

Infração à ordem econômica pela Uber

Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade)

Processo Administrativo para Imposição de Sanções Administrativas por Infrações à Ordem Econômica 08700.006964/2015-71

Representantes: Diretório Central dos Estudantes Honestino Guimarães e Uber do Brasil Tecnologia Ltda.

Advogados: Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch, Caio Mário da Silva Pereira Neto e outros

Representados: Associação Boa Vista de Táxi — Ponto 1813; Sindicato dos Permissionários de Táxi e Motoristas Auxiliares do Distrito Federal; Sindicato dos Motoristas e Trabalhadores nas Empresas de Táxi no Estado de São Paulo; Sindicato dos Taxistas Autônomos de São Paulo; Sindicato Intermunicipal dos Condutores Autônomos de Veículos Rodoviários, Taxistas e Transportadores Rodoviários Autônomos de Bens de Minas Gerais; Sindicato dos Taxistas do Distrito Federal; Associação de Assistência aos Motoristas de Táxi do Brasil; José Renan de Freitas; Sérgio Aureliano e Silva; Antônio Raimundo Matias dos Santos; Natalício Bezerra Silva; Ricardo Luiz Faedda; e André de Oliveira

Advogados: Antonio Manuel de Amorim; Daisy Mara Ballock; Marli Theresina Michels Brito; Ivana Có Galdino Crivelli e outros

Relator: Conselheiro **Maurício Oscar Bandeira Maia**

Voto

Versão pública

1. Da Representação

1. Em 08.07.2015, o Diretório Central dos Estudantes do Centro Universitário de Brasília (“DCE-UniCeub”) e o Diretório Central dos Estudantes Honestino Guimarães (“DCE-UnB”) (em conjunto denominados de “DCEs”) encaminharam ao CADE petição de Representação para apuração de suposta violação ao art. 36, §3º, incisos III (“limitar ou impedir o acesso de novas empresas no mercado”), IV (“criar dificuldades à constituição, ao funcionamento, ou ao desenvolvimento de empresa concorrente ou de fornecedor, adquirente ou financiador de bens ou serviços”) e XII (“destruir, inutilizar ou açambarcar matérias-primas, produtos intermediários ou acabados, assim como destruir, inutilizar ou dificultar a operação de equipamentos destinados a produzi-los, distribuí-los ou transportá-los”) da Lei 12.529/11, no mercado de transporte de passageiros (SEI 0081439).

2. Apesar de a Representação ter sido apresentada por ambos os DCEs, o DCE-Uniceub não foi capaz de comprovar sua representação processual, motivo pelo qual foi excluído do polo ativo do presente processo. Adicionalmente, em 17.07.2015, a Uber do Brasil Tecnologia Ltda. (“Uber”) (em conjunto com o DCE-UnB, denominados de “Representantes”) também ofereceu Representação no âmbito do Processo (SEI 0094463) na mesma linha dos DCEs, e, por isso, também é Representante do feito.

3. Após Procedimento Preparatório de Inquérito Administrativo para Apuração de Infrações à Ordem Econômica, o Processo Administrativo foi instaurado por meio do Despacho SG nº 1.391/2015 (SEI 01317659). Nesse contexto, eis os Representados que estão no polo passivo do presente Processo Administrativo, conforme Despacho SG nº 1.383/2017 (SEI 0387695):

a) André de Oliveira, presidente da Aamotab (fl. 4879), CPF nº 5217470747, residente e domiciliado à Rua Venceslau Belo, nº 117, Apartamento 102, Penha — Rio de Janeiro/RJ;

b) Antônio Raimundo Matias dos Santos, presidente do Representado Simtetaxis-SP (fl. 4879), CPF nº 382.327.403-10, residente e domiciliado

à Rua José Cabral Silveira, nº 86, Jardim das Oliveiras — São Paulo/SP;

c) José Renan de Freitas, taxista (fl. 02), CPF nº 912.788.568-20, domiciliado à Rua José Martins, nº 115, Térreo, Jardim Colorado — São Paulo/SP;

d) Natalício Bezerra Silva, presidente do Sinditaxi-SP (fl. 4879), CPF nº 098.252.408-06, de residente e domiciliado à Rua Pato Branco, nº 37, Apartamento 21, Vila Bianca — São Paulo/SP;

e) Ricardo Luiz Faedda, presidente do Sincavir-MG (fl. 4879), CPF nº 540.440.146-04, residente e domiciliado à Rua Rodrigo Lage de Oliveira, Casa 252, Santa Amélia — Belo Horizonte/MG;

f) Sérgio Aureliano e Silva, primeiro-secretário do Sinpetaxi-DF (fl.4879), CPF nº 462.763.431-53, domiciliado à CLS 302, Bloco A (sede do Sinpetaxi-DF) — Brasília/DF;

g) Associação Boa Vista de Táxi — Ponto 1813, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 04.545.389/0001-01, situado à Rua José Martins, nº 115, Térreo, Jardim Colorado — São Paulo/SP;

h) Associação de Assistência aos Motoristas de Táxi do Brasil (“Aamotab”), pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 20.783.941/0001-56, situado à Rua Nicarágua, nº 380, Penha — Rio de Janeiro/RJ;

i) Sindicato dos Motoristas e Trabalhadores nas Empresas de Táxi no Estado de São Paulo (“Simtetaxis-SP”), pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 00.323.500/0001-64, situado à Rua Tabajaras, nº 323, Mooca — São Paulo/SP;

j) Sindicato dos Permissionários de Taxi e Motoristas Auxiliares do Distrito Federal (“Sinpetaxi-DF”), pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 00.031.708/0001-00, situado à CLS 302, Bloco A — Brasília/DF; **Sindicato dos Taxistas Autônomos de São Paulo (“Sinditaxi-SP”)**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 61.594.164/0001-89, situado à Rua Estado de Israel, nº 833, Vila Clementino — São Paulo/SP;

k) Sindicato dos Taxistas do Distrito Federal (“Sindicavir”), pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ desconhecido e situado à CLS 302, Bloco A, Lojas 1 a 3 — Brasília/DF;

l) Sindicato Intermunicipal dos Condutores Autônomos de Veículos Rodoviários, Taxistas e Transportadores Rodoviários Autônomos de Bens de Minas Gerais (“Sincavir-MG”), pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 17.433.798/0001-68, situado à Rua Jacuí, nº 3761, Ipiranga – Belo Horizonte/MG.

2. Das Defesas

4. Os Representados foram regularmente notificados da instauração do presente Processo Administrativo, conforme tabela abaixo:

Representado	Notificação da Instauração às fls.	Localização do AR Acerca da Notificação às fls.	Defesa às fls.
André de Oliveira	SEI 0137637	SEI 0142987	-
Antônio Raimundo Matias dos Santos	SEI 0171344	SEI 0176010	SEI 0150002
José Renan de Freitas	SEI 0137623	SEI 0141138	SEI 0168597
Natalício Bezerra Silva	SEI 0137628	SEI 0141815	SEI 0148951
Ricardo Luiz Faedda	SEI 0137631	SEI 0142255	SEI 0165755
Sérgio Aureliano e Silva	SEI 0137626	SEI 0140770	SEI 0150683
Associação Boa Vista de Táxi – Ponto 1813	SEI 0137615	SEI 0141802	SEI 0168597
Associação de Assistência aos Motoristas de Táxi do Brasil (“Aamotab”)	SEI 0137648	SEI 0142991	-
Sindicato dos Motoristas e Trabalhadores nas Empresas de Táxi no Estado de São Paulo (“Simtetaxis-SP”)	SEI 0137620	SEI 0141136	SEI 0150002
Sindicato dos Permissãoários de Taxi e Motoristas Auxiliares do Distrito Federal (“Sinpetaxi-DF”)	SEI 0137618	SEI 0140767	SEI 0150684
Sindicato dos Taxistas Autônomos de São Paulo (“Sinditaxi-SP”)	SEI 0137627	SEI 0141803	SEI 0150180
Sindicato dos Taxistas do Distrito Federal (“Sindicavir”)	SEI 0137645	SEI 0140772	-
Sindicato Intermunicipal dos Condutores Autônomos de Veículos Rodoviários, Taxistas e Transportadores Rodoviários Autônomos de Bens de Minas Gerais (“Sincavir-MG”)	SEI 0137642	SEI 0144408	SEI 0165755

3. Dos Pareceres

5. Em 18.10.2017, a Superintendência-Geral do CADE recomendou o arquivamento do presente Processo Administrativo em virtude da inexistência de indícios suficientes de configuração de infração à ordem econômica (SEI 0394279).

6. Em 21.12.2017, a Procuradoria Especializada junto ao CADE – ProCADE proferiu parecer pela (i) regularidade formal do presente Processo, (ii) pelo indeferimento das preliminares arguidas, (iii) pelo arquivamento do Processo Administrativo, devido à ausência de indícios suficientes de configuração de infração à ordem econômica (SEI 0422872).

7. Em 04.05.2018, o Ministério Público Federal opinou pelo afastamento das preliminares e, no mérito, sugeriu o arquivamento do Processo Administrativo em relação a todos os Representados, ante a ausência de elementos de provas suficientes nos autos acerca da materialidade e da autoria das condutas imputadas. (SEI 0472646)

4. Das Preliminares

8. Abordarei as preliminares processuais de forma sucinta, uma vez que o presente caso teve trâmite processual regular e sem quaisquer vícios relacionados ao devido processo legal, conforme destacado pelo Parecer da douta Procuradoria Federal Especializada junto ao CADE:

A Superintendência-Geral do CADE atendeu a todos os dispositivos legais concernentes à tramitação do processo, bem como ao direito de resposta, de manifestação e de produção de provas, em tudo observando as formalidades essenciais à garantia dos direitos dos representados. A instauração e tramitação processual transcorreram dentro dos prazos legais, não tendo havido solução de continuidade de atos processuais capaz de gerar a incidência de prazos prescricionais. (SEI nº 0422872)

9. Em síntese, as questões preliminares e prejudiciais ao mérito apresentadas em sede de defesa pelos Representados podem ser assim resumidas: (i) impossibilidade de proteção do serviço prestado pela Uber devido à ausência de regulação específica; (ii) irregularidade da representação processual e

competência estatutária por parte dos DCEs; (iii) inversão do ônus da prova e (iv) necessidade de desmembramento do processo.

4.1 Da Impossibilidade de Proteção do Serviço Prestado pela Uber

10. Os Representados Sincavir-MG e seu presidente, Ricardo Luiz Faedda, alegam que os serviços prestados pela Uber, por serem irregulares, não podem ser objeto de proteção no que se refere à defesa da concorrência. Nesse sentido, alegam que o transporte individual remunerado de pessoas passageiras é de exclusividade de taxistas, com fundamentos na Lei nº 12.587/2012 (art. 4º), na Lei nº 12.865/2013 (art. 12), e em outros diplomas legais tais como o Código de Defesa do Consumidor e o Código de Trânsito Brasileiro. Por sua vez, a Uber argumenta que a exclusividade valeria apenas para transporte individual público (táxis), mas não se aplicaria ao serviço por ela prestado, o qual seria de transporte individual privado (ex. motorista particular).

11. Tal debate será abordado com mais profundidade em um tópico posterior deste Voto. Contudo, adianto que, mesmo que à época o serviço de transporte remunerado individual de passageiros não fosse regulamentado de nenhuma maneira, é necessário considerar que a lei de defesa da concorrência tem como principal escopo a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, orientada pelos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico.

12. Desse modo, no sentido já exarado pela ProCADE em seu Parecer, a abrangência da legislação antitruste vai além das atividades econômicas tradicionais e já reconhecidas pelo ordenamento jurídico. Ou seja, a proteção concorrencial das atividades empreendidas pelos Representantes independe das normas e restrições passíveis de serem impostas pelo Estado como agente normativo e regulador, pois é apoiada nos preceitos da ordem econômica constitucional que visam incentivar os particulares à exploração de atividades econômicas e o respeito às formas de concorrência.

13. Ante o exposto, indefiro a preliminar suscitada.

4.2 Da Ilegitimidade Passiva dos DCEs

14. Os Representados Sinpetaxi-DF e Sérgio Aureliano e Silva alegam a ilegitimidade passiva dos Representantes DCE-UnB e DCE-UniCeub, afirmando

(i) a existência de uma série de irregularidades quanto às suas representações e (ii) a incompetência desses Diretórios para atuar perante o CADE, uma vez que seus estatutos preveem apenas a representação do corpo discente perante a instituição de ensino.

15. No que se trata da primeira questão, em linhas gerais, os Representados que trouxeram essa preliminar alegam que as entidades (DCE-UnB e DCE-UniCeub) não teriam juntado aos autos as atas de eleição e/ou o estatuto dos DCEs, de modo que não seria possível verificar a regularidade dos poderes outorgados para representarem perante o CADE.

16. De fato, na ocasião, a SG concluiu que o DCE-UniCeub não demonstrou sua regular representação por meio de ata de eleição válida, decidindo, portanto, por sua retirada do polo ativo do presente processo por meio da NT nº 51/2015/CGAA4/SGA1/SG/CADE (SEI 0131623). Já a Representação do DCE-UnB está devidamente regular, como já atestado pela Superintendência-Geral (SEI 0204726).

17. Quanto à segunda questão, considero, em concordância com a Superintendência, que os Diretórios dos estudantes possuem competência para atuar perante o CADE. Ou seja, apesar dos diretórios terem como função principal a defesa dos pleitos discentes frente às instituições de ensino, não cabe à autoridade da concorrência determinar o que é de interesse da categoria de estudantes e o que não é. Ou seja, não pode o CADE fazer considerações subjetivas acerca da competência estatutária de uma entidade, tendo em vista o fato de os direitos protegidos pela Lei nº 12.529/11 serem de natureza coletiva. Nesse sentido, toda pessoa com capacidade civil é parte legítima para denunciar infrações contra a ordem econômica.

18. Ante o exposto, indefiro a preliminar.

4.3 Da Inversão do Ônus da Prova

19. Os Representados Sinpetaxi-DF e Sergio Aureliano e Silva alegam que, uma vez que a ocorrência dos fatos investigados no presente Processo é por eles negada, caberia aos Representantes o ônus da prova.

20. Quanto a esse ponto, não se trata de matéria passível de ser veiculada em preliminar acerca da regularidade da instância administrativa, tampouco prejudicial à análise do mérito, por ser questão relacionada com os princípios processuais aplicáveis ao processo administrativo concorrencial. Assim,

eventual necessidade de inversão do ônus probatório somente poderia ser aferida no decorrer do procedimento, e não preliminarmente.

21. Ante o exposto, indefiro a preliminar alegada.

4.4 Da Suposta Necessidade de Desmembramento do Processo

22. Os Representados Sincavir-MG e seu presidente, Ricardo Luiz Faedda, questionam a necessidade de desmembramento do presente Processo Administrativo, no sentido de individualizar as condutas de cada pessoa natural e entidade Representada, na medida em que as condições de transporte das cidades são diversas e não generalizáveis.

23. Não merece prosperar a argumentação dos Representados, pois a reunião dos fatos em um único Processo Administrativo não significa ignorar as peculiaridades das condições de transporte das cidades brasileiras mencionadas no processo, bem como desrespeitar a individualização das condutas dos agentes envolvidos. Ao contrário, o julgamento do Processo levará em conta a eventual participação de cada Representado, bem como as particularidades de cada uma das condutas investigadas.

24. Destarte, rejeito a preliminar.

5. Contexto

25. Antes de abordar especificamente o mérito do caso, cumpre contextualizar brevemente o presente Processo Administrativo em meio às discussões que surgem diante da novidade representada pelos serviços prestados pela Uber.

26. Primeiramente, veja-se que as supostas condutas a serem analisadas no presente Processo Administrativo ocorreram em um momento de grande incerteza regulatória acerca dos serviços prestados pela Uber e por outras empresas prestadoras do serviço de transporte privado individual de passageiros.

27. Nesse sentido, à época das supostas condutas e da própria instauração do Processo Administrativo, estávamos diante de um caso envolvendo o debate acerca de um mercado plenamente regulado — o transporte individual público de passageiros, realizado por taxistas — e um mercado inovador, fornecendo um serviço extremamente recente e ainda sem uma regulação específica

por parte do Poder Público, qual seja, o transporte individual privado de passageiros, feito pelos motoristas da plataforma Uber e outras.

28. No presente tópico abordarei, de maneira sucinta, a evolução da discussão acerca da regulação da Uber no Brasil até os dias de hoje. Contudo, antecipo que tal abordagem terá função meramente contextual, já que as supostas condutas objetos do presente processo administrativo serão analisadas a partir de uma lente existente à época dos fatos, qual seja, a de que o serviço prestado pela Uber ainda não apresentava regulamentação.

29. No Brasil, o serviço de transporte individual público de passageiros (táxis) é regulamentado por legislações locais. Assim, o poder público local emite autorizações para a oferta de táxi. O serviço é considerado de utilidade pública, podendo ser permitido com mera autorização do município, ou seja, sem licitação.¹

30. Embora locais, as legislações de táxi possuem em comum o fato de estabelecerem uma rígida regulação para o serviço. Em geral, segundo estudo recente elaborado pelo Departamento de Estudos Econômicos do CADE,² há em comum a regulação à entrada e a regulação de preços. A limitação de emissão de novas licenças se mostra como uma regulação à entrada. Já o estabelecimento de tarifas fixas ou máximas e percentuais adicionais em corridas realizadas em horários não comerciais (bandeira 2) se mostram como uma regulação de preço.

31. Em contraste a esse serviço tradicional, o forte crescimento da economia de compartilhamento,³ impulsionada pelo desenvolvimento de tecnologias

¹ A Lei nº 12.587/2012 definiu, em seu artigo 4º, inciso VIII, o transporte público individual de passageiros como “serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas”. Ademais, em seu art. 12 afirma que “Os serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas”. Referência STF e Lei 12.587/2012. Ainda, em 30/06/2017 o STF definiu que a atividade de táxi prescinde de licitação, visto que não pode ser incluído na categoria de serviço público, já que se trata de um serviço de utilidade pública. Portanto, o serviço pode ser permitido com mera autorização do município. (AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.002.310 SANTA CATARINA, RELATOR: MIN. GILMAR MENDES)

² RESENDE, Guilherme Mendes; LIMA, Ricardo Carvalho de Andrade. Efeitos concorrenciais da economia de compartilhamento no Brasil: a entrada da Uber afetou o mercado de aplicativos de táxi entre 2014 e 2016? Documento de Trabalho no 001/2018, p. 14. Disponível em: <www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/dee-publicacoes-anexos/documento-de-trabalho-001-2018-uber.pdf>.

³ A economia de compartilhamento, conforme destacado pelo Departamento de Estudos Econômicos, é “(...) Um modelo de negócio que busca dissociar a utilização de determinado

como as dos smartphones, possibilitou o surgimento de serviços como o prestado pelas chamadas Empresas de Rede de Transporte — ERT.⁴

32. A Uber foi a primeira ERT a atuar na intermediação do transporte remunerado privado individual de passageiros, iniciando suas operações no Rio de Janeiro em maio de 2014. Desde então, diversas outras empresas concorrentes surgiram no mercado, tais como Cabify, Easy Go e 99 Pop. Nesse sentido, o surgimento de tais empresas impulsionou uma relevante modificação no oferecimento dos serviços de táxi.

33. A grande vantagem trazida por tais aplicativos é, segundo parecer do DEE, a redução dos custos de transação, o que aumenta o número de agentes econômicos inseridos no mercado. Ainda, plataformas como a Uber possibilitam aos consumidores ter acesso prévio às informações relacionadas à corrida, tais como previsão de preço, percurso, tempo de chegada do motorista, entre outros.

34. Outra diferença significativa entre os serviços tradicionalmente prestados pelos táxis e pela Uber é o fato de a própria empresa ERT estabelecer o preço final e também a taxa que equivalerá à sua própria receita. Muitas empresas, tais como a Uber, utilizam um modelo que simula um mercado em tempo real, estabelecendo um mecanismo de oferta dinâmica, em que o aplicativo oferece a chamada “tarifa dinâmica”. Ou seja, se muitos passageiros buscarem motoristas ao mesmo tempo ou se poucos motoristas estão disponíveis ocorre a tarifa dinâmica e o valor da corrida é multiplicado conforme essa relação de oferta e demanda.

35. Consoante já mencionado, a entrada de empresas como a Uber no mercado tem causado, desde o princípio, intensos debates acerca de sua legalidade e conveniência social. Inicialmente, a Uber e as empresas que se utilizavam de aplicativos para realizar transporte de passageiros operavam, em essência, com uma quase completa ausência de regulamentação. Devido ao grande

bem ou serviço de sua aquisição. Ou seja, há o compartilhamento entre detentor e terceiros”. Em: RESENDE, Guilherme Mendes; LIMA, Ricardo Carvalho de Andrade. Efeitos concorrenciais da economia de compartilhamento no Brasil: a entrada da Uber afetou o mercado de aplicativos de táxi entre 2014 e 2016? Documento de Trabalho no 001/2018, p. 8. Disponível em: <www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/dee-publicacoes-anexos/documento-de-trabalho-001-2018-uber.pdf>.

⁴ Segundo já destacado pela Superintendência-Geral: “O termo ERT, adaptado do inglês TNC (*Transportation Network Company*), foi cunhado pela legislação estadunidense recente que regulamenta a Uber e outras empresas de atividade semelhante, e será empregado aqui para se referir genericamente às empresas desse tipo”.

sucesso e aderência a seus serviços, essas empresas obtiveram um rápido ganho de *Market Share*,⁵ em detrimento, principalmente, do segmento de táxis.

36. Recentemente, buscando dar uma resposta apropriada ao movimento social, no Brasil, foi aprovada a Lei Federal 13.640/2018, que regulamenta os serviços de transporte remunerado privado individual de passageiros. A referida legislação,⁶ que define o tipo de transporte oferecido pelas ERTs como privado, alterou a estrutura da regulação anterior, a Lei nº 12.587, esta última definidora das diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

37. Nesse sentido, a nova Lei, em seu artigo 11-A, delegou aos Municípios e ao Distrito Federal a competência de regulação e fiscalização do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros. Já o artigo 11-B define os padrões fundamentais para atuação dos motoristas frente à sociedade. Assim, destaca-se:

Art. 11-A. Compete exclusivamente aos Municípios e ao Distrito Federal regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei no âmbito dos seus territórios.

Parágrafo único. Na regulamentação e fiscalização do serviço de transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal deverão observar as seguintes diretrizes, tendo em vista a eficiência, a eficácia, a segurança e a efetividade na prestação do serviço:

I — efetiva cobrança dos tributos municipais devidos pela prestação do serviço;

⁵ “O mercado como um todo cresceu significativamente em um curto espaço de tempo: o crescimento mensal médio das corridas em plataformas de transporte remunerado privado individual de passageiros foi de 34% ao mês (até dezembro de 2016).” Em: RESENDE, Guilherme Mendes; LIMA, Ricardo Carvalho de Andrade. Efeitos concorrenciais da economia de compartilhamento no Brasil: a entrada da Uber afetou o mercado de aplicativos de táxi entre 2014 e 2016? Documento de Trabalho no 001/2018, p. 43. Disponível em: <www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/dee-publicacoes-anexos/documento-de-trabalho-001-2018-uber.pdf>.

⁶ Diante disso, diversos estados já iniciaram os procedimentos de integração dessa nova lei em suas próprias legislações, apesar de já existirem regulamentações prévias à Lei, o primeiro estado a colocar em vigor, de acordo com os parâmetros estabelecidos por ela, foi o Rio de Janeiro, por meio do Decreto Nº 44.399, de 11/04/2018. Este Decreto estabelece diversas regras para as empresas de streaming no mercado de transportes, como, por exemplo, a taxação de um percentual do lucro obtido nas corridas e a obrigação imposta a todos os motoristas parceiros de realizar um curso ministrado por uma autorizada específica escolhida pela prefeitura.

II — exigência de contratação de seguro de Acidentes Pessoais a Passageiros (APP) e do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVAT);

III — exigência de inscrição do motorista como contribuinte individual do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), nos termos da alínea h do inciso V do art. 11 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

Art. 11-B. O serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei, nos Municípios que optarem pela sua regulamentação, somente será autorizado ao motorista que cumprir as seguintes condições:

I — possuir Carteira Nacional de Habilitação na categoria B ou superior que contenha a informação de que exerce atividade remunerada;

II — conduzir veículo que atenda aos requisitos de idade máxima e às características exigidas pela autoridade de trânsito e pelo poder público municipal e do Distrito Federal;

III — emitir e manter o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV);

IV — apresentar certidão negativa de antecedentes criminais.

Parágrafo único. A exploração dos serviços remunerados de transporte privado individual de passageiros sem o cumprimento dos requisitos previstos nesta Lei e na regulamentação do poder público municipal e do Distrito Federal caracterizará transporte ilegal de passageiros.

38. Em que pese todo o cenário acima exposto, reforço, mais uma vez, o fato de que o presente Processo Administrativo analisará as supostas condutas praticadas pelos Representados a partir do cenário vigente à época dos fatos, qual seja, o de completa ausência de regulação Estatal.

6. Do Mérito

39. As condutas investigadas no presente processo podem ser divididas entre ações praticadas pelas Representadas no domínio privado (item i, abaixo), em seu trato com a categoria de taxistas e com a Uber e sua rede de motoristas, e ações praticadas junto ao poder público Executivo e Legislativo (item ii, abaixo). Conforme será tratado abaixo, tal divisão também

facilitará a explicação da caracterização de determinadas condutas como anticompetitivas, porque detentoras de potenciais efeitos difusos da prática sobre o ambiente concorrencial e consumidores. Assim sendo, as condutas supostamente praticadas pelos Representados e objeto de análise do presente processo são:

a) Emprego de violência e grave ameaça contra motoristas que trabalham com a Uber. A alegada conduta se enquadra, potencialmente, nas hipóteses dos incisos III (“limitar ou impedir o acesso de novas empresas no mercado”), IV (“criar dificuldades à constituição, ao funcionamento, ou ao desenvolvimento de empresa concorrente ou de fornecedor, adquirente ou financiador de bens ou serviços”) e XIII (“destruir, inutilizar ou açambarcar matérias-primas, produtos intermediários ou acabados, assim como destruir, inutilizar ou dificultar a operação de equipamentos destinados a produzi-los, distribuí-los ou transportá-los”) do §3º do artigo 36 da Lei Federal nº 12.529/11.

b) Litigância abusiva, por associações de taxistas, perante o Poder Judiciário, o Ministério Público e instâncias das administrações públicas municipais, com a propositura de ações idênticas ou muito semelhantes em foros ou comarcas diferentes, na tentativa de excluir a concorrente Uber com argumentos desprovidos de mínimo fundamento de direito ou por meio da utilização de estratégias processuais insidiosas. A suposta conduta pode se enquadrar, abstratamente, no tipo descrito pelos incisos III (“limitar ou impedir o acesso de novas empresas no mercado”) e IV (“criar dificuldades à constituição, ao funcionamento, ou ao desenvolvimento de empresa concorrente ou de fornecedor, adquirente ou financiador de bens ou serviços”) do §3º do artigo 36 da Lei Federal nº 12.529/11.

6.1 Da Possibilidade da Análise Antitruste no Presente Processo

40. Conforme já exposto, as condutas supostamente praticadas no presente caso ocorreram em um período de ausência de regulação do serviço de transporte individual privado de passageiros, em oposição à intensa regulação do serviço de táxis.

41. Assim, as denúncias das condutas anticompetitivas contra ERTs inicialmente levantaram a dúvida a respeito da competência do CADE para avaliar

o caso. Ou seja, tendo em vista o contexto de incerteza quanto não só à regulação, mas à própria legalidade da atuação das ERTs, caberia o questionamento sobre se tais empresas estariam habilitadas a receber tutela do direito antitruste no Brasil.

42. Quando da elaboração da NT nº 35/2017, a Superintendência-Geral sustentou que, em meio ao cenário de indefinição — no mundo e no Brasil — acerca dos limites da legalidade das ERTs, a Uber, bem como outras empresas atuantes no mercado, deveriam ser consideradas agentes de mercado relevantes e atuantes em um ambiente de concorrência. Seriam, por isso, dotadas de tutela perante o direito antitruste. A determinação da SG de tratar as empresas ERT como agentes legítimos atuantes no mercado só é reafirmada a partir da regulamentação proposta pela Lei Federal nº 13.640/18, já abordada acima.

43. Nesses termos, assumindo as empresas ERTs como agentes de mercado plenamente legítimos à luz do direito antitruste, eventuais condutas praticadas por terceiros que atentem contra a atuação dessas empresas e que possam vir a se enquadrar na descrição de uma infração à ordem econômica prevista na Lei Brasileira de Defesa da Concorrência podem e devem ser investigadas pelo CADE, na medida em que podem ocasionar efeitos deletérios graves sobre as pessoas consumidoras e também a esses novos agentes de mercado, mesmo que ainda não regulamentados.

6.2 Da Suposta Conduta de Sham Litigation

44. Segundo os Representantes, existem três ações judiciais que, ao seu entender, poderiam ser enquadradas como condutas de abuso anticompetitivo do direito de petição, todas elas requerendo que a Uber se abstenha de prestar serviços de transporte remunerado sem autorização e/ou que o aplicativo seja retirado das lojas virtuais da Google, Apple e Microsoft. São as seguintes ações: (i) Processo nº 1084191-64.2014.8.26.0100, ajuizada pela Representada ABVT e pelo Representado José Renan de Freitas; (ii) Processo nº 1009999-39.2014.8.26.0011, ajuizada apenas pelo Representado José Renan de Freitas e (iii) Processo nº 1040391-49.2015.8.26.0100, movida pelo Representado Simtetaxis-SP.

45. Segundo os Representantes, as ações seriam todas repetidas, com mesmo pedido e causa de pedir, sendo que duas delas teriam até as mesmas partes, tendo sido protocoladas em foro distintos, o que caracterizaria uma tentativa

de burlar a distribuição por dependência com intuito de procurar o foro mais favorável e dificultar a defesa da ré. Ainda, aduzem que os argumentos e os advogados são os mesmos, dizendo que isso demonstraria o caráter concertado da conduta.

46. Em sua defesa, a ABVT e o Sr. José Renan de Freitas se contrapõem a essa alegação e afirmam que as ações por eles intentadas não são repetidas. A primeira delas, de autoria da ABVT e José Renan de Freitas, é uma cautelar, a qual foi indeferida por falta de legitimidade ativa da Associação e extinta sem julgamento de mérito, tornando legítima a propositura de nova ação. Assim, como decorrência natural, José Renan de Freitas teria ingressado sozinho com a segunda ação, agora em pleito principal subsequente à cautelar. Tendo em vista esse segundo momento, a competência para julgar o feito não seria necessariamente a mesma da primeira ação, motivo pelo qual o Representado José Renan de Freitas teria peticionado em foro diferente daquele onde propôs a primeira ação. Já o Simtetaxis-SP defende que sua ação não está despida de fundamento objetivo.

47. Os Representados sustentam ainda que as ações judiciais tiveram o único motivo de tutelar direitos que, em sua opinião, estavam sendo violados. Por isso, não poderiam ser enquadradas na categoria de litigância abusiva, pois consubstanciariam apenas expressão do direito de petição, previsto pelo artigo 5º, XXXIV, da Constituição Federal.

48. As Representantes da Uber também trouxeram para o processo outros 25 procedimentos movidos por várias Associações de taxistas contra as empresas, sendo 7 deles no Judiciário, 15 perante o Ministério Público (federal e estaduais) e 2 perante Autoridades Administrativas (SEI 0094463, p. 6-11). A partir desse quadro a Uber considera demonstrada a clara coordenação entre as entidades da categoria de taxistas, no sentido de ajuizarem uma série de ações com vistas a excluir a empresa do mercado. Ainda, destaca que nessas ações houve reconhecimento de ausência de legitimidade ativa, o que demonstraria ausência de fundamento objetivo.

49. Na Nota Técnica de nº 35/2017/CGAA4/SGA1/SG/CADE, a Superintendência-Geral elaborou detalhado estudo da doutrina e jurisprudência acerca do tema de litigância abusiva, com base nos Testes PRE, POSTO, Análise de Litígios Fraudulentos e Análise de Acordos Judiciais e outras ações.

50. A propósito, considero primorosa e de substancial importância para nossa jurisprudência a análise realizada pela SG. Contudo, me parece que o presente caso pode ser resolvido de maneira mais simples quanto a essa questão.

Nesse sentido, entendo que os argumentos apresentados pelas Representadas merecem prosperar.

51. Com efeito, o direito de petição não é absoluto e não está imune à avaliação do CADE quanto a possibilidade de gerar práticas anticompetitivas.⁷ Contudo, tendo em vista a própria novidade do tema, existia à época uma dúvida jurídica plausível a respeito da legalidade das ERTs. Dúvida essa compartilhada inclusive pelo Judiciário brasileiro, ocasionando, em sintonia com as narrativas das Representadas, um momento inicial em que houve uma ambiguidade nas decisões sobre quais seriam as partes legítimas, os instrumentos judiciais devidos e a competência dos foros, em um quadro de relativa incerteza jurídica, o que acabou suscitando nas Representadas a urgência e necessidade de se impetrarem diferentes ações até que as questões pudessem ser definidas pelo próprio Judiciário.

52. Tendo em vista a novidade que as ERTs representaram para o mercado e a dúvida reinante sobre o tema, a demanda dos taxistas em reconhecer a proibição dos aplicativos de transporte individual de passageiros não parece estar totalmente despida de fundamento, a ponto de se considerar o seu acesso ao judiciário como abusivo, conquanto se concorde com os benefícios que os novos serviços traziam para o mercado e para a concorrência. Nesse contexto, não se afigura possível afirmar que o fato de várias entidades ingressarem com ações semelhantes constitui litigância abusiva, especialmente diante da existência de dúvida razoável sobre o mérito de suas demandas e o fato de se considerarem vítimas de lesões de direito ocasionadas pelo surgimento de um novo tipo de serviço, até então não regulado.

53. Ainda, no que se trata das ações trazidas aos autos pela Uber, cabe pontuar que apenas cinco delas foram propostas por Representados⁸ do presente

⁷ Vide Processo Administrativo nº 08012.004484/2005-51. Representante: SEVA Engenharia Eletrônica S.A.; Representada: Siemens VDO Automotive Ltda. Voto do Conselheiro Fernando de Magalhães Furlan, p. 7. Segundo o Conselheiro: “o recurso ao Judiciário pode ser empregado como instrumento para a realização de infração contra a ordem econômica. Surge daí a necessidade de ação estatal voltada a evitar que o direito de acesso ao Judiciário seja empregado para a consecução de fim ilícito, capaz de prejudicar o mercado como um todo. Também surge daí a competência do Cade para a matéria. Não se sustenta a tese da representada de que o Poder Judiciário seria a instância responsável por apontar e punir ações judiciais que visassem a restringir ilicitamente a concorrência. Este argumento se sustenta em bases que disfarçam a real natureza do ilícito e a adequada análise de sua ocorrência. O ponto fulcral para a caracterização da conduta ilícita em questão pode ser entendido como a promoção de fim anticompetitivo espúrio com base em ação desnecessária para a proteção de direito legítimo da parte”.

⁸ São as ações: (i) Cautelar Inominada nº 1084191-64.2014.8.26, de autoria de José Renan de Freitas e Associação Boa Vista de Táxi (TJSP — 19a Vara Cível de São Paulo); (ii) Ação Ordinária

processo. Dessas cinco ações, apenas duas são propostas pelo mesmo autor (Sr. José Renan de Freitas, conforme já abordado acima no presente Voto). Portanto, diante do contexto nacional de dúvida que havia à época, não há também que se falar em número exorbitante de ações judiciais.

54. Quanto ao emprego de trechos semelhantes e da contratação dos mesmos escritórios para causas específicas por diferentes demandantes, em minha visão, as alegações dos Representantes não merecem guarida. O uso de modelos é profundamente disseminado na cultura jurídica, quer seja uma prática tida como bem vista ou não, e não pode ser considerada, por si só, como coordenação entre agentes. Da mesma maneira se verifica no tocante à contratação dos mesmos escritórios, pois tal circunstância não significa necessariamente uma coordenação entre os demandantes sem que haja outros elementos de prova dessa atuação concertada. Como não há nenhum elemento nesse sentido juntado aos autos, a alegação não se sustenta.

55. Pelos motivos expostos acima, concluo que os Representados não incorreram na prática da conduta de litigância abusiva anticompetitiva. Por isso, voto pelo arquivamento do processo quanto à conduta especificada pelos arts. 13, VII, e 74 da Lei nº 12.529/11.

6.3 Da Suposta Incitação ao/ou Emprego de Violência ou Grave Ameaça

56. Em consonância com o entendimento já externado pela Superintendência-Geral, também compreendo que a conduta de emprego coordenado de violência e grave ameaça contra concorrente pode extrapolar o âmbito meramente civil e penal, sendo capaz de configurar infração à ordem econômica e, por isso, estar dentro do âmbito de atuação repressiva da autoridade antitruste.

57. Isso porque as supostas condutas de violência e grave ameaça apresentadas no presente processo também podem ocasionar efeitos sobre a concorrência de

nº 1009999-39.2014.8.26.0011, de autoria de José Renan de Freitas (TJSP — 19a Vara Cível de São Paulo); (iii) Cautelar Inominada nº 1040391-49.2015.8.26.0100, de autoria do Sindicato dos Motoristas e Trabalhadores nas Empresas de Taxi no Estado de São Paulo (SIMTETAXI-SP) (TJSP — 19a Vara Cível de São Paulo); (iv) Ação Civil Pública nº 1021126-08.2015.8.26.0053, de autoria do Sindicato dos Taxistas Autônomos de São Paulo (SINDITAXI-SP) (TJSP — 9a Vara da Fazenda Pública de São Paulo); (v) Representação nº 1.34.001.008230/2014-87, de autoria da Associação Boa Vista de Taxi-Ponto 1813 (Procuradoria da República em São Paulo — 41º Ofício).

forma razoavelmente difusa, a ponto de afetarem negativamente o mercado e as pessoas consumidoras. No caso em concreto, pode-se observar que os movimentos de taxistas contra a Uber tomaram tamanha proporção e os incidentes tamanha recorrência e gravidade a ponto de passarem a representar uma ameaça concreta aos serviços prestados por ERTs.

58. O quadro síntese abaixo contém exemplos trazidos aos autos de condutas de violência e grave ameaça supostamente perpetradas por taxistas e Associações de Táxis. Ressalto, em concordância com a SG, que a categoria deve ser considerada dominante para fins da presente análise, tendo em vista que, antes da entrada da Uber no mercado, apenas taxistas prestavam o serviço de transporte individual de passageiros.

Material	Descrição	Envolvidos	SEI
Notícia <i>Folha de S.Paulo</i> (19/06/2015)	Durante audiência na Câmara dos Deputados, o Presidente do Simtetaxis afirmou existir a possibilidade de “ter morte” já que não seria possível conter a categoria que ele representa. Outro representante reforçou tal afirmação.	Representantes da categoria de taxistas.	0081439
Notícia <i>Correio Braziliense</i> (05.07.2015)	Notícia relatando perseguição a motorista do Uber na Avenida Bandeirantes, em Belo Horizonte.	Grupo de Taxistas e motorista da Uber	0081439
[ACESSO RESTRITO]	[ACESSO RESTRITO]	[ACESSO RESTRITO]	[ACESSO RESTRITO]
[ACESSO RESTRITO]	[ACESSO RESTRITO]	[ACESSO RESTRITO]	[ACESSO RESTRITO]
[ACESSO RESTRITO]	[ACESSO RESTRITO].	[ACESSO RESTRITO]	[ACESSO RESTRITO]
[ACESSO RESTRITO]	[ACESSO RESTRITO]	[ACESSO RESTRITO]	[ACESSO RESTRITO]
[ACESSO RESTRITO]	[ACESSO RESTRITO]	[ACESSO RESTRITO]	[ACESSO RESTRITO]
[ACESSO RESTRITO]	[ACESSO RESTRITO]	[ACESSO RESTRITO]	[ACESSO RESTRITO]
[ACESSO RESTRITO]	[ACESSO RESTRITO]	[ACESSO RESTRITO]	[ACESSO RESTRITO]
[ACESSO RESTRITO]	[ACESSO RESTRITO]	[ACESSO RESTRITO]	[ACESSO RESTRITO]
[ACESSO RESTRITO]	[ACESSO RESTRITO]	[ACESSO RESTRITO]	[ACESSO RESTRITO]
Notícia <i>Folha de S.Paulo</i> — 10/08/2015 (anexo 07)	Motorista da Uber teria sido sequestrado e agredido por taxistas em São Paulo.	Grupo de Taxistas, presidente do Simtetaxis e motorista da Uber	0131962

Material	Descrição	Envolvidos	SEI
Notícia Uol – 04/08/2015 (anexo 09)	Grupo de taxistas força passageiros a saírem do interior de uma Uber e continuar viagem de Táxi no DF.	Grupo de taxistas, passageiros da Uber e motorista da Uber	0131962
Notícia Uol Online (anexo 4)	Durante a São Paulo Fashion Week diversos taxistas estariam abordando carros de modelos compatíveis aos da Uber com o intuito de impedir motoristas da plataforma de chegarem ao destino final.	Grupo de Taxistas e motoristas da Uber	0131970
Notícia Metrôpoles (anexo 07)	Motorista da Uber teria sido agredido por um grupo de taxistas.	Grupo de Taxistas e um motorista da Uber e presidente do Sindicato dos Taxistas do DF	0131970
Notícia <i>Folha de S.Paulo</i> – 26/08/2015 (anexo 05)	Taxistas estariam auxiliando a fiscalizar se motoristas da plataforma Uber estariam transportando passageiros para e desde o Aeroporto de Guarulhos.	Agentes da Prefeitura de Guarulhos e taxistas	0131972
Publicações do Facebook de “Marquinhos Gatap-mg” (anexo 02) e de “Marquinho Taxista Cmsant Ana” (anexo 03)	Postagens feitas pelos perfis do Facebook articulam maneiras de combater os aplicativos de carona, dados como ilegais.	Grupo de taxistas	0131974
Postagem em blog “Andre do Táxi” (anexo 08)	Texto fala sobre Projeto de Lei que afetará a classe de motoristas de táxi e explica que existe necessidade de combater a Uber.	Taxista André de Oliveira	0131984
Carta da Central dos Sindicatos Brasileiros (anexo 09)	Carta expressa a necessidade do Sindicato de buscar a declaração de ilegalidade da Uber.	Central dos Sindicatos Brasileiros	0131984
Transcrição de áudios (anexo 13)	Transcrição de diversos áudios que falam sobre medidas para impedir o transporte feito pelos motoristas da Uber.	Grupo de taxistas, Gatap, entre outros.	0131984
Mensagem Gravada (anexo 13)	Mensagem gravada de autoria de Claysdon Marcos Santana, em que alerta todos os taxistas sobre estratégia para organização de mobilização contra atuação da Uber em 06 de julho de 2015. Relata estratégia de combate e pressão política, além de incitar diretamente violência.	Claydson Marcos Santana	0131984
Notícia no site Uai (anexo 14)	Reportagem fala sobre articulação de taxistas para impedir o funcionamento da Uber, cita expressamente o grupo Gatap. Quatro motoristas da plataforma denunciaram ameaça e dois relataram que seus carros foram depredados.	Taxistas e motoristas Uber	0131984
Notícia <i>Correio Braziliense</i> (anexo 15)	Episódio de violência de motoristas de táxi contra motorista da Uber em frente da Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Minas Gerais.	Motoristas de táxi e motorista da Uber	0131984

59. Diante disso, vislumbra-se serem tais elementos suficientes para presumir a existência de uma potencialidade de lesão à concorrência, na medida em que visam à exclusão de concorrente do mercado e se fazem sentir na prática diária de pessoas usuárias da Uber (motoristas e passageiras) e de outros aplicativos de serviços semelhantes.

60. Assim, pode-se concluir que as práticas de violência e grave ameaça possuem potencial de extrapolar em muito os efeitos imediatos gerados por cada episódio de violência. Isto é, o clima de violência instaurado a partir das violências perpetradas contra motoristas e usuários do aplicativo Uber tem o condão de inibir pessoas consumidoras atuais e futuras a continuarem utilizando os serviços das ERT, de desestimular motoristas de aderirem aos serviços e de criar obstáculos ao serviço de atender certas localidades.

61. No entanto, seguindo as percutientes análises constantes dos órgãos pareceristas (SG, Procade e MPF), em sede de Processo Administrativo em âmbito antitruste, a dificuldade para responsabilização concorrencial no caso concreto não pode ser desconsiderada. Por sua articulação privada e, aparentemente, descentralizada, torna-se difícil distinguir a autoria das condutas em tela em âmbito antitruste. Embora os boletins de ocorrência policiais forneçam uma identificação de quem poderia receber imputação por cada infração de ordem civil e penal, individualmente considerada, não é trivial visualizar precisamente qual indivíduo ou entidade representativa deveria ser responsabilizado em sede de Processo Administrativo por um fenômeno cuja natureza é essencialmente difusa.

62. Por isso, faço coro à decisão da SG de considerar que os indícios juntados aos autos revelam que a articulação política e a mobilização da categoria de taxistas se encontra, em boa medida, concentrada em suas entidades representativas, dentre várias Associações e Sindicatos. Assim, a esse poder de influência deve corresponder alguma forma de responsabilidade por ações lesivas, tal como destacado pela Superintendência-Geral:

Assim, ao reivindicar a liderança nessa causa específica, exercendo influência substancial sobre o coletivo da categoria, os sindicatos e as associações também chamam para si a responsabilidade de fazer tudo que está ao seu alcance para evitar que se instaure um clima de animosidade voltado para a prática de ilícitos e que, em decorrência disso, direitos alheios sejam lesados no decorrer de sua atividade política.

63. Nessa toada, na qualidade de organizadoras, mobilizadoras e executoras de movimentos anti-ERTs, as entidades representativas da categoria de táxis são responsáveis pelos efeitos prejudiciais à ordem econômica que a categoria cause em decorrência de um clima generalizado de hostilidade. Vale dizer, na posição de representantes de determinada categoria, é de responsabilidade das Associações e Sindicatos agir para adotar ações substantivas, capazes de conter e condenar os atos ilícitos praticados por membros quando na defesa de uma causa em comum.

64. Os elementos trazidos aos autos demonstram o suposto envolvimento de seis entidades que poderiam estar adotando poder de influência difusa de maneira anticoncorrencial, ou seja, se abstendo de adotar ações substantivas para conter e condenar atos ilícitos praticados por membros na defesa da causa e, no limite, reforçando os ilícitos perpetrados e contribuindo ativamente para o clima de hostilidade e o dano à concorrência. As entidades são: Sinditaxi-SP, na pessoa de seu presidente Natalício Bezerra Silva; Sincavir-MG, na pessoa de seu presidente Ricardo Luiz Faedda; Sincavir (DF), Sindipetaxi-DF, na pessoa de Sérgio Aureliano e Silva, Aamotab (RJ), na pessoa de André de Oliveira e Simtetaxis-SP, na pessoa de Antônio Raimundo Matias dos Santos.

65. Passo, a seguir, para a individualização das condutas supostamente praticadas por cada uma dessas entidades mencionadas acima.

(i) Ricardo Luiz Faedda e Sincavir-MG

66. As condutas imputadas ao Sr. Ricardo Luiz Faedda, presidente do Sincavir-MG, são referentes a afirmação feita pelo representante sindical após episódio de ameaça, perseguição e depredação de carros de motoristas Uber por parte de taxistas em Belo Horizonte, na Avenida Raja Gabaglia.

67. Em notícia veiculada por portal eletrônico de Minas Gerais, atribui-se ao Representado a afirmação de que os motoristas do aplicativo estariam se passando por vítimas. Ainda segundo a matéria, o Sr. Ricardo Faedda teria dito que os motoristas de Uber não possuem autorização para exercer a atividade e que, por isso, o confronto também estaria ocorrendo por parte deles. Destaca-se:

O presidente do Sindicato dos Taxistas, Ricardo Luiz Faedda, disse ter sido informado do que ocorreu na Raja Gabaglia. Para ele, os motoristas do Uber estão se passando por vítimas. “Os taxistas estão instruídos a chamar a polícia diante de qualquer situação de ilegalidade e concorrência desleal. O que fiquei sabendo que aconteceu foi isso. Não

adianta esses motoristas ilegais e clandestinos se colocarem de vítimas. Eles não têm autorização para exercer a atividade. O confronto está sendo da parte deles, trabalhando na clandestinidade e na ilegalidade”, disse Faedda (Petição doc. SEI nº 0131984, anexo 14).

68. A defesa (SEI 0163489) alega que a única notícia veiculada pela imprensa não é indício suficiente para comprovar a prática de qualquer ilícito. Ainda, relata que a mesma notícia de onde o trecho acima foi extraído também reportou que o Representado rejeitou explicitamente o uso da violência, inclusive em relação ao mesmo incidente que gerou a matéria jornalística.

69. Ainda, colaciona como indício de defesa outras declarações públicas do Representado na mesma linha de rejeição à violência e explica que os taxistas envolvidos em episódios de violência trazidos aos autos (Claydson Marcos Santana, Flávio Simões Gonzaga, e Adriano Roque Bicalho) não fazem parte do Sincavir-MG e “são, inclusive, oposição ao Sincavir e sua atual diretoria”. Por fim, as testemunhas foram unânimes em relatar que os Representados nunca instruíram os membros do Sincavir-MG a engajar em ações de ameaça ou violência e que são conhecidos por se posicionar contra esse tipo de prática.

70. Independentemente de os taxistas mencionados serem ou não vinculados ao Sindicato Representado, considero que os argumentos apresentados pela defesa devem ser acatados. A notícia veiculada por um meio de comunicação isolado não pode constituir, por si só, elemento de prova capaz de subsidiar a conclusão de prática de qualquer ilícito anticoncorrencial. Aliás, para além do fato de o trecho selecionado como indício de acusação ser ambíguo, o Representado foi capaz de trazer aos autos contraindícios igualmente relevantes de sua postura de não agressão.

71. Desse modo, concluo que os indícios colhidos contra os Representados Sincavir-MG e Ricardo Luiz Faedda não são suficientes para se concluir pela configuração da infração ora investigada, devendo o presente Processo ser arquivado quanto ao fato que lhes foi imputado.

(ii) Natalício Bezerra Silva e Sinditaxi-SP

72. Uma das provas juntadas aos autos se trata de notícia da *Folha de S.Paulo*, contendo declaração de Natalício Bezerra da Silva, Presidente do Sinditaxi-SP, após episódio de violência em São Paulo em que taxistas sequestraram e agrediram um motorista da Uber. Segundo os Representantes, Natalício teria adotado uma postura de convivência e incitação à violência:

O presidente do Sinditaxi (Sindicato dos Taxistas Autônomos de SP), Natalício Bezerra, disse que a agressão foi resultado de falha na fiscalização do aplicativo. “As autoridades têm de atuar para inibir a atuação desses clandestinos. Os motoristas estão revoltados com razão. Se essas autoridades não tomarem nenhuma iniciativa, as coisas podem piorar”, afirmou (Notícia da *Folha de S.Paulo*, juntada à petição doc. Sei nº 0131962, anexo 6).

73. A defesa dos Representados (SEI 0150180) assevera não ter havido incentivo à violência, mas sim uma leitura do cenário atual acerca do conflito entre taxistas e a Uber. Além disso, aduz não haver a comprovação de envolvimento de quaisquer dos taxistas ligados ao Sinditaxi-SP nos episódios de agressão tratados no processo.

74. Mais uma vez, não é possível tirar conclusões concretas acerca do posicionamento do Sr. Natalício e do Sinditaxi-SP a partir de um curto trecho de uma notícia de jornal. A fala do Representado é equívoca, podendo tanto ser lida como uma ameaça aos taxistas como também como um alerta para a situação de confronto que havia se instalado entre taxistas e motoristas de Uber no momento.

75. Portanto, mais uma vez, o argumento da defesa deve prevalecer, razão pela qual concluo pelo arquivamento do presente Processo Administrativo em relação aos Representados Sinditaxi-SP e Natalício Bezerra Silva.

(iii) Antônio Raimundo Matias dos Santos e Simtetaxis-SP

76. O Simtetaxis-SP e seu presidente, Antônio Raimundo Matias dos Santos, só foram adicionados ao polo passivo deste feito em um momento posterior à instauração, por meio da NT n. 5/2016/CGAA4/SGA1/SG/CADE — SEI 0170009.

77. Segundo vídeo juntado aos autos, o presidente sindical teria feito discurso incentivando o emprego de violência para impedir motoristas da Uber de prestarem serviço de transporte de passageiros.

78. Ainda conforme notícias constantes dos autos (SEI 0166000), o discurso foi divulgado por meio de vídeo publicado no perfil de Facebook do Simtetaxis-SP, horas depois de a prefeitura anunciar que iria liberar a atuação da Uber na cidade de São Paulo mediante regulação específica.

79. Em certo trecho, Antônio Raimundo Matias dos Santos diz: “Não brinque com essa categoria, respeito é bom e os taxistas merecem. [...] Não queira briga com esse presidente [do Simtetaxis-SP]. [...] A Uber não vai trabalhar

em São Paulo, [prefeito] Haddad. A Uber só vai trabalhar em São Paulo se for em modal táxi. [...] No carro particular, nós não vamos permitir, senhor prefeito. [...] Acabou a moleza, prefeito Haddad. Chega de palhaçada nessa cidade. Agora é cacete, prefeito. Ou regulamenta os aplicativos certos para trabalhar com táxi ou vão trabalhar fora dessa cidade”.

80. Foi juntada aos autos publicação de Antônio Raimundo Matias na página do Facebook do Simtetaxi-SP, na qual o presidente veicula que a categoria de taxistas está pronta para o confronto “(...) Pelo Desespero de ver seus passageiros migrarem para o transporte ilegal agravado pela crise econômica” (SEI 0131962, anexo 02).

81. A mesma notícia que divulga o acontecimento do vídeo mencionado acima destaca que, pouco após o incidente, o Simtetaxis-SP divulgou nota em que diz que o presidente gravou as imagens em um momento de nervosismo, e que repudia “veementemente qualquer tipo de agressão”. Ademais, foi possível constatar que o vídeo foi retirado da página do Simtetaxis-SP após o incidente, demonstrando, portanto, arrependimento e retratação pela postura adotada por Antônio Raimundo.

82. Diante disso, embora reprovável, a conduta dos Representados não enseja sua condenação por ilícito contra a ordem econômica. Ademais, os indícios revelam que essa prática estimuladora da violência contra motoristas da Uber pode ser vista como uma exceção no comportamento dos Representados.⁹ Ainda, o arrependimento demonstrado pelos Representados permite concluir que não houve nenhum dano concreto à concorrência. Assim, no que se trata da conduta de emprego coordenado de violência e grave ameaça por parte dos Representados Antônio Raimundo Matias dos Santos e Simtetaxis-SP, concluo pelo arquivamento do presente Processo.

(iv) André de Oliveira e Aamotab

83. A Aamotab — Associação de Assistência aos Motoristas de Taxis do Brasil — é uma Associação voltada para o auxílio de taxistas, oferecendo serviços tais como assistência jurídica, organização de grupos de mensagens, entre outros, no intuito de espelhar, no Rio de Janeiro, a atuação dos sindicatos de São Paulo e do Ceará.

⁹ Em uma das provas trazidas aos autos, há declaração de Matias expressando que os taxistas deveriam confiar no sindicato e “não fazer nenhuma besteira” (SEI 0131984, anexo 12). A interpretação dessa afirmação pode ser a do desincentivo ao uso de formas ilegítimas de mobilização, tais como a violência, para alcançar os objetivos buscados.

84. As principais provas contrárias aos Representados juntadas aos autos são postagens feitas pelo próprio Presidente da Associação em seu blog (SEI 0131962, anexos 03 e 04; SEI 0131984, anexos 08 e 10). Os textos do blog foram juntados como provas contra o presidente da Associação porque uma de suas postagens, datada de 26 de julho de 2015, demonstra um incentivo a uma prática potencialmente anticompetitiva. Em seu texto, André de Oliveira incentiva os taxistas a se cadastrarem no aplicativo Uber e demandarem corridas fraudulentas para direcionar a rota dos veículos a localidades com fiscalização da polícia, fiscalização essa que já teria combinado com taxistas para flagrar motoristas Uber (SEI 0131962, anexo 3).

85. A própria SG reconhece que a prova acima não se encaixa no perfil violento das condutas mencionadas para os demais Representados, mas menciona ter considerado, no momento da instauração do processo, que a conduta poderia ter efeito anticoncorrencial semelhante, aproveitando-se do clima generalizado de hostilidade para dificultar a constituição de concorrente por meio de incitação a expedientes fraudulentos difusos.

86. Ocorre que, conforme anotado pela Superintendência-Geral, os textos selecionados do blog apontam estratégias para impedir o funcionamento da plataforma Uber, mas nunca com apologia à violência. Assim, as provas juntadas aos autos não seriam capazes de comprovar que tais condutas não violentas teriam o condão de gerar grandes desincentivos aos clientes a ponto de não consumir o serviço oferecido pela Uber. Aliás, não se pode atribuir à fiscalização regular pelas autoridades públicas um ônus indesejado à plataforma Uber, pois essa atividade é legítima, regular e generalizada, incidindo sobre todos os que atuam em determinado setor, não se vislumbrando prejuízos pelo simples fato de ser direcionado para áreas com fiscalização policial.

87. Além disso, não ficou comprovado um alcance relevante do blog nem da Associação, o que dificulta ainda mais a comprovação de que as ações desses Representados seriam capazes de gerar potenciais efeitos anticompetitivos. Por fim, **[ACESSO RESTRITO]**.

88. Por isso, a despeito da reprovabilidade do uso de expedientes supostamente hostis aos motoristas de Uber, não foi possível reunir material probatório capaz de permitir a conclusão pela sua capacidade de produzir efeito anticompetitivo, concreto ou potencial. Nesse contexto, concluo pelo arquivamento do presente feito em relação a André de Oliveira e a Aamotab.

(v) Sindicavir

89. Dentre as provas juntadas aos autos referentes à conduta analisada no presente tópico, chamam a atenção aquelas que flagram atitude hostil de determinados taxistas perante motoristas de Uber no Aeroporto Internacional de Brasília — Presidente Juscelino Kubitschek. As filmagens detectadas pelas câmeras de segurança do local (SEI cf., p. ex., anexo 18 da petição doc. Sei nº 0131984 e denúncia doc. SEI 0090569) mostram um grupo afugentando e ameaçando um homem de terno.

90. O desenrolar do imbróglio revelou que a vítima da ação dos taxistas foi um funcionário de agência de turismo, sem qualquer relação com a Uber, mas que, devido aos seus trajes, foi confundido pelos agressores. Conforme anotado pela SG, tal circunstância não exclui a antijuridicidade da conduta investigada e a sanção correspondente. O fato aqui é que a conduta faz parte da construção do clima real de ameaça contra a Uber, que é o que gera prática anticompetitiva.

91. O Sindicavir é o Sindicato responsável pelos serviços de táxi oferecidos no Aeroporto Internacional de Brasília. Por isso, a conduta esperada por parte do Sindicato em uma situação de grave violência tal como a registrada é de alguma forma a repressão e o desencorajamento. Como, à época da instauração do Processo Administrativo, a SG não conseguiu verificar nenhum tipo de comportamento nesse sentido por parte do Sindicato, foi determinada a instauração do Processo contra o Representado, mesmo que não houvesse, ainda, possibilidade de identificação de autoria.

92. Concordo que, em sede de Inquérito Administrativo, a omissão do Sindicavir possa servir de justificativa para a instauração do Processo Administrativo contra este. Contudo, após apuração dos fatos — já em sede de Processo Administrativo — avalio que a omissão do Sindicato não constitui base suficiente para a configuração de qualquer ilícito concorrencial, nem mesmo algum risco potencial à livre concorrência. Como bem destacou a Superintendência-Geral:

Primeiramente, se, de um lado, não houve atuação do Sindicavir para reprimir o uso da violência, tampouco foi constatada uma vontade do Sindicato em atuar como liderança no movimento contra a atuação da Uber. O Sindicato, portanto, não atraiu para si a responsabilidade de irradiar diretrizes para influenciar a conduta de taxistas. (SEI 0394015)

93. Ainda, a instrução dos autos não permitiu a identificação da filiação dos taxistas envolvidos no episódio de violência, não sendo possível ligar as atitudes dos agressores à omissão do Sindicato. Assim, há dúvida razoável acerca da capacidade de atuação do Sindicato no momento da conduta.

94. Pelas razões expostas, concluo pelo arquivamento do Processo Administrativo em relação ao Sindicavir.

(vi) Sérgio Aureliano e Silva e Sinpetaxi-DF

95. O Sinpetaxi-DF organizou, em 03 de agosto de 2015, protesto em Brasília para demonstrar posicionamento contrário ao funcionamento da plataforma Uber e reivindicar medidas das autoridades públicas. Durante esse evento alguns taxistas causaram danos a um carro de motorista da Uber e fizeram diversas ameaças para obrigar um casal de clientes da Uber a se transferirem para um táxi e a finalizarem a corrida por intermédio desse serviço (SEI 0131962, anexo 9). O Sindicato permaneceu omissos mesmo após veiculação de notícia e vídeos sobre o fato.

96. Aqui, no mesmo sentido do ocorrido com o Sindicavir, tendo em vista o fato de que a instrução não revelou nenhuma atitude tomada por parte do Sinpetaxi-DF no sentido de prevenir ou reprimir essa conduta específica, a Superintendência-Geral tomou a medida de instaurar Processo Administrativo contra os Representados, no intuito de continuar a investigação dos fatos. A omissão do Sindicato poderia significar uma contribuição para o clima generalizado de violência e ameaça que estava vigente ao momento.

97. Contudo, até mesmo devido ao acúmulo de pessoas presentes na manifestação, não foi possível identificar quem foram os motoristas que participaram do episódio de agressão, tornando, mais uma vez, impossível fazer uma ligação dos agressores com as atitudes omissivas do Sindicato, restando também dúvida razoável acerca da possibilidade de atuação do mesmo.

98. Também foi juntada ao processo notícia sobre agressão contra motorista da Uber ocorrida em 25 de outubro de 2015 (SEI 0131970, anexos 7 e 8). Sobre o acontecimento, Sérgio Aureliano e Silva, primeiro-secretário do Sinpetaxi-DF, teria afirmado que o agredido teria ameaçado taxistas antes da violência.

Por isso, a agressão ocorrida seria apenas uma defesa por parte dos taxistas

99. Considero que a fala isolada do representante sindical, veiculada pela imprensa, não é prova suficiente para a condenação do Representado Sérgio Aureliano. Conquanto a ação dos taxistas durante a manifestação seja imensamente reprovável, inclusive em âmbito concorrencial, esse evento isolado não é fundamento razoável para a condenação no âmbito antitruste. Diferente

seria se eventos similares fossem reproduzidos inúmeras vezes e se fossem reforçados pelo ente sindical, com efeitos negativos à concorrência.

100. Por conseguinte, me manifesto pelo arquivamento do presente feito em relação aos Representados Sérgio Aureliano e Silva e Sinpetaxi-DF.

6. Violência e Grave Ameaça: Conclusão

101. Assim, no que se trata das supostas condutas de prática de emprego de violência e grave ameaça por parte dos Representados, a análise do processo revelou ausência de material probatório suficiente para gerar condenação.

102. Por tudo quando exposto, voto pelo arquivamento do feito quanto à conduta de emprego de violência e grave ameaça em relação a todos os Representados, nos termos dos arts. 13, VII, e 74 da Lei Federal nº12.529/11.

7. Do Dispositivo

103. Diante da ausência de elementos de prova suficientes nos autos acerca da materialidade e autoria das condutas imputadas, voto pelo arquivamento do presente Processo Administrativo em relação a todos os Representados.

É o voto.

Brasília, 04 de julho de 2018.

[assinatura eletrônica]

MAURICIO OSCAR BANDEIRA MAIA
Conselheiro-Relator