvolvido diretamente pela ré é totalmente diverso do transporte regular ou de fretamento, servindo ela unicamente de plataforma eletrônica para o comércio de outros serviços, no caso, de transporte.

Sendo ele distinto, não é possível a aplicação, *a priori*, das normas suscitadas pelo sindicato autor para fins de proibir o funcionamento da atividade econômica ou, ao menos, exigir o atendimento às exigências regulamentares para a adequação ao transporte na modalidade regular. Afinal, inexistente qualquer legislação, em matéria de direito de trânsito e de transporte, para regulamentar seu ramo de atuação em específico.

Considerando que, para a hipótese de criação e manutenção de uma plataforma *marketplace*, predomina o princípio constitucional da livre iniciativa, por não se vislumbrar, em tese, algum tipo de interesse público que a restrinja já em um momento inicial, é incabível utilizar-se do Poder Judiciário para proibir, de modo absoluto, a atividade econômica da parte, em especial quando existe uma omissão legislativa e regulatória, juridicamente permitida no caso. Afinal, a própria omissão, quando inexistente norma constitucional determinando uma atuação do Legislador Infraconstitucional, é uma escolha possível e válida, inclusive em virtude do tempo necessário para a adaptação do Poder Legislativo às inovações tecnológicas e mercadológicas.

Em sentido semelhante, inclusive, decidiu o STF no julgamento dos RE 1.054.110/SP e da ADPF 449/DF, ora suscitados pela parte ré para o uso de seus fundamentos em sua defesa. Na ocasião, a Suprema Corte, ao reconhecer a inconstitucionalidade de leis municipais restritivas ou proibitivas da atividade do Uber ou afins, asseverou que:

“[A] possibilidade de intervenção do Estado na ordem econômica para preservar o mercado concorrencial e proteger o consumidor não pode contrariar ou esvaziar a livre iniciativa, a ponto de afetar seus elementos essenciais. Em um regime constitucional fundado na livre iniciativa, o legislador ordinário não tem ampla discricionariedade para suprimir espaços relevantes da iniciativa privada.”

Observa-se que a Suprema Corte manifestou um entendimento no qual, sem uma base jurídica válida e pertinente, deverá a livre iniciativa e a não-intervenção estatal ser privilegiada. Portanto, tem-se por inaplicável, por analogia, qualquer norma restritiva ou



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
10ª Vara Federal do Rio de Janeiro

proibitiva para a atividade da BUSER, porquanto a matéria normativa é diversa da atividade em questão.

Outrossim, o fato de a ré atuar em atividade econômica diversa tem por consequência lógica a inexistência de concorrência entre ela e as empresas que atuem no transporte rodoviário regular, o que afasta, também, a possibilidade de concorrência desleal. No máximo, poderia se mencionar uma concorrência entre as transportadoras que utilizem da plataforma e as empresas representadas pelo sindicato.

Quanto à tese no sentido em que a ré incidiria em prática contributiva ao transporte clandestino e irregular, ao oferecer, em sua plataforma, opções de fretamento praticadas em inobservância às normas atinentes.

Apesar da ré questionar a validade de tais normas, por supostamente criar uma restrição não prevista na Lei nº 10.233/2001 em relação às modalidades de transporte, tendo em vista que essa lei não teria criado restrições ou definido com clareza as diferenças entre o fretamento e o transporte interestadual regular, vejo que tal argumento não prospera.

Isso porque as agências reguladoras, para o exercício de suas competências, possuem poderes para editar atos normativos nos limites da lei instituidora.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AUTO DE INFRAÇÃO. MULTA. LEI 10.233/2001. RESOLUÇÃO ANTT 233/2003. POSSIBILIDADE. ACÓRDÃO EM CONSONÂNCIA COM O ENTENDIMENTO DO STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. EXAME PREJUDICADO.

1. O acórdão recorrido não destoa do entendimento do Superior Tribunal de Justiça de que as agências reguladoras foram criadas no intuito de regular, em sentido amplo, os serviços públicos, havendo previsão na legislação ordinária delegando à agência reguladora competência para a edição de normas e regulamentos no seu âmbito de atuação. Dessarte, não há ilegalidade configurada na espécie na aplicação da multa pela ANTT, que agiu no exercício do seu poder regulamentar, amparado na Lei 10.233/2001.

2. Fica prejudicada análise da divergência jurisprudencial quando a tese sustentada já foi afastada no exame do Recurso Especial pela alínea "a" do permissivo constitucional.

3. Recurso Especial não provido.

(STJ, REsp nº 1.816.807/RS, Relator Ministro Herman Benjamin, 2ª Turma, julgado em 20/08/2019)

Nesse sentido, a Resolução ANTT nº 4.777/2015, ao definir as diferentes modalidades de fretamento no art. 3º, VI a VIII, o fez com base na competência garantida pelo art. 26, II e III da Lei nº 10.233/2001. Ao lhe atribuir os poderes para autorizar as diferentes modalidades de fretamento, a lei também permitiu, em razão dos poderes implícitos para tal, a competência para regulamentar sobre os requisitos normativos para o transporte por fretamento e, por consequência, sua diferenciação em relação às demais modalidades.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
10ª Vara Federal do Rio de Janeiro

Isso não representa, ainda, uma violação ao exercício da livre iniciativa, posto que apenas estabelece os enquadramentos das diferentes espécies de transporte de pessoas e os requisitos, em cada caso, para o seu exercício regular por uma sociedade empresária, sem impedi-lo ou representar um ônus que se assemelhe a um impedimento.

Além disso, encontra-se constitucionalmente justificada a delimitação em razão do risco de exercício clandestino de um transporte interestadual de passageiros, na modalidade regular, sob a falsa alegação de o realizar na modalidade de fretamento. Afinal, observando a relevância constitucional do direito ao transporte, enquanto serviço público, inclusive reconhecido como direito social previsto no art. 6º da CRFB/88, bem como a necessidade de sua garantia de modo regular, inclusive para linhas com baixa viabilidade econômica.

Outrossim, a regulamentação encontra-se de acordo com o Decreto Federal nº 2.521/1998, cuja atual redação caracteriza o fretamento em igual sentido.

Tal constatação é relevante porque, ainda que a BUSER não ofereça diretamente serviços de fretamento em dissonância às normas aplicáveis, ela permite que operem em sua plataforma empresas que o fazem, conforme demonstrado nas atas notariais supra, em que foi atestada a oferta de viagens apenas de ida, sem respeitar os requisitos viagem em circuito fechado previsto na norma. Afinal, ficou claro que, ao contratar um fretamento oferecido pela plataforma, é possível que não haja coincidência entre o ponto de embarque e desembarque final, nem a manutenção do mesmo grupo, além de que, como verificado e registrado em ata notarial, há manutenção de viagens ainda que apenas uma ou duas pessoas contratem o serviço, ao contrário do que a ré alega para defender ser um modelo de fretamento.

Desse modo, há elementos probatórios suficientes para demonstrar que, nessas hipóteses, ocorre uma dissimulação, por empresas cadastradas, que ocultam um transporte clandestino utilizando-se da forma do transporte por fretamento.

Assim, justifica-se, nesses limites, os pedidos formulados em face da ré por conta da disponibilização de meios para a oferta de um serviço irregular, conforme sustenta o sindicato autor. Utilizando-se da plataforma para a prática de um transporte clandestino, deverá a BUSER, após tomar ciência da situação, atuar de modo a impedir sua prática, sob pena de sua responsabilização, nos termos do art. 19 da Lei nº 12.965/2014.

Nesse sentido:

CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. REDE SOCIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO PROVEDOR DE APLICAÇÃO. REDE SOCIAL. FACEBOOK. OBRIGAÇÃO DE FAZER. REMOÇÃO DE CONTEÚDO. FORNECIMENTO DE LOCALIZADOR URL DA PÁGINA OU RECURSO DA INTERNET. COMANDO JUDICIAL ESPECÍFICO. NECESSIDADE. OBRIGAÇÃO DO REQUERENTE. MULTA DIÁRIA. OBRIGAÇÃO IMPOSSÍVEL. DESCABIMENTO.

1. Esta Corte fixou entendimento de que "(i) não respondem objetivamente pela inserção no site, por terceiros, de informações ilegais; (ii) não podem ser obrigados a exercer um controle prévio do conteúdo das informações postadas no site por seus usuários; (iii) devem, assim que tiverem conhecimento inequívoco da existência de dados ilegais no site, removê-los



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
10ª Vara Federal do Rio de Janeiro

imediatamente, sob pena de responderem pelos danos respectivos; (iv) devem manter um sistema minimamente eficaz de identificação de seus usuários, cuja efetividade será avaliada caso a caso". Precedentes.

2. Aos provedores de aplicação, aplica-se a tese da responsabilidade subjetiva, segundo a qual o provedor de aplicação torna-se responsável solidariamente com aquele que gerou o conteúdo ofensivo se, ao tomar conhecimento da lesão que determinada informação causa, não tomar as providências necessárias para a sua remoção. Precedentes.

3. Necessidade de indicação clara e específica do localizador URL do conteúdo infringente para a validade de comando judicial que ordene sua remoção da internet. O fornecimento do URL é obrigação do requerente. Precedentes deste STJ.

4. A necessidade de indicação do localizador URL não é apenas uma garantia aos provedores de aplicação, como forma de reduzir eventuais questões relacionadas à liberdade de expressão, mas também é um critério seguro para verificar o cumprimento das decisões judiciais que determinar a remoção de conteúdo na internet.

5. Em hipóteses com ordens vagas e imprecisas, as discussões sobre o cumprimento de decisão judicial e quanto à aplicação de multa diária serão arrastadas sem necessidade até os Tribunais superiores.

6. O Marco Civil da Internet elenca, entre os requisitos de validade da ordem judicial para a retirada de conteúdo infringente, a "identificação clara e específica do conteúdo", sob pena de nulidade, sendo necessário, portanto, a indicação do localizador URL.

7. Recurso especial provido.

(STJ, REsp nº1.642.560/SP, Relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, 3ª Turma, julgado em 12/09/2017)

Conclui-se, portanto, que, apesar da legalidade, por si, do modelo BUSER de atuação, a ré deverá observar seu dever de impedir, após denúncias, o uso da plataforma para oferta de serviços irregulares, sob pena de sua responsabilização, sendo possível a formulação da pretensão judicial para impedir essa comercialização.

Diante do exposto,

- JULGO O PROCESSO EXTINTO, EM FACE DA ANTT**, por falta de interesse de agir, na forma do art. 485, VI, CPC;
- JULGO O PROCESSO EXTINTO, EM FACE DA UNIÃO FEDERAL**, por reconhecer sua ilegitimidade passiva, na forma do art. 485, VI, CPC;
- JULGO OS PEDIDOS PROCEDENTES EM PARTE, EM FACE DA BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA**, para lhe determinar a suspensão da oferta, por suas plataformas digitais, de serviço de transporte por fretamento que sejam realizados apenas na modalidade de ida, considerando as exigências normativas para a modalidade para a prática por circuito fechado.

Custas pelo autor, na forma da lei.

Condeno o autor em honorários de 10% sobre o valor da causa, para cada uma, em face das rés ANTT e UNIÃO FEDERAL.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
10ª Vara Federal do Rio de Janeiro

Observando a sucumbência recíproca, condeno o autor e a ré BUSER em honorários, em face de si, de 10% sobre a metade do valor da causa, na forma do art. 85, §2º c/c art. 86, CPC.

Interposto recurso de apelação, dê-se vista à parte contrária para contrarrazões.

Com o trânsito em julgado e nada sendo requerido pelas partes, dê-se baixa e archive-se.

P. R. I.

/lt5

Documento eletrônico assinado por **ALBERTO NOGUEIRA JUNIOR, Juiz Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 2ª Região nº 17, de 26 de março de 2018. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <https://eproc.jfrj.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **510003414528v2** e do código CRC **44beb359**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): ALBERTO NOGUEIRA JUNIOR
Data e Hora: 10/8/2020, às 18:25:48

5005307-11.2019.4.02.5101

510003414528 .V2