



Nota Técnica - PL 192/2022

Assunto: Nota Técnica ao PL 192/2022.

Buser Brasil Tecnologia Ltda. (“Buser”), inscrita no CNPJ/ME sob o nº 29.365.880/0001-81, com sede Rua Doutor Guilherme Bannitz, nº 126, 8º andar, conjunto 81, Itaim Bibi, CEP 04532-060, São Paulo - SP, vem por meio deste apresentar **Nota Técnica** para promover discussões sobre o PL 192/2022, que trata do transporte intermunicipal de passageiros no Estado do Mato Grosso do Sul:

I. SOBRE A BUSER

1. A Buser é uma empresa genuinamente brasileira que desenvolveu e opera uma plataforma tecnológica para **intermediação** de viagens rodoviárias interestaduais e intermunicipais privadas. Assim, promove a conexão entre (a) passageiros que queiram realizar viagens de ônibus interurbanas e (b) pequenas e médias empresas de transporte, devidamente autorizadas e credenciadas para a prestação de seus serviços junto às respectivas autoridades federais ou estaduais. Portanto, **a Buser não opera o serviço de transporte, tampouco atua como transporte regular, e não faz venda individualizada de passagens.**
2. A Buser tem como propósito: (a) universalizar o acesso ao transporte; (b) oferecer diferentes meios de transporte coletivo de passageiros aos seus usuários, com alta qualidade e segurança, a preços acessíveis; e (b) apoiar a atividade econômica das pequenas e médias empresas de transporte, que normalmente possuem frota composta por até 05 veículos.

II. BREVE CONTEXTO REGULATÓRIO

3. **Há dois modelos regulatórios para o transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros, de competência estadual.**
4. **O primeiro é o modelo das linhas regulares, apoiado atualmente no sistema de permissão ou concessão, nos termos da Constituição Estadual do Mato**

Grosso do Sul, o qual se pretende alterar para o sistema de autorizações, como posto no PL 192/2022. É o modelo dos serviços com regularidade, continuidade e aberto ao público, remunerado por tarifa e vinculado à exploração de mercados/trechos intermunicipais definidos pelo Poder Concedente nas condições contratuais resultantes de concorrência pública. O referido modelo, no âmbito do estado do Mato Grosso do Sul, é regido pela Lei 36/1979 e pelo Decreto 9.234/1998.

5. **O segundo é o transporte privado por fretamento.** Nesse modelo, o transporte é prestado a um grupo fechado de pessoas, para uma determinada demanda pré-contratada entre usuários e transportadoras, conforme viagem previamente autorizada pela Agência Estadual de Regulação de Serviços de Mato Grosso do Sul - AGEMS. Portanto, se trata de atividade privada em sentido estrito, regida por normas de direito do consumidor, em que se pressupõe a liberdade de contratação e da livre iniciativa. Nele não existe venda de passagens, como ocorre no modelo público, mas o rateio dos custos do transporte entre passageiros, na forma definida livremente em contrato (total, parcial ou outro arranjo definido entre as partes).
6. O setor de fretamento sempre foi carregado de problemas, incluindo importantes ineficiências e injustificadas restrições à liberdade econômica. Nesse sentido, a Nota Técnica propõe que, em benefício do Estado, da população e do setor privado, sejam retiradas as barreiras regulatórias que carregam o PL 192/2022, deixando ao Poder Executivo o poder de regulamentar a atividade, para que haja mais dinamismo do setor frente a novos modelos de negócios, tecnologias e boas práticas.
7. Bastante vem se discutindo, na esteira da liberdade econômica e das diversas iniciativas do Governo Federal, a revisão das regras aplicáveis ao fretamento interestadual de passageiros, tais como a regra do “circuito fechado”.
8. **No âmbito intermunicipal, são 12 estados brasileiros que não restringem o fretamento à regra do circuito fechado** e nem por isso o sistema de fretamento passou a operar como transporte regular, havendo harmônica coexistência dos dois tipos de transporte. Isso comprova que tal característica não é inerente ao fretamento e tanto não é que, no âmbito do Governo Federal, há discussões envolvendo a revogação do Decreto 2521/98, por tratar-se de barreira de mercado contrária à Lei da Liberdade Econômica e por não ter sido recepcionado pela Lei 10.123/2001, que trata do transporte interestadual de

passageiros. Da mesma forma, o “circuito fechado” foi objeto de denúncia no FIARC/SEAE (Ministério da Economia), em razão de seu caráter antijurídico e anticoncorrencial, bem como foi objeto de NT pelo Ministério do Turismo, nos autos do processo no processo 72031.003891/2020-51 sobre o Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros por Fretamento Turístico e Circuito Turístico Rodoviário, que defende a revogação da norma pela sua ilegalidade e por ser gargalo ao turismo nacional.

9. Obrigar que o transporte privado ocorra em “circuito fechado” ou de forma que limite a autonomia da vontade das partes em contrato é ferir os princípios que regem a liberdade econômica trazidos pelo art. 170, da Constituição Federal, na medida em que: (i) impede que uma atividade privada em sentido estrito seja exercida com liberdade; (ii) impede que o empresário possa fazer uso de seus recursos da forma que entender para dar maior eficiência e menos onerosidade ao seu negócio; (iii) viola a liberdade de contratação e, como decorrência, ofende a autonomia de vontade das partes, que é um desdobramento dos princípios que regem a liberdade econômica, e está previsto no art. 421, Código Civil. Tal regra significa ao consumidor a prática de venda casada, algo combatido pelas regras de defesa ao consumidor (art. 39, I), constituindo, inclusive, crime contra as relações de consumo (art. 5º, II, da Lei n.º 8.137/90).

10. Ao defender que o transporte privado esteja condicionado às regras limitantes de execução, está a se impor uma barreira de mercado que diz respeito à impossibilidade de o fretador livremente contratar os seus serviços com o usuário. Isso não quer dizer fazer transporte de linha! Isso significa: evitar os altos custos pela ociosidade de frota e mão de obra em razão de regras injustificadas; poder ampliar sua capacidade de transporte turístico; reduzir os preços de seus serviços para compensar o prejuízo pela perda potencial de outros negócios; e poder contratar livremente com o usuário. Tais restrições não são, por exemplo, admitidas no setor aéreo pelos altos custos impostos ao operador. Logo, se não é bom para o aéreo, cujos níveis de segurança, complexidade e poder aquisitivo do usuário e da empresa operadora poderiam quiçá justificar a imposição de regras limitantes da atividade privada, por que seria bom para o pequeno e médio empresário ou para o usuário que faz uso do transporte rodoviário privado?

III. DOS EFEITOS NEGATIVOS ADVERSOS AO SETOR E À POPULAÇÃO SUL-MATO-GROSSENSE

11. Tramita o Projeto de Lei 192/2022, de autoria do Poder Executivo, que trata do Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros de Mato Grosso do Sul. Em apertada síntese, o PL busca tanto disciplinar o transporte rodoviário coletivo de passageiros em regime de linhas (serviço público), quanto regular a atividade de transporte coletivo rodoviário de passageiros em regime de fretamento (serviço privado).
12. No que diz respeito ao serviço público, o PL propõe modificar o regime de outorga, passando permissões e concessões para o regime de autorização, tornando desnecessária a realização de licitação pública. A princípio, a iniciativa seria meritória, ao aproximar o regime de outorga estadual ao já praticado no plano federal, em busca da abertura do mercado de transporte rodoviário.
13. Entretanto, a proposta prevê um largo espaço de tempo para implementação dessa mudança, inicialmente de 5 anos, podendo ser prorrogado por igual período, significando que o sistema de transporte coletivo rodoviário em regime de linhas regulares pode permanecer da forma que se encontra (contratos precários) por até 10 anos.
14. A possibilidade de prorrogação, por mais dez anos, do regime hoje previsto de concessão/permissão seria um desestímulo a um eventual certame que ocorresse neste período, uma vez que ninguém assumiria os ônus do contrato administrativo, em pouco tempo, haveria liberação do mercado via autorização.
15. O longo prazo estabelecido não significa a preocupação em manter a qualidade do serviço público prestado por meio de concessão/permissão ou com a segurança jurídica, uma vez que não há e não haverá certames para a outorga; significará a manutenção da precariedade atualmente existente, com a restrição artificial do setor a poucas empresas, sem que haja a contrapartida de uma intervenção estatal mais forte e rígida, que seria estabelecida em contrato administrativo após o certame público.
16. Quanto ao transporte coletivo rodoviário em regime de fretamento (serviço privado), a proposta dedica apenas 2 artigos para dispor sobre a modalidade de transporte. O artigo 41 dispõe que:

“Art. 41. É considerado Serviço de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros sob o regime de Fretamento, todo aquele executado por pessoa jurídica, intitulada como operadora, que atende a um desejo de deslocamento individual e determinado, mediante contrato direto celebrado pelas partes, para transportar determinado grupo de passageiros, em circuito fechado, sem cobrança individual de passagens e sem implicar o estabelecimento de serviço regular ou permanente, mediante licença da AGEMS, nos termos do regulamento.”

17. A definição proposta para o transporte em regime de fretamento traz elementos que vão de encontro às políticas de livre mercado e de concorrência, inerentes aos serviços privados. Estabelecer como regra a adoção do circuito fechado em pleno ano de 2022 significa manter em vigência uma regra já amplamente combatida por diversos órgãos dos poderes executivo, legislativo e do próprio judiciário.

18. O conceito de circuito fechado está descrito no §1º do art. 41, conforme abaixo:

§1º Para fins desta Lei, considera-se circuito fechado o transporte do mesmo grupo de passageiros indo e voltando nas datas e nos horários previstos no contrato de fretamento.

19. Equivocadamente, ao estabelecer a regra do circuito fechado e ao defini-lo nos termos acima, o Estado pretende criar distinções entre o transporte em regime de fretamento e o transporte em regime regular, utilizando-se de mecanismos ilegais e ultrapassados de geração de reserva de mercado.

20. É importante destacar que a obrigação de retorno não é o que distingue os regimes, que podem co-existir, a despeito da restrição que resulta em comprometimento da atividade, desde que o transporte ocorra em benefício a um grupo fechado de usuários, conforme arranjo contratual previamente estabelecido. Deve-se ter em mente que serviço essencial, definido como o transporte coletivo prestado em regime regular, é aquele que atende a Lei 8.987/95. **Nada além do que está definido como serviço adequado nos termos do artigo 6º, §1º da Lei é característica intrínseca do serviço público** -Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade,

eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas-.

21. Deve-se ter em mente que a Constituição Federal não alocou totalmente à esfera do poder público a prestação de transporte coletivo rodoviário de passageiros e que o transporte por fretamento, como qualquer outra atividade privada, deve ser livre de execução. Note-se que o constituinte foi claro sobre as situações em que estamos lidando com serviços públicos – o que não é o caso do fretamento. O fretamento não foi alçado à condição de serviço essencial de natureza pública, e nem poderia, considerando suas características de não regularidade e continuidade, e da não modicidade tarifária, e de se tratar de um transporte fechado -contrário à característica da generalidade, em que é expressamente vedada a venda de passagens individuais e o embarque e desembarque de passageiros não pertencentes ao grupo que contratou os serviços.
22. Restrições ao exercício da atividade econômica privada que não dizem respeito às características inerentes ao regime ferem a lógica da Lei de Liberdade Econômica que dispõe, em seu art. 4º incisos IV e V: (a) que não sejam redigidos enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias ou modelos de negócios; e (b) que não haja aumento dos custos de transação sem demonstração de benefício. O PL 192/2022 ofende ambos os dispositivos da norma federal e conseqüentemente da Constituição Federal.
23. A Lei de Liberdade Econômica, inclusive, tem como objetivo declarado a proteção do mandamento constitucional da livre iniciativa (art. 170 da CR) e, conseqüentemente, o fomento à livre concorrência. Nesse sentido, em seu art. 3º, dispõe que são direitos assegurados, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País: (a) receber tratamento isonômico de órgãos e de entidades da administração pública quanto ao exercício de atos de liberação da atividade econômica; e (b) desenvolver, executar, operar e comercializar novas modalidades de produtos e de serviços quando as normas infra legais se tornarem desatualizadas por força de desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente.
24. Sob o ponto de vista econômico, a não imposição de barreiras ao fretamento resultaria em aumento de eficiência na prestação do serviço, com potencial de causar efeitos positivos imediatos: **a universalização do transporte**

intermunicipal e a redução do preço do frete para o usuário do transporte privado, com ganhos para o setor turístico e toda a cadeia de atividades indiretas fomentadas pelo incremento do transporte, seja ele em regime público e/ou privado.

25. A Buser, pelo sistema de fretamento colaborativo, tem trazido transporte para cerca de 8 milhões de usuários cadastrados, especialmente mulheres e pessoas com renda de até 3 salários mínimos.

26. Entende-se por “fretamento colaborativo” aquele intermediado por plataformas de tecnologia que reúnem, de um lado, usuários interessados em ratear um serviço privado de transporte para um mesmo destino e, do outro, empresas de fretamento regularmente autorizadas pela agência regulatória responsável que desejem realizar essa prestação de serviços.

27. A experiência internacional demonstra que medidas de abertura desse tipo geram ganhos importantes para a indústria – em dez anos da modernização e adaptação do mercado dos Estados Unidos para a realidade do transporte sob demanda, por exemplo, o setor rodoviário experimentou crescimento de 35%.

28. No âmbito do transporte individual de passageiros, por exemplo, o novo modelo de negócios trazido por empresas de tecnologia, como a Uber e a 99, trouxe benefícios à população e ao sistema de transporte como um todo. Apesar da resistência inicial dos operadores de táxis, notou-se que o setor de transporte individual de passageiros se equilibrou a médio prazo, que os custos do transporte foram reduzidos em favor do usuário, e que, ao final, mais passageiros passaram a se utilizar do transporte por aplicativos e táxis. Logo, o sistema sempre encontra seu ponto de equilíbrio entre oferta e demanda, e tal resultado se deu graças à regulação em âmbito federal deixar de lado barreiras de mercado que matassem as externalidades positivas do novo sistema ou prestigiasse um regime em detrimento do outro. Essas são as conclusões do CADE¹ e da SEAE/Ministério da Economia do Governo Federal².

¹ Efeitos Concorrenciais da Economia do Compartilhamento no Brasil: A entrada da Uber afetou o mercado de aplicativos de taxi entre 2014 e 2016?. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/documentos-de-trabalho/2018/documento-de-trabalho-n01-2018-efeitos-concorrenciais-da-economia-do-compartilhamento-no-brasil-a-entrada-da-uber-afetou-o-mercado-de-aplicativos-de-taxi-entre-2014-e-2016.pdf>

² Nota Técnica 39/2017/DEE/2017. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYi

29. Portanto, quando o PL 192/2022 pretende criar restrições da oferta dos serviços, condicionando a autorização da viagem à obrigatoriedade da manutenção dos mesmos usuários para todos os trechos da viagem, está propondo limitações a um sistema privado, com grande potencial de crescimento, de geração de novos empregos, mais arrecadação para o Estado e para os municípios de fomento à economia sul-mato-grossense que perdeu muito em virtude da pandemia.
30. Outro ponto do texto que merece destaque é o §2º do art. 41, que trata da definição do que constituiria “cobrança individual de passagem”, e diz:
- §2º Constitui cobrança individual de passagem o pagamento de valor fixo estipulado pelo transportador para cada passageiro transportado.
31. A definição dada visa coibir o fretamento colaborativo, uma vez que os transportadores não realizam venda de passagem ao prestar o serviço de fretamento. Portanto, acredita-se que a proposta buscará enquadrar o rateio realizado pela Buser como venda individual de passagens, por se tratar de “preço fixo”.
32. Infelizmente, **o que está ocorrendo é uma tentativa de restringir o uso de plataformas de tecnologia que podem ser vistas como aliadas à universalização dos serviços de transporte no Estado, às custas do setor do turismo e da economia.**

IV. CONCLUSÃO

Em apertada síntese, demonstrou-se que:

- a) O transporte por fretamento é uma **atividade privada em sentido estrito**, não sujeito à concessão ou permissão.
- b) Regras que limitam a oferta dos serviços ao usuário, a despeito da autonomia da vontade das partes estabelecida em contrato bilateral, traz uma **limitação à atividade privada que restringe a liberdade econômica e a liberdade de**

[cbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yOga6sYPx-zVdZE9mniP_nGN9ZYEOAJLUQraO13nEdXPegV54qhH9WdPt2xe1DgYlwoJc5h7mBbQioCCvAyDWHy](https://www.gov.br/pt-br/assuntos/legislacao/2022/06/29/2022-06-29-192-2022-0001-81)

escolha do consumidor e, portanto, fere os princípios constitucionais previstos no artigo 5º, incisos XIII e XXXII, e no artigo 170, CF, bem como a Lei da Liberdade Econômica e o Código de Defesa do Consumidor.

- c) O circuito fechado não é característica inerente ao fretamento, haja vista que **há 12 estados brasileiros que não condicionam o fretamento à obrigação de retorno.** Nem por isso, os sistemas de transporte se confundem, coexistindo em perfeita harmonia
- d) Nos termos da Lei das Concessões, serviço público é aquele prestado com: regularidade, continuidade, eficiência, modicidade tarifária e universalidade.
- e) **No âmbito do Governo Federal se discute a desoneração do setor, sendo que o Ministério do Turismo opina pela revisão da norma atualmente vigente, por se tratar de verdadeiro gargalo ao turismo nacional.** Ainda existe **Grupo de Trabalho no âmbito do Ministério da Infraestrutura** discutindo a revisão da norma, bem como há **parecer do FIARC/SEAE/M.Economia, que esclarece o aspecto anticoncorrencial e antijurídico da “regra do circuito fechado”.** No mesmo sentido, a ANTT em audiência pública datada de 08/07/2021 manifestou-se contrariamente à regra do circuito fechado e citou o exemplo do setor de aviação, na qual a regra não se aplica, pela excessividade de custos ao operador e ao consumidor.
- f) Há uma série de **decisões judiciais exaradas pela Justiça Estadual de Minas Gerais, São Paulo, Espírito Santo e Justiça Federal em favor do uso das plataformas, do reconhecimento da legitimidade e legalidade da intermediação,** da forma que é feita, e do não desvirtuamento do fretamento, ou seja, a **não caracterização do transporte regular de passageiros.**

Por todo o exposto, manifesta-se pela **REJEIÇÃO do PL 192/2022, ou, alternativamente, pela APROVAÇÃO COM EMENDAS,** de modo que as **condições para a operação deste serviço sejam definidas em conformidade com as políticas públicas para o setor pelo Poder Executivo, em regulamento próprio.** Isso evita engessamentos desnecessários à atividade privada e ao setor regulado, bem como a captação de externalidades positivas que novos arranjos, tecnologia e boas práticas são capazes de oferecer em curto espaço de tempo.

Atenciosamente,

Buser Brasil e Tecnologia Ltda.