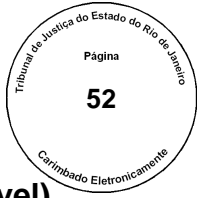




Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro

Sexta Câmara de Direito Público (Antiga 21ª Câmara Cível)



REQUERIMENTO DE EFEITO SUSPENSIVO EM APELAÇÃO Nº: 0016498-69.2023.8.19.0000

AUTOR: BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA.

ADVOGADO: FRANCISCO JOSE PINHEIRO GUIMARAES

ADVOGADO: CAIO SCHEUNEMANN LONGHI

REU: SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES RODOVIÁRIOS INTERMUNICIPAIS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINTERJ

ADVOGADO: DR(A). EDUARDO TALAMINI

ADVOGADO: GUILHERME AUGUSTO VEZARO EIRAS

ADVOGADO: DR(A). ANDRE GUSKOW CARDOSO

INTERESSADO 2: ESTADO DO RIO DE JANEIRO

INTERESSADO 2: DEPARTAMENTO DE TRANSPORTES RODOVIARIOS - DETRO

PROC. DO ESTADO: PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RELATOR: DESEMBARGADOR ANDRÉ RIBEIRO

DECISÃO

Trata-se de requerimento de atribuição de efeito suspensivo de recurso de apelação a ser distribuído para este Órgão Julgador em razão de prevenção.

Versa o feito de origem sobre ação civil pública ajuizada pelo SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES RODOVIÁRIOS INTERMUNICIPAIS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – SINTERJ em face do ESTADO DO RIO DE JANEIRO, do DEPARTAMENTO DE TRANSPORTES RODOVIÁRIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – DETRO/RJ e da sociedade empresária BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA em que se questionou a oferta supostamente irregular do serviço de transporte intermunicipal de passageiros pela ré BUSER, dentro do Estado do Rio de

Secretaria da Sexta Câmara de Direito Público
Rua D. Manuel, 37, 2º andar – Sala 236 Lâmina III
Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP 20010-090
Tel.: + 55 21 3133-6021 – E-mail: 06cdirpub@tjrj.jus.br



Janeiro, bem como a suposta ausência de fiscalização das autoridades administrativas competentes na prestação irregular do referido serviço.

Com a demanda, objetivou o Sindicato autor: (i) compelir as autoridades administrativas, notadamente o DETRO/RJ, a fiscalizar devidamente e coibir a oferta de serviços prestados, supostamente de maneira irregular, pela BUSER e por suas empresas parceiras; e (ii) Obter ordem de interrupção da oferta irregular do serviço de transporte intermunicipal oferecido pela BUSER nos limites territoriais do Estado do Rio de Janeiro, ante a aparente ilegalidade das atividades realizadas, que não se coadunariam com os requisitos legais para a prestação do serviço de transporte intermunicipal de passageiros por ônibus.

Sobreveio sentença que julgou parcialmente procedente o pedido, conforme dispositivo transcrito a seguir:

“(...) Ante o exposto, na forma do art. 487, I, do CPC, julgo parcialmente procedente o pedido para declarar a ilegalidade do serviço prestado pela ré BUSER no Estado do Rio de Janeiro (viagens intermunicipais) e proibir a sua continuidade, sob pena de multa diária no valor de R\$ 1000,00 (um mil reais) limitada a 90 (noventa) dias/multa, sem prejuízo de adoção de outras providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento (CPC, art. 297).

Julgo improcedente o pedido em relação ao Estado do Rio de Janeiro e ao DETRO para que exerçam a fiscalização adequada do referido serviço público e impeçam a continuidade da atividade em questão da ré BUSER.

Sem custas processuais e sem honorários advocatícios, por se tratar de ação coletiva, nos termos do art. 18 da Lei 7.347/1985. Nesse sentido: (AgInt no REsp n. 2.010.444/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 28/11/2022, DJe de 13/12/2022.).

Publique. Intime-se.

Transitado em julgado, dê-se baixa e archive-se.”

Aduz a requerente que é uma empresa digital que atua na área de fretamento colaborativo, intermediando os meios de transportes e seus respectivos passageiros por meio de sua plataforma online; que democratiza o acesso ao transporte rodoviário; que busca ajudar pessoas com interesses em comum a se encontrarem, pessoal que querem viajar para o mesmo destino, no mesmo dia, partindo na mesma hora; que aproxima do grupo que se criou uma empresa de ônibus devidamente autorizada a prestar serviços de fretamento e que aceita realizar aquela viagem, fazendo o rateio aos passageiros; que se criou um novo modal rodoviário, o fretamento colaborativo; que, “estimulado a competição entre os players e proporcionado eficiência na organização as frotas de ônibus das empresas parceiras, a Buser consegue apresentar preços mais competitivos, se comparados com as viagens tradicionais que há décadas exploram as rodovias brasileiras”; que a demanda terminou por frear a inovação tecnológica e o processo de democratização do acesso ao transporte rodoviário no Rio de Janeiro; que a sua proibição agrava o quadro de concentração de um monopólio ilegal que se sustenta à base de contratos de adesão sem licitação há décadas.

Informa que, na sua operação, os usuários interessados em realizar viagem para determinado local no mesmo dia e horários podem formar grupos ou integrar algum já formado; que, caso seja atingido um quórum mínimo de interessados, a Buser verifica com as empresas parceiras/fretados se possuem disponibilidade para realizar a viagem; que todas as empresas de fretamento cadastradas na plataforma são autorizadas para realização de viagens de fretamento pelo órgão regulador competente; que, caso o usuário cadastrado na plataforma não encontrar algum grupo previamente formado para a viagem que pretende realizar, poderá sugerir uma viagem para que um novo grupo seja formado; que não existem rotas pré-estabelecidas e habituais de transporte; que as viagens são contratadas conforme a demanda dos usuários; que não há venda de passagens, mas somente o rateio do valor final da viagem.

Enfatiza, ainda, que nunca pretendeu ser uma empresa de transporte; que não realiza transporte fretado, apenas realiza a intermediação entre os veículos e os passageiros; que há probabilidade de provimento do recurso, eis que a sentença concluiu no sentido de que a requerente promove transporte coletivo sem autorização, em concorrência desleal com as empresas regulares; que há reiterada jurisprudência em favor da legalidade do fretamento colaborativo; que não cabe regulamentação do DETRO; que foi desconsiderada a inconstitucionalidade do Decreto do DETRO, eis que essa questão já foi analisada de forma análoga pelo STF, que concluiu que referidas restrições à atividade privada são injustificadas e acarretam a total proibição de uma atividade lícita, em flagrante violação aos princípios da livre iniciativa e livre concorrência.

Por fim, argumenta que não há dano reverso ao requerido, mas há efetivo risco de dano grave à requerente; que “será obrigada a paralisar sua atividade de transporte intermunicipal no estado do Rio de Janeiro, prejudicando não só o seu caixa como, também, o fluxo de transporte dos seus mais de 9 milhões de usuários cadastrados”; que a sentença inviabiliza por completo as atividades da requerente e a obriga a não operar no Estado do Rio de Janeiro, antes mesmo de os argumentos terem sido analisados de forma definitiva pelo Judiciário; que a suspensão é medida que se impõe para evitar dano irreparável.

Assim, requer a concessão de efeito suspensivo até o julgamento final da apelação interposta no que se refere à determinação de proibição do exercício da atividade de intermediação de transporte intermunicipal realizada pela Buser no Estado do Rio de Janeiro.

É o relato. Passo a decidir.

Com efeito, a nova sistemática processual, no artigo 1.012 do CPC/2015, assim estabelece:

Art. 1.012. A apelação terá efeito suspensivo.

§ 1º Além de outras hipóteses previstas em lei, começa a produzir efeitos imediatamente após a sua publicação a sentença que:

§ 3º O pedido de concessão de efeito suspensivo nas hipóteses do § 1º poderá ser formulado por requerimento dirigido ao:

§ 4º Nas hipóteses do § 1º, a eficácia da sentença poderá ser suspensa pelo relator se o apelante demonstrar a probabilidade de provimento do recurso ou se, sendo relevante a fundamentação, houver risco de dano grave ou de difícil reparação.

Pois bem. O transporte rodoviário intermunicipal de passageiros é serviço público caracterizado pela regularidade, generalidade, continuidade e atualidade, sob a titularidade de empresa delegatária em regime de concessão, permissão ou autorização administrativa.

Nos termos do art. 9º da Lei Federal nº 12.587/12 (Política Nacional de Mobilidade Urbana), o transporte coletivo intermunicipal de passageiros constitui serviço público, que pode ser prestado diretamente pelo Poder Público, ou delegado mediante regime de concessão ou permissão.

Na definição conferida pelo inciso VI do art. 4º da Lei Federal nº 12.587/12, o transporte público coletivo constitui um "serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público".

Ou seja, o serviço é prestado ao público em geral mediante o pagamento de tarifa pré-fixada e o transporte faz-se em horários, itinerários e seccionamentos preestabelecidos pelo Poder Público a partir de pontos terminais de origem e de destino, cuja infraestrutura é mantida pela Administração Pública.

A referida Lei Federal nº 12.587/12 também define o transporte privado coletivo de passageiros:

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

Já o fretamento é serviço privado de transporte terrestre de pessoas qualificado pela precariedade, especialidade e ocasionalidade, cuja exploração está regulamentado pela Resolução n.º 4.777/15, da ANTT, nos seguintes termos:

"Art. 2º Cabe à Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT autorizar a prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento sob as formas:

(...)

*VII - Fretamento eventual: o serviço prestado por autorizatária, para deslocamento de pessoas **em circuito fechado**, com exceção dos casos previstos nesta Resolução, em caráter ocasional, com relação de passageiros transportados e emissão de nota fiscal de acordo com as características da viagem, que ocorrerá sem interesse turístico;"* (Grifo nosso)

A referida Resolução nº 4777/2015 ainda estabelece a definição de circuito fechado:

"XIV - 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;"

Contudo, tais serviços de fretamento intermediados pela Buser não se enquadram nas definições do art. 2º da Resolução n.º 4.777/15, da

ANTT, eis que não restou demonstrado cabalmente o deslocamento de pessoas em circuito fechado.

Veja-se que o referido serviço não se enquadra completamente nos serviços de transporte coletivo e nos de fretamento, motivo pelo qual a requerente afirma ser um novo modal rodoviário denominado de fretamento colaborativo.

Cumprir frisar que, atualmente, o Estado não consegue acompanhar as inovações tecnológicas no sentido de regular todos os serviços que são criados em benefício de uma coletividade de usuários, como é o presente caso.

Por outro lado, a inovação e adoção de novas tecnologias se mostram salutares e, a princípio, observam o princípio constitucional da livre concorrência, sendo certo que à medida que buscam novas ideias para otimizar os serviços, servem também para fomentar a concorrência e aprimorar a qualidade dos serviços que já são prestados à população.

É nesse sentido que o art. 4º da Lei nº 13.874 (Lei de Liberdade Econômica) determina que seja evitado o abuso de poder regulatório, de modo a criar reserva de mercado ou favorecer, por meio da regulamentação, grupo econômico ou profissional em prejuízo dos demais concorrentes ou de redigir enunciados que impeçam a entrada de novos competidores no mercado. Confira-se:

“Art. 4º É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente:

I - criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes;

II - redigir enunciados que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado,

III - exigir especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado;

IV - redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios, ressalvadas as situações consideradas em regulamento como de alto risco;

V - aumentar os custos de transação sem demonstração de benefícios;

VI - criar demanda artificial ou compulsória de produto, serviço ou atividade profissional, inclusive de uso de cartórios, registros ou cadastros;

VII - introduzir limites à livre formação de sociedades empresariais ou de atividades econômicas;

VIII - restringir o uso e o exercício da publicidade e propaganda sobre um setor econômico, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei federal; e

IX - exigir, sob o pretexto de inscrição tributária, requerimentos de outra natureza de maneira a mitigar os efeitos do inciso I do caput do art. 3º desta Lei.” (Grifo nosso)

Veja-se que, no presente momento, a controvérsia recursal demanda uma análise mais aprofundada acerca do tema, que é complexo, de modo que é patente o risco de dano grave à requerente, que corre o risco de ser proibida de atuar no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, assim como pode trazer prejuízo a todos os usuários da plataforma tecnológica, que ficarão impossibilitados de utilizar o serviço.

Ademais, o serviço já vem sendo prestado há alguns anos, motivo pelo qual não se mostra adequada a sua interrupção abrupta sem antes levar a questão ao colegiado desta c. Câmara para um amplo debate.

Assim, em sede de análise perfunctória, deve ser acolhido o pedido para deferir o efeito suspensivo ao recurso de apelação até ulterior determinação.

Ante o exposto, defiro o pedido para suspender os efeitos da sentença combatida no que se refere à determinação de

proibição do exercício da atividade de intermediação de transporte intermunicipal realizada pela Buser no Estado do Rio de Janeiro até o julgamento do recurso de apelação.

Comunique-se, com urgência, ao Juízo de origem para adoção das medidas cabíveis.

Intime-se a parte requerida e dê-se ciência à d. Procuradoria de Justiça.

Rio de Janeiro, 10 de abril de 2023.

Desembargador André Ribeiro

Relator