

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO

CAMILA CAVALCANTI GARCIA

DESENCONTROS DA REGULAÇÃO NO CASO BUSER:  
O dilema da judicialização e as teses apresentadas ao Judiciário brasileiro

São Paulo

2022

CAMILA CAVALCANTI GARCIA

DESENCONTROS DA REGULAÇÃO NO CASO BUSER:

O dilema da judicialização e as teses apresentadas ao Judiciário brasileiro

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, como requisito para Graduação em Direito.

Área de concentração: Direito público.

Orientadores: Prof. Dr. Carlos Ari Sundfeld e Profa. Dra. Juliana Bonacorsi de Palma.

São Paulo

2022

CAMILA CAVALCANTI GARCIA

DESENCONTROS DA REGULAÇÃO NO CASO BUSER:

O dilema da judicialização e as teses apresentadas ao Judiciário brasileiro

Trabalho de conclusão de curso apresentado à  
Escola de Direito de São Paulo da Fundação  
Getulio Vargas, como requisito para Graduação  
em Direito.

Área de concentração: Direito público.

Data de aprovação: 03/06/2022

Banca examinadora:

---

Prof. Juliana Bonacorsi de Palma  
FGV Direito SP

---

Prof. Carlos Ari Sundfeld  
FGV Direito SP

---

Prof. Yasser Reis Gabriel  
FGV Direito SP

## AGRADECIMENTOS

À Professora Orientadora Juliana Palma, que me cativou no primeiro olhar com sua gentileza, seu brilhantismo e com sua imensa vontade de engrandecer cada um dos seus alunos. Pelo apoio durante as aulas remotas ao longo de dois longos anos, pelas oportunidades que me criou de trabalhar com proximidade a temas que amo tanto, pela confiança e pelos melhores conselhos que recebi ao longo de toda minha Graduação.

Ao Professor Orientador Carlos Ari, inspiração para todos aqueles que se aventuram na tarefa de estudar e trabalhar com Direito Público, também responsável por me guiar ao longo dos últimos meses na condução desse trabalho. Agradeço pelo tempo valioso disponibilizado, por todas as palavras de encorajamento e pelo incentivo. Jamais esquecerei dos aprendizados que levo de todo o tempo que trocamos.

Aos meus pais, meus maiores apoiadores e torcedores. Meu pai, que não mede esforços para ser e dar tudo de melhor para nossa família. Homem sensível, fez da minha personalidade delicada e complexa, mas cheia de vontade de vencer. Minha mãe, mulher fascinante, realista e, de corpo e alma, igual a mim.

À pessoa que mais amo em todo o mundo, meu irmão José. É quem foi meu grande confidente e porto seguro ao longo de todos os obstáculos que me foram apresentados nos últimos cinco anos.

Aos meus melhores amigos, presentes da vida e da FGV, Beatriz, Camila, Victor, Matheus, Georges, Kannan, Marcelo, obrigada por cada momento. Esses últimos anos não teriam sido tão mágicos sem vocês. Vocês descomplicaram problemas, deram leveza a momentos difíceis e, mais importante, viveram comigo memórias que permanecerão para sempre em nossas histórias.

Tenho gratidão por todos que colaboraram com meu crescimento e acompanharam a criação desse trabalho. Vocês foram indispensáveis e fizeram toda a diferença.

## RESUMO

O presente trabalho buscou, especificamente em relação ao Caso Buser, compreender os desencontros da regulação de serviços de transporte e as teses levadas ao Judiciário quanto à legalidade da atuação da empresa. Guiou o trabalho, inicialmente, o objetivo de entender o enquadramento jurídico da situação e, complementarmente, a preocupação de apurar como a judicialização de um caso assim impacta os incentivos à inovação de atividades econômicas reguladas. Foram selecionadas decisões judiciais, cujos casos foram descritos; foram extraídas as questões jurídicas debatidas, identificando-se os padrões, as diferenças e os argumentos isolados; e foi identificada a tese vencedora. O trabalho não defendeu teses, nem pretendeu alinhar-se a um dos lados, apenas procurando compreender e descrever a riqueza e complexidade dos debates. Foram identificadas as questões jurídicas mais frequentes nas disputas judiciais, com os argumentos contrapostos; as tendências dos tribunais de segundo e terceiro graus; e, ainda, os argumentos desprezados pela estratégia processual das partes. Isso permitiu tecer considerações sobre desafios regulatórios da administração pública quanto à inovação e à economia compartilhada, em especial da ANTT. Esse trabalho usou o Caso Buser para promover uma análise, e indicar potenciais lições, que servem de porta de entrada para a avaliação de um cenário muito mais amplo sobre segurança jurídica na inovação.

**Palavras-chave:** Buser. Intermediação. Transporte rodoviário interestadual. Fretamento. ANTT. Regulação.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Exemplos de resultados com termo “Buser”

32

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Decisões judiciais “Pró-Buser”	17
Quadro 2 – Decisões judiciais “Anti-Buser”	18
Quadro 3 – Argumentos encontrados em cada um dos padrões de decisões	54

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abrati	Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros
AC	Apelação Cível
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
AR	Agenda Regulatória
Art(s).	Artigo(s)
ARTESP	Agência de Transporte do Estado de São Paulo
Buser	Buser Brasil Tecnologia Ltda.
Caso Buser	Conjunto de decisões judiciais previamente selecionadas que trazem luz às alegações levadas ao Judiciário para ora permitir e ora cercear a atividade desempenhada pela Buser e suas empresas certificadas.
CC/02	Código Civil de 2002
CF/88	Constituição Federal de 1988
DER	Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem
Des.	Desembargador
EIRELI	Empresa Individual de Responsabilidade Limitada
Empresa	Buser Brasil Tecnologia Ltda.
EMTU	Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos
FGV Direito SP	Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas
FIARC	Frente Intensiva de Análise Regulatória e Concorrencial da SEAE
JFDF	Justiça Federal do Distrito Federal
JFRJ	Justiça Federal do Rio de Janeiro
JFSP	Justiça Federal de São Paulo
JUCESP	Junta Comercial do Estado de São Paulo
LOP	Licença Operacional emitida pela ANTT
Ltda.	Sociedade empresária limitada
MS	Mandado de segurança
n.	Número
P.	Página
p.u.	Parágrafo único
RE	Recurso extraordinário



SEAE	Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia
SP	Estado de São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
SUART	Superintendência de Governança, Planejamento e Articulação Institucional da ANTT
SUPAS	Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros da ANTT
TA	Termo de Autorização emitido pela ANTT
TAF	Termo de Autorização de Fretamento emitido pela ANTT
TAR	Termo de Autorização de Serviço Regular emitido pela ANTT
TCU	Tribunal de Contas da União
Termos de Uso	Condições e Termos de Uso da Buser Brasil Tecnologia Ltda.
TJSC	Tribunal de Justiça de Santa Catarina
TJSP	Tribunal de Justiça de São Paulo
TRF1	Tribunal Regional Federal da 1ª Região
TRF2	Tribunal Regional Federal da 2ª Região
TRF3	Tribunal Regional Federal da 3ª Região
TRF4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região
TRIP	Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros
Uber	Uber do Brasil Ltda.
Vs.	<i>Versus</i> ou “em face de”

## LISTA DE SÍMBOLOS

%	Porcentagem
§	Parágrafo

## SUMÁRIO

<b>I – INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>II – METODOLOGIA: ESTUDO DE CASO .....</b>	<b>15</b>
II.1 – O Estudo de Caso.....	15
II.2 – Objetivos do Estudo de Caso .....	20
II.3 – Contexto de Redação do Estudo de Caso .....	21
<b>III – QUEM É A BUSER .....</b>	<b>23</b>
III.1 – Aplicativos no Contexto de Economia Compartilhada .....	23
III.2 – Quem é a Empresa Buser e Como ela se Porta .....	24
III.3 – A Buser como Intermediadora.....	25
<b>IV – COMO SE REGULA O TRANSPORTE? .....</b>	<b>26</b>
IV.1 – A Constituição Federal e as Atividades Econômicas no Ordenamento Jurídico Brasileiro .....	26
IV.2 – A Legislação Infraconstitucional e as Atividades Econômicas no Setor de Transportes .....	28
IV.3 – As Normas Regulamentares da ANTT.....	29
<b>V – AS DECISÕES JUDICIAIS PARADIGMÁTICAS PARA A BUSER.....</b>	<b>34</b>
V.1 – Abrati vs. Decisões Judiciais de Tribunais Inferiores e Omissão da ANTT .....	34
V.2 – O Precedente da Uber no STF .....	35
V.2.1 – Partido Social Liberal vs.. Lei Municipal de Fortaleza .....	36
V.2.2. – Câmara Municipal de São Paulo vs.. TJSP.....	36
V.3 – Os Julgados de Tribunais Inferiores .....	37
V.3.1 – Os Julgados de Tribunais Inferiores “Pró-Buser” .....	37
V.3.2 – Os Julgados de Tribunais Inferiores “Anti-Buser”.....	45
V.4 – Como Foram Resolvidos ds Julgados.....	53

V.4.1 – Os padrões observados .....	54
V.4.2 – Os argumentos que merecem atenção .....	56
<b>VI – ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE DESAFIOS REGULATÓRIOS PARA INOVAÇÃO.....</b>	<b>58</b>
VI.1 – Algumas Iniciativas da ANTT .....	58
VI.2 – Algumas Iniciativas da SEAE .....	60
<b>VII – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>62</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	

## I – INTRODUÇÃO

Empresas pertencentes ao movimento de introdução do fenômeno da economia compartilhada no mercado brasileiro têm se mostrado cada vez mais numerosas no Brasil. Um dos setores da economia brasileira selecionados para passar por essa transformação foi o setor de transportes urbanos de passageiros (seja coletivo ou individual) privado<sup>1</sup>.

Um evento amplamente conhecido e representativo desse cenário foi a chegada da empresa Uber do Brasil Ltda. (Uber) ao Brasil, em 2014, época em que fazer trajetos de carro se tornou possível por meio de um clique no celular. Embora estivesse em meio à adesão massiva do público jovem-adulto e o visível potencial de crescimento da empresa, a operação da Uber se viu cheia de empecilhos do dia para a noite: taxistas, sindicatos e associações representativas do setor, passaram a movimentar-se para tornar ilegal sua atuação, seja recorrendo ao Judiciário ou ao Legislativo. A questão só foi solucionada em 2019 por meio do Recurso Extraordinário (RE) 1.054.110/SP e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 449/DF, quando se declarou inconstitucionais normas de Estados e Municípios que proibiam o uso de carros particulares para o transporte individual de passageiros.

Assim, com a chegada de empresas com propósitos semelhantes no país (Cabify, 99, Lady Driver, In Driver, entre outros), tomar os devidos cuidados regulatórios se tornou suficiente para permitir o funcionamento pleno de suas atividades. O mesmo, entretanto, não pode ser afirmado para aquelas empresas que pretendiam ingressar no setor de economia compartilhada brasileira voltado ao transporte urbano de passageiros coletivo privado<sup>2</sup>.

A principal prejudicada da vez foi a Buser<sup>3</sup> (e suas similares, DeÔnibus, Primar, FlixBus, entre outros). Isso porque houve, mais uma vez, a repetição do movimento de vários entes representativos, na tentativa de se tornar ilegal a atuação dessas empresas que propunham disponibilizar o transporte, ainda privado, mas dessa vez coletivo, com a facilitação de acesso por meio de um smartphone ou computador.

O que tornou a situação mais grave, entretanto, foi a instalação de um conflito real entre passageiros, Buser, proprietários dos veículos, agências reguladoras nacional e estaduais

---

<sup>1</sup> É a definição do setor específico de transportes que se encontra na literalidade da Lei de Mobilidade Urbana (Lei n. 12.587/2012), em seus artigos 3º e 4º.

<sup>2</sup> É a definição do setor específico de transportes que se encontra na literalidade da Lei de Mobilidade Urbana (Lei n. 12.587/2012), em seu artigo 3º.

<sup>3</sup> A Buser é uma empresa nacional responsável pela criação de uma plataforma digital de mobilidade, que faz a intermediação entre empresas de transporte e usuários da plataforma que buscam viajar.

de transporte, Judiciário, concorrentes, associações, sindicatos e outros entes representativos, que travaram batalhas para impedir fisicamente que a Empresa pudesse operar.

Desde então, a Buser tem encontrado diversos empecilhos no desenvolvimento de sua atividade: é recorrente que a modalidade do seu serviço seja contestada judicialmente e é comum que viagens sejam canceladas por decisões judiciais, seja na Justiça Federal ou na Comum<sup>4</sup>. A discussão acerca da regularidade e da legalidade da atividade da empresa é tema duvidoso e que merece maior detalhamento.

---

<sup>4</sup> Na justiça comum, por exemplo: SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina – **Agravo de Instrumento: 5005457-84.2020.8.24.0000**, Buser Brasil Tecnologia Ltda. vs. Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros no Estado de Santa Catarina, Relator: Des. Franciso José Rodrigues de Oliveira Neto, Data de Julgamento: 26/03/2020, 2ª Câmara de Direito Público.

Na justiça federal, por exemplo: RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal da 2ª Região – **Sentença: 500307-11.2019.4.02.5101**, Sindicato das Empresas de Transportes Rodoviários Intermunicipais do Rio de Janeiro vs. ANTT, Buser Brasil Tecnologia Ltda., Juiz Federal Alberto Nogueira Junior, Data de julgamento 22/2/2021, 10º Vara Federal do Rio de Janeiro.

## II – METODOLOGIA: ESTUDO DE CASO

### II.1 – O Estudo de Caso

Para entender a discussão acerca da regularidade e da legalidade da atividade da Buser no Brasil, a abordagem que se deu a esse trabalho foi baseada na metodologia de estudo de caso.

Nesse estudo de caso, foi essencial restringir e delimitar o objeto a ser analisado, dando contornos reais ao próprio caso, que representa uma “construção intelectual que busca oferecer a representação de um fenômeno jurídico, em um contexto específico” (MACHADO, 2019, p. 344). Para esse trabalho, o objeto foi chamado de “Caso Buser”, representado por um conjunto de decisões judiciais, uma vez que o Caso ilustra uma série de eventos, e não apenas um fato singular (MACHADO, 2019, p. 351).

As referidas decisões judiciais foram metodologicamente selecionadas e ilustram o contexto da judicialização da atividade desempenhada pela Buser em território brasileiro. As decisões também trazem luz às alegações levadas ao Judiciário a fim de impedir ou permitir seu funcionamento; e aos outros argumentos que foram essenciais para a permissão ou restrição da continuidade das operações da empresa.

O referido conjunto de casos foi resultante de mapeamento de decisões judiciais tomadas no âmbito das jurisdições federal e estadual do Poder Judiciário brasileiro, em primeira e segunda instância e em tribunais superiores (Supremo Tribunal Federal – STF – e Superior Tribunal de Justiça – STJ). Na análise das decisões, não foram considerados os demais documentos de cada um dos autos correspondentes, mas o que se visou foi a extração das teses centrais que pautaram o julgamento.

Essas decisões judiciais foram consideradas, pela própria Buser, ora como avanços vitoriosos, são as decisões “Pró-Buser”; ora como regressões, são as decisões “Anti-Buser”.

Por “Pró-Buser”, então, deve-se entender, a título de exemplo, decisões que reconheceram a legalidade de sua atividade no âmbito de determinado Estado; ou que não interromperam a atuação da Buser; ou que caracterizaram o papel meramente intermediador da Empresa; ou que determinaram a ausência de irregularidade na prestação dos serviços da Empresa; entre outros cenários correlatos e semelhantes. Do outro lado, decisões que foram classificadas como “Anti-Buser” foram aquelas que favoreceram pareceres de autoridades reguladoras, federações, sindicatos, associações e autarquias contrários à operação da Empresa; inviabilizaram a operação da Buser; impuseram sujeições que incrementavam o custo

econômico da atividade econômica das empresas envolvidas; entre outros cenários correlatos e semelhantes – todos esses cenários foram tratados com maior rigor à frente.

Para a seleção das decisões nos tribunais inferiores, a estratégia usada se pautou em duas fases. Na primeira, foi realizada pesquisa jurisprudencial no portal de Jurisprudência Unificada do Conselho da Justiça Federal (abrangendo decisões das cinco regiões dos tribunais regionais federais) com o termo “Buser” – o que se justificou pelo fato de que se encontravam no âmbito da justiça federal aqueles conflitos que tinham, em algum dos polos da ação, autoridades públicas federais. Na segunda, com o mapeamento complementar de notícias relacionadas às decisões compartilhadas no portal Diário do Transporte, *site* especializado em veicular atualizações do setor e com cobertura das disputas judiciais envolvendo novas iniciativas no setor de transportes coletivos – todas com recorte espacial entre fevereiro de 2020 e maio de 2021.

As decisões selecionadas têm como data de publicação o período compreendido entre fevereiro de 2020 e maio de 2021, espaço temporal com início e final correspondentes a fases processuais do caso em que se questionava a constitucionalidade do modelo Buser e seus semelhantes no STF (ADPF 574/DF) – o início sendo fevereiro de 2020, quando os autos da referida ADPF tornaram-se conclusos para julgamento do Ministro Relator (ou seja, com devida instrução realizada); e o final sendo o trânsito em julgado. Por esse motivo, não se trata de uma pesquisa exaustiva e esgotada - mas apenas um estudo de caso que contém amostra representativa da disputa judicial existente.

Na primeira fase, buscando-se pelo termo “Buser” no portal do Conselho da Justiça Federal, foram obtidos treze resultados, dentre os quais sete faziam referência a decisões do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3), e seis a decisões do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1). Nessa etapa, utilizou-se: o critério temporal para decisão de seleção das notícias; e descartou-se decisões com temas meramente processuais ou absolutamente descolados da discussão. Os casos descartados por divergência do período temporal definido foram quatro, todos sendo decisões judiciais posteriores a junho de 2021. Os casos descartados por divergência temática foram dois, e diziam respeito a: (1) conflito de competência, exclusivamente, em decisão do TRF3; e (2) direito previdenciário e concessão de aposentadoria por tempo de contribuição, em decisão do TRF1. Finalizou-se, portanto, a primeira etapa do mapeamento com 7 decisões selecionadas.

Na segunda fase, foram selecionadas notícias com menções diretas a decisões judiciais que acolhiam ou descartavam as teses defendidas ora pela própria Buser, ora por empresas certificadas que usavam a plataforma. Nessa etapa, utilizou-se apenas o critério



temporal para decisão de seleção das notícias, descartando-se qualquer juízo valorativo. Finalizou-se a segunda etapa desse mapeamento com 18 decisões selecionadas.

Foram encontradas, repetidamente, em ambas as fases apenas uma decisão duplicada do TRF1 (Buser Brasil Tecnologia Limitada (Ltda.) versus (vs.) Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), União Federal, Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos). A repetição identificada em nada alterou a análise, apenas ressalta-se o fato de que essa foi tratada apenas uma vez.

Além das decisões judiciais de tribunais inferiores escolhidas para análise, também foi feito exame sobre a ADPF 574/DF, responsável pela manifestação do STF acerca do Caso Buser e seus precedentes anteriores, a ADPF 449/DF e o RE 1.054.110/SP, responsáveis pela manifestação do STF acerca do Caso Uber.

Pertencentes ao grupo de decisões “Pró-Buser”, foram quatorze decisões judiciais e, como mencionado, representativas de vitórias da Empresa frente aos obstáculos judiciais enfrentados. Para o grupo de decisões “Anti-Buser”, foram encontradas quatorze decisões judiciais, selecionadas da mesma maneira e, como mencionado, são representativas de perdas da Buser frente aos obstáculos judiciais enfrentados durante os quatorze meses de mapeamento.

As decisões selecionadas foram as seguintes, já classificadas de acordo com o conteúdo do julgamento:

<b>Quadro 1 – Decisões judiciais “Pró-Buser”</b>		
<b>Ação/Recurso</b>	<b>Órgão julgador</b>	<b>Nome do caso</b>
Apelação Cível (AC) número (n.) 1033775-97.2018.8.26.0053	Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP)	Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado de São Paulo vs. Buser Brasil Tecnologia Ltda.
Mandado de segurança (MS) n. 5021649-46.2020.4.03.6100	Justiça Federal de São Paulo (JFSP)	Spazzini Turismo Ltda. vs. Coordenador de Fiscalização da Unidade Regional de São Paulo da ANTT, Coordenador de Fiscalização da Unidade Regional do Rio de Janeiro da ANTT, União
MS n. 1027611-88.2020.4.01.3800	TRF1	Buser Brasil Tecnologia Ltda. vs. Superintendente de Serviços de Transporte de Passageiros da ANTT, Superintendente de Fiscalização da Unidade Regional de Minas Gerais da ANTT, Diretor de Fiscalização do Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem (DER), Gerente de Fiscalização de Transporte e Trânsito, Coordenador Regional do DER de Minas Gerais, ANTT, DER do Estado de Minas Gerais
Decisão liminar n. 5002007-53.2021.4.03.6100	JFSP	Abrati vs. Buser Brasil Tecnologia Ltda. e certificadas

Apelação Cível n. 1033775-97.2018.8.26.0053	TJSP	Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado de São Paulo vs. Buser Brasil Tecnologia Ltda.
Agravo de instrumento n. 5005457-84.2020.8.24.0000	Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC)	Buser Brasil Tecnologia Ltda. vs. Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros no Estado de Santa Catarina.
MS n. 5020121-74.2020.4.03.6100	JFSP	Luciano Posto de Vendas de Passagens Rodoviária e Encomendas Ltda. vs. Coordenador de Fiscalização da ANTT, ANTT
ADPF 574/DF	STF	Abrati vs. Decisões judiciais de tribunais inferiores e omissão da ANTT
ADPF 449/DF	STF	Partido Social Liberal vs. Lei Municipal de Fortaleza
RE 1.054.110/SP	STF	Câmara Municipal de São Paulo vs. TJSP
Agravo de instrumento n. 2048860-66.2021.8.26.0000	TJSP	Federação das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado de São Paulo vs. Agência de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP), Estado de São Paulo, Buser Brasil Tecnologia Ltda., Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU) e certificadas
Pedido de efeito suspensivo na Apelação Cível n. 5003810-65.2021.4.02.0000	Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2)	Buser Brasil Tecnologia Ltda. vs. Sindicato das Empresas de Transportes Rodoviários Intermunicipais do Rio de Janeiro
Agravo interno n. 5005438-03.2018.4.03.6100	TRF3	Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros no Estado de São Paulo vs. ANTT; Buser Brasil Tecnologia Ltda.
Agravo de instrumento n. 1008285-96.2020.4.01.0000	TRF1	ANTT vs. Buser Brasil Tecnologia Ltda.

Quadro 1 – Decisões judiciais “Pró-Buser”

Fonte: elaboração própria.

<b>Quadro 2 – Decisões judiciais “Anti-Buser”</b>		
<b>Ação/Recurso</b>	<b>Órgão julgador</b>	<b>Nome do caso</b>
Agravo de instrumento n. 2299815-54.2020.8.26.0000	TJSP	Gasparo Transporte e Turismo Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (EIRELI) vs. Diretoria Geral da ARTESP
Decisão liminar n. 1043315-80.2020.4.01.3400	Justiça Federal do Distrito Federal (JFDF)	Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros vs. Buser Brasil Tecnologia Ltda., Expresso JK Transportes Ltda., Inter Brasil Transportes, Turismo e Eventos EIRELI, Agência de Viagens e Turismo Marvin Ltda., ANTT
Decisão liminar n. 1060992-26.2020.4.01.3400	JFDF	Empresa São Cristóvão Ltda. vs. Transmonici Transporte e Turismo Ltda., Buser Brasil Tecnologia Ltda., ANTT
MS n. 5043727-85.2019.4.02.5101	Justiça Federal do Rio de Janeiro (JFRJ)	Buser Brasil Tecnologia Ltda. vs. Superintendente da ANTT no Rio de Janeiro, Superintendente de Serviço de Transporte de Passageiros da ANTT no Rio de Janeiro, Diretor Técnico-Operacional do Departamento de Transportes da ANTT no Rio de Janeiro, Sindicato das Empresas de Transportes Rodoviários Intermunicipais do Rio de Janeiro, Presidente do Departamento de Transportes Rodoviários da ANTT no Rio de Janeiro

Sentença n. 1002517-68.2020.4.01.3306	JFBA	Rota Transportes Rodoviários Ltda. vs. Buser Brasil Tecnologia Ltda., MP Viagens e Turismo Ltda., ANTT, União
MS n. 5076232-95.2020.4.02.5101	JFRJ	Fulvia Renata Gonçalves Bossolani vs. Superintendente da ANTT no Rio de Janeiro, Superintendente da Gerência Regional de Fiscalização da ANTT no Rio de Janeiro
Agravo de instrumento n. 5044387-42.2019.4.04.0000	Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4)	Buser Brasil Tecnologia Ltda. vs. Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros no Estado de Santa Catarina
Agravo de instrumento n. 1007935-11.2020.4.01.0000	TRF1	Buser Brasil Tecnologia Ltda. vs. ANTT, União Federal, Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos
Agravo de instrumento n. 5018509-41.2020.4.04.0000	TRF4	Federação das Empresas de Transporte Rodoviários do Estado do Rio Grande do Sul vs. ANTT e da Buser Brasil Tecnologia Ltda.
Sentença n. 500307-11.2019.4.02.5101	JFRJ	Sindicato das Empresas de Transportes Rodoviários Intermunicipais do Rio de Janeiro vs. ANTT, Buser Brasil Tecnologia Ltda.
Agravo de instrumento n. 5018533-33.2019.4.03.0000	TRF3	Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros no Estado de Minas Gerais vs. Buser Brasil Tecnologia Ltda.
Agravo de instrumento n. 5021155-85.2019.4.03.0000	TRF3	ANTT vs. Buser Brasil Tecnologia Ltda.
Agravo de instrumento n. 1017004-67.2020.4.01.0000	TRF1	Buser Brasil Tecnologia Ltda. vs. Rota Transportes Rodoviários Ltda.; MP Viagens e Turismo Ltda-ME; e ANTT
Agravo de instrumento n. 1002292-72.2020.4.01.0000	TRF1	Honofre Turismo Locações Fretamentos e Viagens Ltda. vs. Superintendente de Serviço de Transporte de Passageiros da ANTT DA Unidade Regional de Minas Gerais; Superintendente de Fiscalização da Unidade Regional de Minas Gerais da ANTT; Diretor de Fiscalização do Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais; Gerente de Fiscalização de Transporte e Trânsito do Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais; Coordenador Regional do Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais

Quadro 2 – Decisões judiciais “Anti-Buser”

Fonte: elaboração própria.

No que tange ao estudo jurisprudencial da ADPF 574/DF, visou-se promover o seguinte:

1. uma breve descrição do caso concreto da ADPF 574/DF;
2. a indicação da principal questão jurídica debatida na ADPF 574/DF; e
3. a compreensão da *ratio decidendi* no caso e da decisão final.

Já no que tange ao estudo jurisprudencial da ADPF 449/DF e do RE 1.054.110/SP, promoveu-se:

1. uma breve descrição dos casos concretos da ADPF 449/DF e do RE 1.054.110/SP;
2. a indicação da principal questão jurídica debatida na ADPF 449/DF e no RE 1.054.110/SP; e
3. a compreensão da *ratio decidendi* em cada caso e seu possível aproveitamento para o Caso Buser.

Por fim, no que tange o estudo jurisprudencial das decisões proferidas por tribunais inferiores – de diferentes locais, seja em âmbito da Justiça Federal ou da Justiça Comum – buscou-se:

1. uma breve descrição dos casos concretos;
2. a indicação da principal questão jurídica debatida em cada caso; e
3. a compreensão da *ratio decidendi* em cada caso concreto e suas respectivas decisões finais.

A pergunta que guiou o trabalho está intrinsecamente relacionada aos critérios mencionados para análise jurisprudencial: **qual é o enquadramento jurídico que a situação material descrita merece ter, considerando o retrato da atividade da Buser e a riqueza de detalhes do dilema judicial posto?**

Em segundo momento, para entender os efeitos adversos que o dilema tratado gera ao aspecto disruptivo da regulação, fez-se necessário realizar também a seguinte pergunta adjacente: **a judicialização de um dilema regulatório como o Caso Buser impacta o incentivo novas atividades econômicas que virão a ser reguladas?**

Com tais perguntas e pelo que se pretende, o estudo do Caso Buser envolveu, evidentemente, a consulta profunda à legislação que rege o controle de tal atividade. Fez-se útil, da mesma forma, a consulta à doutrina que rege a regulação do setor de transportes brasileiro, a fim de se compreender a origem, o significado e os resultados pretendidos pelo Direito brasileiro no setor de transportes e nas atividades das empresas no ramo, até mesmo aquelas que não promovem o transporte terrestre, de fato, mas estão envolvidas de alguma maneira com a atividade. Em paralelo, buscou-se recorrer a autores que tratam de Direito e Tecnologia para identificar qual o atual *status* da inovação nos serviços de transportes por meio da economia compartilhada.

Enquanto estudo de caso, esse trabalho não defendeu teses e não pretendeu reforçar um dos lados da narrativa retratada (embora esse possa ser um resultado), mas apenas se debruçou em descrever a riqueza dos detalhes que envolvem um dos dilemas mais atuais enfrentados pela regulação do setor de transportes terrestres no Brasil – além de situar a grandeza de sua complexidade para o leitor.

Visou-se olhar para “fatos e acontecimentos contemporâneos [...] que dialoguem ou se amparem nas experiências muito concretas” (MACHADO, 2019, p. 348) envolvendo a operação da empresa Buser. Esses fatos e acontecimentos foram levados ao Judiciário por diversas vezes, acompanhados de argumentos jurídicos, e resultaram na constituição de um grande dilema legal e regulatório. Todas essas narrativas foram descritas, explicitadas e contrapostas, visando tornar o dilema claro e transparente ao leitor que o desconhece ou o conhece em menor profundidade.

É possível que o leitor, ao fim desse trabalho, entenda que a Buser sofre repressões judiciais resultantes da aplicação de regras cujos objetos estão desatualizados. De outro lado, é possível que o leitor entenda haver descompromisso da empresa e suas parceiras no respeito à situação regulatória posta pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Também é possível que se entenda que o processo de judicialização narrado impactou diretamente e desestimulou o processo de inovação no setor de transportes do país. Em contrapartida, o leitor pode concordar com a ideia de que o Caso Buser é representativo do perigo que as inovações impõem à regulação, sendo merecedor de contenção. Esse último tema, relativo à ideia de como inovar no Brasil, será tratado ao final deste trabalho.

Para atingir os objetivos mencionados que se almeja, os direcionamentos tomados no desenvolvimento a seguir foram pautados na seguinte divisão do corpo do texto: (a) o entendimento do contexto fático e a realidade ao qual a empresa Buser está inserida; (b) a consulta à legislação que rege o controle de atividades econômicas e transporte; (c) os argumentos apresentados pelas decisões judiciais nos casos selecionados e sua correlação com eventuais problemas advindos da operação da Buser, ou seja, o Caso Buser propriamente dito; e (d) as considerações sobre desafios regulatórios e inovação.

### II.3 – Contexto de Redação do Estudo de Caso

Para dar início ao desenvolvimento desse trabalho, cabe ressaltar que esse foi o quarto e último produto desenvolvido no âmbito do projeto de Grêmios Temáticos do Grupo Público da FGV Direito SP, que tem como principal objetivo a promoção de orientações

coletivas de trabalhos acadêmicos em processo de redação – como esse trabalho acadêmico de conclusão de curso para a Graduação de Direito da FGV Direito SP.

Os Grêmios Temáticos foram criados pelo Grupo Público (grupo de pesquisa em Direito Público da FGV Direito SP) em 2021. Em sua primeira edição, os orientandos foram alocados em grupos de acordo com as semelhanças de cada um dos objetos dos trabalhos em produção. Ao longo do período de aproximadamente cinco meses, foram realizadas reuniões para debates de trabalhos dos membros de cada um dos grupos – ao mesmo tempo que os membros se preparavam para redigirem seus trabalhos.

Foram realizadas três entregas, com *feedbacks* sobre as produções advindos dos orientadores e dos próprios membros. A produção desse texto durante o Grêmio Temático Governança Pública e Regulação, e que precedeu a redação dessa monografia, foi aproveitada na íntegra e expressamente nesse trabalho de conclusão de curso.

### III – QUEM É A BUSER

Para responder às perguntas propostas e atingir os objetivos desse trabalho, iniciou-se com o entendimento do contexto fático e a realidade ao qual a empresa Buser está inserida, com detalhamento a seguir.

#### III.1 – Aplicativos no Contexto de Economia Compartilhada

O contexto em que se inseriu o nascimento da Buser foi de instauração de um novo modo de operação na ordem econômica, predominante nas últimas décadas, momento em que se observou o surgimento e a expansão de produtos inovadores. É a chamada “economia compartilhada”, conceito que conjuga em uma só ideia as “inovações que alavancam soluções intermediadas pela *Internet* [...] para estabelecer comunidades colaborativas” (ANTONIALLI; PERINI, 2017, p. 312) para “oferecer novas alternativas para equacionar questões sociais chave” (ANTONIALLI; PERINI, 2017, p. 313), com bens, serviços ou ambos (SCHOR, 2017, p. 24).

Esse novo modelo, por meio da *internet* e da colaboração entre pontas, é responsável por oferecer alternativas não encontradas no mercado. O que traz resultado, então, é a facilidade de coordenar esses interesses e a simplicidade de incentivar tais oportunidades no mundo online. É, inclusive, esse aspecto menos burocrático que permite maior atratividade.

Essa simplicidade, entretanto, reside apenas no processo de gerenciamento desses *stakeholders*, e se mostra extremamente desafiadora no que se refere às respostas institucionais que recebe.

As reações resultantes da criação de iniciativas de economia compartilhada têm se mostrado variadas entre os territórios em que nascem. Especialmente em países como o Brasil, onde o Estado participa como regulador e intervém em situações especificadas para o bem da ordem econômica protegida, pensar em economia compartilhada tem se mostrado um grande desafio.

Afinal, nesse último caso, muitos desses projetos “apresentam soluções inovadoras ou disruptivas que colidem com a racionalidade regulatória que orienta o ordenamento jurídico no qual se inserem” (ANTONIALLI; PERINI, 2017, p. 336) e, por isso, surge o desafio que um Estado regulador tem de, a toda inovação, fornecer resposta regulatória eficiente.

Assim, na incompreensão de como lidar com, por exemplo, uma inédita plataforma digital que visa promover a mobilidade a partir da intermediação de pontas é que se identifica o “desalinhamento entre as inovações trazidas pelos novos modelos de negócios e regras mais

antigas desenvolvidas tendo em mente formas existentes (e mais tradicionais) de prestação dos mesmos serviços” (ANTONIALLI; PERINI, 2017, p. 340).

É esse desalinhamento, justamente, o vivenciado por diversas das experiências de inovações disruptivas alcançadas por meio da economia de compartilhamento que passaram a fazer parte do dia a dia do brasileiro. Nesses cenários em que se há dúvida regulatória de “o que fazer?” é que se criam dilemas práticos e, portanto, jurídico-regulatórios, como o que será ilustrado nesse trabalho, envolvendo o Caso Buser.

### III.2 – Quem é a Empresa Buser e Como ela se Porta

A Buser, protagonista do Caso Buser, é uma empresa, de sociedade limitada, de origem brasileira, que existe desde 2017. De acordo com registro consultado na Junta Comercial do Estado de São Paulo (JUCESP), seu objeto social fica delimitado ao “desenvolvimento e licenciamento de programas de computador não-customizáveis; atividades de intermediação e agenciamento de serviços e negócios em geral, exceto imobiliários” (JUCESP, 2022).

A empresa se colocou no mercado como uma plataforma digital de intermediação à mobilidade (BUSER, 2022, *on-line*) – sendo as pontas da intermediação: potenciais passageiros; e empresas de transporte por fretamento certificadas pelos órgãos competentes do setor. Entre as alternativas disponibilizadas pela Buser, todas são, segundo informações do *site* da própria empresa, “empresas de ônibus e motoristas certificados pela ANTT” (BUSER, 2022, *on-line*).

As atividades da empresa se dão de duas maneiras: (i) em *marketplace*; e (ii) na intermediação de “fretamento colaborativo”<sup>5</sup>. No primeiro caso, a empresa revende passagens de transporte privado coletivo regular. No segundo caso, a empresa identifica e registra potenciais passageiros, junto de suas rotas de preferência, e os conecta a empresas de fretamento certificadas para promover a atividade desejada (BUSER, 2022, *on-line*) – esse também pode ser considerado aspecto protagonista do Caso Buser. Em ambos os casos, todas as empresas estão nominalmente registradas no *site* da Buser, sendo possível observar informações detalhadas sobre cada uma e seus serviços oferecidos.

---

<sup>5</sup> Vale ressaltar que “fretamento colaborativo” não é uma modalidade de fretamento existente para o ordenamento jurídico brasileiro e, por esse motivo, não tem regulação específica. Trata-se, na verdade, de um conceito utilizado pela Buser, que entende que seu modelo melhor se encaixa à ideia de “fretamento colaborativo”. Esse é considerado, por alguns, um indicativo de que a empresa opera fora dos contornos das modalidades já definidas em normas do ordenamento.



### III.3 – A Buser como Intermediadora

As Condições e Termos de Uso da Buser do Brasil Tecnologia Ltda. (Termos de Uso da Buser), que devem receber o aceite do usuário da plataforma antes de qualquer aproveitamento de seus instrumentos, definem, no item 2.1., que:

- 2.1) A BUSER é uma empresa de tecnologia cujos SERVIÇOS [...]:
- a) **conectam uma pessoa que deseja viajar a outras pessoas que desejam fazer o mesmo trajeto, na mesma data**, permitindo a formação de grupos com interesses comuns;
  - b) **conectam esses grupos com empresas cadastradas em sua plataforma que prestam serviços de transporte privado coletivo de passageiros na modalidade de frete eventual**, permitindo que grupo e empresa de transporte negociem e contratem entre si serviços de transporte, do qual **a BUSER não participa** (BUSER, 2022, *on-line*) (grifos nossos).

O próprio usuário reconhece, no aceite dos itens 2.2. e 4.1. dos Termos de Uso, “que a BUSER não é uma empresa de transporte [...] e os SERVIÇOS por ela oferecidos são de intermediação” (BUSER, 2022, *on-line*). Por isso mesmo, segundo os itens 7.3. e 4.1. a empresa trabalha apenas com “terceiros independentes, devidamente registrados, fiscalizados e autorizados pelos órgãos reguladores competentes” (BUSER, 2022, *on-line*). Ademais, segundo o item 7.5 dos Termos de Uso, a Buser ainda “compromete-se a fazer checagens da regularidade documental e inspeções periódicas” (BUSER, 2022, *on-line*).

Para o exercício do “fretamento colaborativo”, os itens 6.4.1. e 6.4.2. dos Termos de Uso determinam que “as viagens só ocorrerão se for atingido um número de pessoas” (BUSER, 2022, *on-line*), de maneira que o preço só se define e o pagamento só se dá quando estas condições forem atingidas.

#### IV – COMO SE REGULA O TRANSPORTE?

Para responder às perguntas propostas e atingir os objetivos desse trabalho, promoveu-se, como segundo passo, a consulta profunda à legislação que rege o controle de atividades econômicas e transporte, com detalhamento a seguir.

##### IV.1 – A Constituição Federal e as Atividades Econômicas no Ordenamento Jurídico Brasileiro

O ordenamento jurídico brasileiro tem, na própria Constituição Federal de 1988 (CF/88), as premissas básicas do tratamento regulatório dado à exploração das atividades econômicas.

Nas cláusulas pétreas da Constituição, é possível identificar: o princípio da livre iniciativa como fundamento da República (BRASIL, 1988, Artigo 1, IV); e a garantia aos brasileiros da liberdade (BRASIL, 1988, Artigo 5º, *caput*) – princípios que se estendem às escolhas de consumidores e de criar um novo modelo de negócio.

No mesmo sentido, fica determinado que a ordem econômica é fundada na livre iniciativa e tem como princípios a livre concorrência e a defesa do consumidor (BRASIL, 1988, Artigo 170, IV e V). Ademais, se coloca que no Brasil, toda atividade econômica será regulada pelo Poder Público, incentivando-as e fiscalizando-as (BRASIL, 1988, Artigo 174, *caput*). Ainda, a CF/88 proporciona a todo brasileiro a garantia do exercício livre das atividades econômicas, com uma única ressalva: a lei determinará aquelas atividades que, para serem exercidas pelo privado, precisarão de autorização do ente regulador (BRASIL, 1988, Artigo 170, p.u.).

Por meio da leitura dos dispositivos, nota-se a postura adotada pelo Estado como regulador e interventor de atividades econômicas apenas em situações especificadas. Nesse cenário, o dilema predominante sobre a interpretação das regras constitucionais interessante ao Caso Buser tem como foco dúvida sobre a classificação que merecem receber as atividades econômicas de transporte e, nesse caso, especialmente o transporte rodoviário de passageiros (TRIP) sob regime de fretamento; e a de intermediação. Para guiar os questionamentos acerca das classificações de atividades econômicas no escopo do ordenamento jurídico no país, aproveita-se da doutrina de Eros Roberto Grau.

Para o autor, atividade econômica em sentido estrito seria aquela exercida pelo privado como regra (GRAU, 2002, p. 263). O serviço público é aquele que a própria CF define como tal – este último pode ser não privativo e, quando exercido pelo privado, é atividade econômica em sentido estrito, dependente de autorização (GRAU, 2002, p. 267).

Uma vez que serviço público é somente aquele que a Constituição assim o determina expressamente (BRASIL, 1988, Artigo 175), essencial que a atividade de transporte coletivo, sob regime de fretamento, assim esteja classificada pelo texto constitucional para determinar seu regime de delegação.

Nesse sentido, a Constituição define que a União detém a competência de explorar “diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão” (BRASIL, 1988, Artigo 21 XII, *e*) o transporte rodoviário interestadual de passageiros. Isso significa que, na medida em que se pode explorá-lo diretamente ou de modo delegado, a atividade pode ser exercida como serviço público (diretamente como serviço público, mas delegável por concessão ou permissão) ou como atividade econômica em sentido estrito (com autorização) – nesse último caso, incidem todos os princípios aplicáveis a atividades econômicas exercidas pelos privados.

Também é verdade que é competência privativa União legislar sobre transportes e trânsito (BRASIL, 1988, Artigo 22, XI), como também as “diretrizes da política nacional de transportes” (BRASIL, 1988, Artigo 21, IX), como também dispor por meio de lei federal sobre suas especificidades (BRASIL, 1988, Artigo 178).

Quando o fez por meio da Lei n. 10.233/2001, a União definiu que se prezaria pela descentralização das atividades de transportes terrestres (BRASIL, 2001, Artigo 12, I), assim como determinou que à “prestação não regular de serviços de transporte terrestre coletivo de passageiros”, inclusive sob regime de fretamento, caberia delegação por meio de autorização (BRASIL, 2001, Artigos 13, V, *a*, e 14, III, *a*)<sup>6</sup>.

Esse é o regime aplicável àqueles que operam o fretamento, ou seja, no Caso Buser, aplicável às prestadoras de fretamento que adquirem autorização perante a ANTT– o que se chamou de “empresas certificadas”, submetidas, primeiro, ao filtro regulatório da Agência e, em seguida, ao filtro fiscalizatório interno da Buser.

Aquelas empresas que não promovem, de fato, o transporte da viagem fretada, recebem tratamento próprio. Afinal, “viagens em grupo, viabilizadas por meio de aplicativo, por empresa privada de transporte terrestre eventual de passageiros, não dependem de autorização de autoridades estaduais ou municipais” (SUNDFELD et al., 2021, p. 159), tratando-se, então, de atividade diferente, com tratamento regulatório também distinto. A viabilização mencionada corresponde ao exercício da atividade de intermediação, que diferentemente da atividade de transporte privado, não precisa ser precedida de autorização ou qualquer restrição regulatória semelhante.

---

<sup>6</sup> Vale ressaltar, entretanto, que a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei n. 12.587/2012), não se inseriu o transporte fretado como uma das modalidades possíveis de exercício do transporte coletivo privado.

Em adição, a intermediação trata-se essencialmente de um tema de direito econômico, de maneira que “só a União pode: [...] legislar sobre matérias de direito econômico, comercial e responsabilidade por dano ao consumidor (Constituição, Artigos 22, I e 24, I e VIII)” (SUNDFELD et al., 2021, p. 158). A União, inclusive, o fez por meio do Marco Civil da Internet, que também não impôs regime regulatório específico à atividade de intermediação promovida por meio de plataformas digitais.

#### IV.2 – A Legislação Infraconstitucional e as Atividades Econômicas no Setor de Transportes

Na legislação infraconstitucional, são interessantes ao caso Buser as disposições contidas no Decreto n. 2.521/1998, na Lei n. 10.233/2001, na Lei n. 12.587/2012, no Decreto n. 10.157/2019 e na Lei n. 14.298/2022, onde se encontram outras especificações promovidas pela regulação sobre atividades econômicas, e especificamente sobre o setor de transportes.

O Decreto n. 2.521/1998 dispôs de modo abrangente sobre diversos aspectos para delegação dos serviços de transportes rodoviários interestaduais. Seja definindo a ANTT como órgão de controle para o setor (BRASIL, 1998, Artigo 2º-A), dando definições à cada uma das modalidades de transportes (BRASIL, 1998, Artigo 3º, X, XI e XXV), estabelecendo os princípios para prestação dos serviços (BRASIL, 1998, Artigos 4º e 5º), indicando a delegação dos serviços de fretamento por meio de autorizações (BRASIL, 1998, Artigo 6º, II, *c, d*), entre outros assuntos.

Em complemento, a Lei n. 10.233/2001, trouxe normas que organizam o setor de transportes e, especialmente no que diz respeito às atividades de transportes terrestres, há destaque para a determinação de delegação de sua exploração (BRASIL, 2001, Artigo 12, I). Determinou que no regime de fretamento, caberia delegação por meio de autorização (BRASIL, 2001, Artigos 13, V, *a*, e 14, III, *a*); estabeleceu os princípios e as diretrizes para prestação dos serviços (BRASIL, 2001, Artigos 11 e 12); além de dispor sobre objetivos, organização e atribuições da ANTT.

Já a Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída por meio da Lei n. 12.587/2012, não tratou do transporte fretado, embora disponha sobre outros aspectos para o exercício regulado do transporte coletivo privado e outras modalidades.

O artigo 2º, do Decreto n. 10.157/2019, que criou a “Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros”, estabelece como seus princípios também a livre concorrência, a defesa do consumidor, a liberdade de preços e a liberdade de frequência (BRASIL, 2019, Artigo 2º).

Os dispositivos mencionados serão tratados com maiores detalhes à frente, em conjunto com as normas regulamentares cujos textos e obrigações instituídas são semelhantes.

#### IV.3 – As Normas Regulamentares da ANTT

Em razão da competência delegada à União para exploração dos serviços de transporte coletivo (BRASIL, 1988, Artigo 21, XII) e a necessidade intrínseca de descentralização do processo decisório para estruturação do transporte terrestre de modo eficiente (BRASIL, 1998, Artigo 1º), a Lei n. 10.233/2001 criou uma agência reguladora especializada (BRASIL, 2001, Artigo 1º, III). A agência reguladora em questão é a ANTT.

Uma das referidas competências da ANTT trata da emissão de autorizações para o exercício do transporte fretado de passageiros (BRASIL, 2001, Artigos 22, III e 26, III). Tanto é que no Decreto n. 2.521/1998 fica determinado que a autorização é o instrumento regulatório de delegação pertinente para o exercício do transporte rodoviário interestadual de passageiros, sob regime de fretamento (BRASIL, 1998, Artigo 6º, II, *c e d*), até como na Lei n. 10.233/2001, com dispositivos semelhantes (BRASIL, 2001, Artigos 13, V, *a*, e 14, III, *a*).

Coube também à ANTT a tarefa de fiscalização desta modalidade, seja pela prevenção da irregularidade, pela sanção, pelo controle das outorgas ou outros meios de repressão (BRASIL, 1998, Artigo 2º, I e 32) (BRASIL, 2001, Artigo 24, XVIII).

Não obstante tais disposições, cabe ressaltar o disposto no artigo 731, do Código Civil de 2002 (CC/02), que determinou que o transporte sob regime de fretamento “rege-se pelas normas regulamentares e pelo que for estabelecido naqueles atos, sem prejuízo do disposto neste Código” (BRASIL, 2002, Artigo 731).

É no sentido de reafirmar os papéis delegados à Agência e detalhar procedimentos a serem observados pelos servidores e autorizatárias que trabalham as normas regulamentares da ANTT.

Para a modalidade de transporte não regular, as normas regulamentares mais relevantes podem ser encontradas na Resolução n. 4.777/2015 da ANTT, que dispôs sobre a regulamentação da prestação de transporte em regime de fretamento (BRASIL, 2015, Artigo 2º, I, II e III) – isso, é claro, sem prejuízo de outras normas que versam sobre transportes clandestinos, infrações, procedimentos de fiscalização e defesa, entre outras matérias, que também serão tratados a seguir.

No sentido de prevenir atos infracionais, a Resolução n. 4.777/2015 da ANTT determinou que a autorizatária deve “observar toda legislação pertinente à prestação do serviço

[...] de fretamento” (BRASIL, 2015, Artigo 56, VII); e executar o serviço sem desprezar os limites da sua autorização (BRASIL, 2015, Artigo 61, V). Em caso de violação de tais dispositivos, a autorizatária ficaria sujeita a sanções por descumprimento (BRASIL, 2015, Artigo 68) (BRASIL, 2003, Artigo 1º, IV, a).

Para transportes clandestinos, as normas aplicáveis encontravam-se dispostas na Portaria n. 22/2021 da ANTT<sup>7</sup> e na Resolução n. 4.287/2014 da ANTT. São consideradas elegíveis para aplicação dessas regras as situações em que o transporte for exercido sem qualquer autorização, tal como a do Termo de Autorização de Fretamento (TAF), existente para o regime de fretamento (BRASIL, 2021, Artigo 1º, II) (BRASIL 2014, Artigo 1º, p.u.).

Cabe, entretanto, dar destaque a uma breve distinção: a compreendida entre transporte clandestino e serviço não autorizado – também explicitada na Portaria n. 22/2021 da ANTT, inclusive com exemplos concretos, para evitar quaisquer dúvidas do regulador. Diferentemente do transporte clandestino, que pressupõe a inexistência de qualquer instrumento complacente, o serviço não autorizado é aquele que está em desconformidade com o ato que lhe foi lavrado, ou seja, com irregularidade no TAF (BRASIL, 2021, Artigo 1º, I).

Essa distinção é imprescindível tendo em vista os questionamentos levados ao Judiciário e ilustrados por parte da amostra de julgados compreendida pelo Caso Buser. Isso porque, em diversos deles é relatada atuação repressiva da ANTT no sentido de interromper viagens (durante a rota e em iminência de acontecer) – tendo, inclusive, resultado na apreensão dos veículos envolvidos.

As medidas de interrupção e busca e apreensão são previstas apenas para a hipótese de transporte clandestino (BRASIL, 2021, Artigo 6º), e serão seguidas de instalação de procedimento específico regulado pela Resolução n. 4.287/2014 da ANTT.

O que ocorre, todavia, é que as ocorrências contestadas pela Agência costumavam se basear na desconformidade da operação com os limites do TAF, o que vai de encontro com o disposto no artigo 5º, da Portaria n. 22/2021 da ANTT, que traz exemplos de casos concretos exatamente iguais aos narrados nos julgados escolhidos. Veja-se:

Artigo 5º Adotar as definições de Transporte Clandestino de Passageiros, para fins de Fiscalização, na forma do Quadro de Situações a seguir: [...] 3) **Empresa com TAR e LOP [Licença Operacional emitida pela ANTT] ou TAF válidos executando serviço de transporte coletivo de passageiros em desconformidade com os limites autorizados pelo ato de outorga. 3) Transporte não autorizado** com penalidades e medidas cautelares previstas na Resolução nº 233/03. **Não se enquadra na definição de transporte clandestino.** (BRASIL, 2021, Artigo 5º) (grifos nossos).

<sup>7</sup> O procedimento previsto na Portaria n. 22/2021 da ANTT foi revogado apenas em 1 de abril de 2022, conforme definido no artigo 10, da Portaria n. 27/2022 da ANTT. Nesse trabalho, narra-se, com ênfase, o procedimento em vigor à época dos casos selecionados para composição do Caso Buser.

Em adição, na ocorrência de transporte não autorizado, a medida aplicável seria a multa, com referencial já estabelecido na última norma regulamentar. Isso ilustra possível irregularidade da Agência no controle repressivo da sua fiscalização (BRASIL, 2021, Artigo 5º) (BRASIL, 2003, Artigo 1º, IV, *a*).

Outra distinção essencial para boa compreensão dos dilemas que envolvem o Caso Buser corresponde à identificação da modalidade de transporte operada sob regime de fretamento, sendo as mais citadas: contínuo, eventual e turístico. Ou seja, a hipótese em que a empresa certificada cuja operação foi contestada judicialmente detinha TAF com autorização para alguma dessas modalidades mencionadas.

Por definição, fretamento contínuo é aquele que pressupõe um número restrito e imutável de viagens, horários, passageiros, além de local de saída e chegada pré-determinados (BRASIL, 1998, Artigo 3º, X) (BRASIL, 2015, Artigo 3º, VIII). Usualmente, é contratado para trabalhadores, estudantes, servidores, entre outros públicos controlados.

De outro lado, fretamento eventual não pressupõe horários ajustados, podendo ocorrer de modo infrequente. Entretanto, exige-se a manutenção de restrições ao público transportado e local de saída e chegada já previamente definidos (BRASIL, 1998, Artigo 3º, XI) (BRASIL, 2015, Artigo 3º, VII).

Por fim, o fretamento turístico mantém as mesmas características do fretamento eventual, exceto que atende estritamente o propósito de turismo definido em outras normas legais e regulamentares (BRASIL, 2015, Artigo 3º, VI).

É de se notar que todas as modalidades mencionadas exigem o cumprimento da viagem em um “circuito fechado”, que significa “viagem de um grupo de passageiros [...] que parte em um veículo de local de origem [...] [e] após [...] este grupo de passageiros retorna ao local de origem no mesmo veículo” (BRASIL, 2015, Artigo 3º, XIV).

A regra dos artigos 3º, XIV, da Resolução n. 4.777/2015 e 3º, XI, do Decreto n. 2.521/1998, que exigem a manutenção de rotas em circuito fechado para o exercício regularizado do fretamento, é alvo de críticas, com o seguinte alerta:

**Normas restritivas de direitos como essas precisariam ao menos estar previstas em lei, [...] Afinal, é “a lei” — e não os regulamentos, de forma autônoma — que ordena os transportes [...]. O Poder Executivo, mesmo federal, não pode expedir normas com a finalidade de [...] impedir ou criar obstáculos ao desenvolvimento de atividade econômica** (SUNDFELD et al., 2021, p. 161) (grifos nossos).

Esse também é o elemento que conjuga maior contestação no Caso Buser, seja porque a empresa considera sem fundamento a exigência da norma regulamentar, seja porque

seu descumprimento tem, na visão da empresa, gerado sanções irregulares. Assim, em consequência de se oferecer a compra de passagens em dias de ida e volta diversos, com públicos diferentes e locais de chegada e partida também sem correspondência, ficaria configurado o descumprimento do circuito fechado, exigência para qualquer uma das modalidades de fretamento para qual promove autorização.

Nesse sentido, então, as autorizatárias estariam incorrendo na violação de suas obrigações de “observar toda legislação” (BRASIL, 2015, Artigo 56, VII); e “respeitar os limites da sua autorização” (BRASIL, 2015, Artigo 61, V), ficando sujeita às sanções por operação de serviço não autorizado já mencionadas, contidas nos seguintes dispositivos: artigo 68, da Resolução n. 4.777/2015 da ANTT; artigo 1º, IV, *a*, da Resolução n. 233/2003 da ANTT; e artigo 5º, da Portaria n. 22/2021 da ANTT.

As medidas de interrupção e busca e apreensão não estavam previstas na operação de transporte não autorizado, apenas para a hipótese de transporte clandestino. Entretanto, no que tange o exercício do poder de fiscalização da Agência, foi relatada repetida atuação no sentido de interromper e apreender veículos, ao invés da aplicação de multas prevista como medida legal. É o que se vê em pesquisa simples no portal Diário de Transportes, com o termo “Buser”:



Figura 1 – Exemplos de resultados com termo “Buser”<sup>8</sup>

Fonte: TRANSPORTE, Diário do. **Pesquisar**. Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br>. Acesso em: 1 mar. 2022.

<sup>8</sup> Imagem extraída a partir de captura de tela de resultados obtidos no sítio eletrônico <https://diariodotransporte.com.br> com a busca do temo “Buser”.



A fim de resolver o impasse de fiscalização retratado, a ANTT publicou a Portaria n. 27/2022 da ANTT, em março de 2022, padronizando o conceito de “transporte clandestino” e ampliando sua aplicação para demais situações concretas. Foi também responsável pela revogação de diversos dispositivos da referida Portaria n. 22/2021 da ANTT<sup>9</sup>, determinante para a incongruência de sanções relatada.

Segundo o artigo 1º, p.u., da nova Portaria n. 27/2022 da ANTT, a expressão “*clandestino*” se referiria ao serviço realizado sem prévio ato de outorga ou em desconformidade com a licença (BRASIL, 2022, Artigo 1º, p.u.). Assim, pela nova Portaria, empresas autorizatárias da prestação de serviços de fretamento que operassem como as de transportes regulares, incorreriam em clandestinidade (BRASIL, 2022, Artigo 3º). Empresas autorizatárias da prestação de serviços de fretamento que operarem em circuito aberto também estarão na clandestinidade (BRASIL, 2022, Artigo 4º).

Em termos gerais, a referida Portaria estende o processo sancionatório da Resolução n. 4.287/2014 da ANTT para esses cenários de irregularidades e reforça penalidades mais rigorosas. É, inclusive, o que se identifica a partir da leitura do Anexo da Portaria n. 27/2022 da ANTT, que traz exemplos de procedimentos de fiscalização a serem adotados em abordagens de controle da Agência, que elucidam a possibilidade de medidas fiscalizatórias como a retenção ou a apreensão (BRASIL, 2022, Anexo).

---

<sup>9</sup> O procedimento previsto na Portaria n. 22/2021 da ANTT foi revogado em 1 de abril de 2022, conforme definido no artigo 10, da Portaria n. 27/2022 da ANTT. O procedimento em vigor a partir a referida data é o definido pela Portaria n. 27/2022 da ANTT e impactará novos casos de atuação fiscalizatória da ANTT, mas não aqueles selecionados para composição do Caso Buser, que precederam a atualização das referidas normas regulamentares.

## V – AS DECISÕES JUDICIAIS PARADIGMÁTICAS PARA A BUSER

Para responder às perguntas propostas e atingir os objetivos desse trabalho, promoveu-se, como terceiro passo, o entendimento dos argumentos apresentados pelas decisões judiciais (o Caso Buser propriamente dito) e sua correlação com eventuais problemas advindos da operação da Buser, com detalhamento a seguir.

### V.1 – Abrati vs. Decisões Judiciais de Tribunais Inferiores e Omissão da ANTT

Em 28 de março de 2019 foi protocolada a ADPF 574/DF no âmbito do STF pela Associação Brasileira de Transporte Terrestre de Passageiros (Abrati), associação cujos objetivos são “defender os interesses de suas associadas [...] [e] trabalhar em prol da harmonia do setor de transporte” (ABRATI, 2022, *on-line*).

Na ADPF 574/DF, a Abrati teve como objetos de contestação: (i) as decisões judiciais permissivas à operação das plataformas e aplicativos de mobilidade; e (ii) a falta de iniciativa da ANTT em controlar e fiscalizar a atividade narrada – violando os preceitos fundamentais de direito ao transporte e à livre iniciativa (BRASIL, 2019, p. 1). Respectivamente, então, pediu-se a suspensão e inconstitucionalidade das decisões indicadas e a tomada de providência por parte da ANTT.

Vale ressaltar que a Abrati menciona expressamente a operação da Buser como exemplificativa da problemática apresentada e contestada, ou seja, como ilustrativa da violação dos preceitos fundamentais de direito ao transporte e à livre iniciativa. Os argumentos endereçados pela Abrati na Petição Inicial (apresentada ao STF como ADPF 574/DF) são vários e podem ser enumerados da seguinte forma:

1. A semelhança entre “fretamento colaborativo” e transporte regular;
2. A não imposição de obrigações idênticas;
3. A violação dos deveres fundamentais de operação do serviço público;
4. A distinção clara entre o “fretamento colaborativo” e outras modalidades de fretamento; e
5. A geração prejuízos à concorrência.

Por consequência do impacto que tal ADPF teria na sua operação, a Buser solicitou ingresso no processo como assistente, apresentando contrapontos importantes aos fundamentos da ADPF. Veja-se:

1. A impossibilidade de se exigir da ANTT atuação além das suas competências para suprimir a atividade de intermediadoras;

2. A ausência de semelhanças da atividade da Buser ao transporte regular: não há garantia no ato da compra; não há periodicidade; não há rotas pré-definidas;
3. Atende-se a demandas do aplicativo; e divide-se o preço calculado pela autorizatária;
4. A ausência de regras no ordenamento jurídico brasileiro que definam todo transporte coletivo de passageiros como sendo serviço público;
5. A impossibilidade de classificar a Buser como empresa de transportes, mas apenas como um aplicativo de intermediação; e
6. A ocorrência de fortalecimento do direito ao transporte e da ampliação da concorrência, a partir da existência da Buser.

Os argumentos não se mostraram suficientes para o convencimento da Advocacia-Geral da União (AGU) e da Procuradoria-Geral da República (PGR), quando chamadas à manifestação nos autos do processo (BRASIL, 2019, p. 11). Também não se mostraram suficientes para o Ministro Relator Edson Fachin, que, em 17 de dezembro de 2019, não conheceu a ADPF e negou seu seguimento (BRASIL, 2019, p. 11).

Na ocasião de sua decisão monocrática, o Ministro Relator ressaltou o descumprimento dos requisitos essenciais para conhecimento da ADPF; demonstrou concordar com as manifestações da AGU (BRASIL, 2019, p. 4) e da PGR (BRASIL, 2019, p. 5); e, por fim, destacou que a Abrati estaria se utilizando da ADPF para “consubstanciar sucedâneo recursal” (BRASIL, 2019, p. 9), o que não seria admitido pelo STF dada a possibilidade de se resolver os conflitos judiciais contestados pela Requerente por outros meios que não pela ADPF (BRASIL, 2019, p. 11).

Por fim, em 15 de abril de 2021 a Abrati protocolou pedido de desistência da ação. No contexto, em virtude da decisão monocrática proferida pelo Ministro Relator contrária à sua tese, caberia à requerente, interposição de agravo interno para decisão do colegiado – o que não foi feito. Por consequência, em 3 de maio de 2021, o Ministro Relator homologou o referido pedido de desistência (BRASIL, 2021, p. 2). O processo transitou em julgado em 10 de maio de 2021 (BRASIL, 2021, p. 1).

Com a decisão monocrática do Ministro Fachin e a seguinte desistência da Abrati, ficou caracterizado o resultado “Pró-Buser”, que em realidade afeta favoravelmente toda a cena do setor de aplicativos em prol de mobilidade coletiva.

Há precedentes do STF mencionados por ambas as teses apresentadas na descrição da controvérsia presente na ADPF 574/DF. São os julgamentos da ADPF 449/DF e do RE 1.054.110/SP

#### V.2.1 – Partido Social Liberal vs. Lei Municipal de Fortaleza

Protocolada em 7 de abril de 2017 pelo Partido Social Liberal, na ADPF 449/DF se discutiu a seguinte tese: a violação de preceitos fundamentais (entre eles, por exemplo, livre iniciativa e concorrência, liberdade profissional e defesa do consumidor) por lei municipal de Fortaleza que proibia o exercício remunerado de transporte individual por particulares (BRASIL, 2019, p. 2).

Sob relatoria do Ministro Luiz Fux, a ADPF 449/DF teve seu julgamento procedente em 8 de maio de 2019 e trouxe diversas constatações aproveitáveis à avaliação do Caso Buser, para além de declarar inconstitucionais as referidas normas de Fortaleza.

Sobre o controle resultante das normas municipais de Fortaleza, o STF rememorou que qualquer restrição advinda do Estado sobre a ordem econômica deve ser proporcional aos princípios constitucionais que protegem a liberdade econômica, com menores pressões a esses direitos, com suas respectivas justificativas (BRASIL, 2019, p. 3-4).

Nesse sentido, restrições injustificadas às atividades de transporte individual remunerado de passageiros incorreriam também na violação de princípios protegidos por cláusulas pétreas da CF/88, como liberdade de iniciativa, liberdade de profissão, pleno emprego (BRASIL, 2019, p. 3-4) – para além daqueles preceitos fundamentais já mencionados (como livre concorrência e defesa do consumidor).

Por fim, o STF também fez questão de trazer à tona dados (BRASIL, 2019, p. 6), doutrina e outras constatações científicas que apontam pelo favorecimento do ambiente regulatório, do mercado e dos consumidores (BRASIL, 2019, p. 6) com as novas iniciativas de mobilidade que vieram à tona por meio do uso de novos instrumentos do ambiente de economia compartilhada.

#### V.2.2. – Câmara Municipal de São Paulo vs. TJSP

O RE 1.054.110/SP foi interposto em 9 de junho de 2017 pela Câmara Municipal de São Paulo, questionando a constitucionalidade de decisão de segundo grau que entendeu por

inconstitucional lei municipal de São Paulo que proibia o exercício remunerado de transporte individual em aplicativos de mobilidade (BRASIL, 2019, p. 1).

Em 9 de maio de 2019, o RE 1.054.110/SP foi julgado desprovido sob relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso e teve como tese, a inconstitucionalidade de impedimento legal da modalidade de transporte privado individual; além da inconstitucionalidade de quaisquer legislações locais em sentido contrário à federal (CF/1988, Artigo 22, XI) (BRASIL, 2019, p. 3, item 6).

No RE, discutiu-se a necessidade de superar privilégios de alguns dos agentes do setor; reafirmou-se, tal como na ADPF 449/DF, a impossibilidade de violação dos princípios constitucionais que protegem a liberdade econômica (BRASIL, 2019, p. 2, item 3); e a ausência de limites constitucionais à entrada de novos agentes no mercado e ao controle de seus preços, nesse setor de transporte (BRASIL, 2019, p. 3, item 5).

Mais importante, fundamentou-se que:

A admissão de uma modalidade de transporte [...] **afirma-se como uma estratégia constitucionalmente adequada para acomodação da atividade inovadora no setor [...]** (i) **privilegia a livre iniciativa e a livre concorrência;** (ii) **incentiva a inovação;** (iii) **tem impacto positivo sobre a mobilidade urbana e o meio ambiente;** (iv) **protege o consumidor;** e (v) **é apta a corrigir as ineficiências** (BRASIL, 2019, p. 3, item 4) (grifos nossos).

Observa-se então que, entre os precedentes mencionados e o Caso Buser, há uma grande semelhança que se materializa no objeto das contestações judiciais: as limitações normativas impostas à operação de aplicativos de economia compartilhada para mobilidade.

Para além da tese de julgamento, que ressalta a inconstitucionalidade e qualquer restrição, parcial ou total, da operação desses aplicativos de mobilidade (BRASIL, 2019, p. 3, item 6), o destaque do precedente diz respeito à ideia de que Estado só pode gerar restrições mínimas e proporcionais, pois não há qualquer impedimento, nesse setor, à competição do particular com o Estado, especialmente porque se trata de transporte.

### V.3 – Os Julgados de Tribunais Inferiores

#### V.3.1 – Os Julgados de Tribunais Inferiores “Pró-Buser”

Essas decisões judiciais foram consideradas, pela própria Buser, como avanços vitoriosos, são as decisões “Pró-Buser”. A título de exemplo, decisões que reconheceram a legalidade de sua atividade no âmbito de determinado Estado; ou que não interromperam a atuação da Buser; ou que caracterizaram o papel meramente intermediador da Empresa; ou que

determinaram a ausência de irregularidade na prestação dos serviços da Empresa; entre outros cenários correlatos e semelhantes.

**Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado de São Paulo vs. Buser Brasil Tecnologia Ltda.**

É decisão que faz parte dos autos de Ação Civil Pública protocolada pelo Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado de São Paulo, em face da Buser Brasil Tecnologia Ltda..

O questionamento, no caso, girou em torno da natureza da operação da Buser que, na perspectiva do referido Sindicato, em nada se assemelhava ao que a Buser descrevia fazer. Com tal questionamento ainda vieram alegações de que a empresa adquiriu vantagem econômica, desrespeitava a legislação e normas regulamentares sobre transporte coletivo, entre outros prejuízos causados (SÃO PAULO, 2020).

No julgamento, em 24 de setembro de 2020, foi proferida decisão Pró-Buser. Avaliou-se que a Buser não pratica serviço público; é um aplicativo de intermediação, que promove economia compartilhada; dá espaço para promoção do fretamento eventual; não oferece regularidade de preços e venda de passagens, dado que seus preços e trechos são variados e variáveis; e, por fim, não gera impactos negativos na concorrência com sua existência (SÃO PAULO, 2020).

**Spazzini Turismo Ltda. vs. Coordenador de Fiscalização da Unidade Regional de SP da ANTT, Coordenador de Fiscalização da Unidade Regional do Rio de Janeiro da ANTT, União**

É decisão de MS com pedido liminar impetrado pela Spazzini Turismo Ltda., empresa com certificação para a prática de fretamento pela ANTT e com comercialização de trechos no aplicativo da Buser, em face das autoridades coatoras Coordenador de Fiscalização da Unidade Regional de São Paulo da ANTT, Coordenador de Fiscalização da Unidade Regional do Rio de Janeiro da ANTT, e União Federal.

O questionamento, no caso, girou em torno do reconhecimento, por parte do Judiciário, do poder de exercício da atividade de fretamento eventual de uma empresa certificada para tanto pela ANTT. Além disso, também foi solicitado encerramento das atuações dos órgãos reguladores (SÃO PAULO, 2020).

Em 28 de outubro de 2020, foi proferida decisão Pró-Buser. Na data em que se deu a decisão de acolhimento da proteção, entendeu-se que a Buser é um aplicativo de intermediação, que promove economia compartilhada; faz a intermediação para fretamento eventual; não pratica regularidade de preços e venda de passagens no âmbito da Buser; e só trabalha com empresas certificadas no âmbito da ANTT, tendo, inclusive, requisitos rigorosos para seleção daquelas que poderão se utilizar da plataforma. Por fim, ressaltou que a interferência da ANTT nessas operações se trata de uma ilegalidade (SÃO PAULO, 2020).

Veja-se:

A legislação aplicável [...] em nenhum momento, proíbe a utilização da plataforma digital na intermediação dos serviços. [...] tenho que **a utilização de plataforma digital não desnatura, mas apenas facilita o serviço de contratação do fretamento eventual, democratizando** e proporcionando ganho de eficiência (BRASIL, 2020, p. 7) (grifos nossos).

**Buser Brasil Tecnologia Ltda. vs. Superintendente de Serviços de Transporte de Passageiros da ANTT, Superintendente de Fiscalização da Unidade Regional de Minas Gerais da ANTT, Diretor de Fiscalização do DER, Gerente de Fiscalização de Transporte e Trânsito, Coordenador Regional do DER de Minas Gerais, ANTT, DER do Estado de Minas Gerais**

É decisão de MS com pedido liminar impetrado pela Buser Brasil Tecnologia Ltda., em face do Superintendente de Serviços de Transporte de Passageiros da ANTT, Superintendente de Fiscalização da Unidade Regional de Minas Gerais da ANTT, Diretor de Fiscalização do DER, Gerente de Fiscalização de Transporte e Trânsito, Coordenador Regional do DER de Minas Gerais, ANTT e DER do Estado de Minas Gerais.

O questionamento, no caso, girou em torno do reconhecimento, por parte do Judiciário, da impossibilidade de autuações dos órgãos reguladores impedirem viagens que tinham sido intermediadas pela Buser (MINAS GERAIS, 2020).

Quando da decisão de acolhimento do MS, em 21 de julho de 2020, foi proferida decisão Pró-Buser. Entendeu-se que a Buser não pratica serviço público (seja porque não usa terminais públicos, porque não há garantia da ocorrência da viagem, seja pela restrição do público-alvo); é um aplicativo de intermediação, que promove economia compartilhada; que o transporte em questão diz respeito ao fretamento eventual; que não há regularidade de preços e venda de passagens no âmbito da Buser; a existência de certificação das empresas

transportadoras no âmbito da ANTT; e, por fim, que a interferência da ANTT é ilegal (MINAS GERAIS, 2020). Veja-se:

Não há menor dúvida de que a Buser não oferece transporte público [...] **trata-se, na realidade, de empresa de tecnologia, que conecta pessoas interessadas em fazer viagens** [...] uma vez feita a junção, a ligação entre os interessados e a empresa que irá disponibilizar e fretar o ônibus, a ação da Buser encerra-se [...] importante realçar o fato de que **as empresas que disponibilizam os veículos para o fretamento são empresas autorizadas** a funcionar pelo Poder Público (MINAS GERAIS, 2020, p. 7-8 ) (grifos nossos).

A decisão menciona e considera o precedente do STF no julgamento das atividades da Uber, no âmbito da ADPF 449/DF e RE 1.054.110/SP e ressalta o aproveitamento da tese para a Buser. Questiona também a necessidade imposta pelas normas da ANTT de se praticar o fretamento eventual em circuito fechado, nos seguintes termos: “no tocante à ilegalidade e inconstitucionalidade do chamado 'circuito fechado', [...] trata-se de medida restritiva destituída de amparo legal” (MINAS GERAIS, 2020, p. 10).

### **Abrati vs. Buser Brasil Tecnologia Ltda. e certificadas**

A decisão integra os autos de ação de procedimento comum com tutela de urgência protocolada pela Abrati, em face de Buser Brasil Tecnologia Ltda. e diversas das empresas certificadas que integram a plataforma, como Gasparo Transportes e Turismo EIRELI, Viação Luxor Ltda., Expresso Prudente Locação e Transportes EIRELI, MF Transportes e Turismo Ltda., Transportadora Turística Natal Ltda., Primar Navegações e Turismo Ltda. e Sussantur Transportes, Turismo e Fretamento Ltda..

O questionamento, no caso, veio por meio do pedido da Abrati em se reconhecer a impossibilidade de empresas certificadas pela ANTT fornecerem viagens fretadas em circuito aberto na plataforma da Buser (SÃO PAULO, 2021). Além disso, também se solicitou o reconhecimento do poder de controle das agências reguladoras para impedir viagens que tivessem sido comercializadas na plataforma (SÃO PAULO, 2021).

Foi proferida decisão Pró-Buser. A liminar foi indeferida em 19 de maio de 2021, nos seguintes termos: a Buser é um aplicativo de intermediação, que promove economia compartilhada; o transporte comercializado na plataforma é o fretamento eventual; a empresa trabalha com certificadas no âmbito da ANTT, tendo requisitos rigorosos para seleção; a interferência da ANTT sobre a atividade da Buser é ilegal; e não há concorrência desleal ou predatória na atividade praticada pela Buser (SÃO PAULO, 2021).



A decisão também faz uso do precedente do STF no julgamento das atividades da Uber (ADPF 449/DF e RE 1.054.110/SP) para complementar os fundamentos que pautam a liminar (SÃO PAULO, 2021).

Importante ressaltar um aspecto singular da liminar: a Requerente Abrati fez uso do argumento da identidade material da Buser, ou seja, que se deve julgar a atividade da empresa com base no que se transparece. Segundo a Abrati, a Buser tem atividade que em tudo se assemelha ao serviço público de transporte coletivo, mas foge dos mesmos deveres impostos à regulada, às margens das normas de fretamento. Sobre tal argumento, entendeu-se que: “[a] Buser é limitada à prestação de serviço que consiste em reunir pessoas interessadas na realização de viagens com destinos comuns [...] [e] no repasse do fretamento a empresas associadas à plataforma” (SÃO PAULO, 2021, p. 14).

### **Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado de São Paulo vs. Buser Brasil Tecnologia Ltda.**

A decisão diz respeito à Acórdão dos autos de Ação Civil Pública protocolada pelo Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado de São Paulo, em face da Buser Brasil Tecnologia Ltda..

O questionamento, no caso, girou em torno da natureza da operação da Buser que, na perspectiva do referido Sindicato, em nada se assemelhava ao que a Buser descrevia fazer enquanto intermediadora (SÃO PAULO, 2020). Com tal questionamento ainda vieram alegações de que a empresa adquiriu vantagem econômica, desrespeitava a legislação e normas regulamentares sobre transporte coletivo, e não tinha atividade comparável às de outros aplicativos de mobilidade (SÃO PAULO, 2020).

O recurso foi improvido em 10 de dezembro de 2020, quando foi proferida decisão Pró-Buser. A decisão ficou fundamentada nas seguintes teses: a Buser não pratica serviço público; a empresa se restringe a praticar intermediação, pelo modelo de aplicativo de economia compartilhada; as empresas de transporte que integram a plataforma praticam fretamento eventual, com controle das autorizações das certificadas; não há venda de bilhetes; e, por fim, essa atividade não impacta negativamente o ambiente concorrencial do setor (SÃO PAULO, 2020).

Segundo o TJSP, “a atividade empresarial desenvolvida pela apelada BUSER não se caracteriza como de transporte [...] caracteriza-se como uma intermediação de contratos de transporte” (SÃO PAULO, 2020, p. 3-4).

Cabe também destaque a um dos aspectos sobre os quais a decisão trouxe atenção: o fato de alguns dos veículos das empresas certificadas se utilizarem da marca e do logo Buser na parte externa de sua pintura – fato que contribui para a ideia de que a identidade material da empresa facilita a compreensão de que quem fornece o transporte é a própria Buser. Sobre tal argumento, entendeu-se que: a "marca em alguns dos veículos dos fretadores, não desnatura a natureza jurídica e o objeto de sua atividade [...] as informações da oferta do serviço deixam clara a proposta feita aos consumidores" (SÃO PAULO, 2020, p. 6).

### **Buser Brasil Tecnologia Ltda. vs. Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros no estado de Santa Catarina**

A decisão é Agravo de Instrumento, que veio em resposta à decisão interlocutória que deferiu pedidos da Buser Brasil Tecnologia Ltda., em ação coletiva requerida pelo Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros no Estado de Santa Catarina.

O questionamento, no caso, se baseou nos argumentos apresentados pelo Sindicato, indicando que a atividade da Buser era negativa ao ambiente concorrencial e impactaria os agentes do mercado de transporte regular já existentes (SANTA CATARINA, 2020). Além disso, visou também a possibilidade de impedir o funcionamento da plataforma em Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2020).

Em decisão Pró-Buser de 26 de março de 2020, o Desembargador (Des.) Francisco José Rodrigues de Oliveira Neto deu provimento ao agravo (SANTA CATARINA, 2020). Teve como base as seguintes teses: a Buser não promove serviço público; é um aplicativo de intermediação, que promove economia compartilhada; o transporte comercializado na plataforma é o fretamento eventual; a empresa trabalha com certificadas no âmbito da ANTT; a interferência da ANTT sobre a atividade da Buser é ilegal; e não há concorrência desleal ou predatória na atividade praticada pela Buser (SANTA CATARINA, 2020).

A decisão também trouxe luz ao julgamento das atividades da Uber (ADPF 449/DF e do RE 1.054.110/SP) e como seus parâmetros seriam aproveitados para o caso concreto.

### **Luciano Posto de Vendas de Passagens Rodoviária e Encomendas Ltda. vs. Coordenador de Fiscalização da ANTT, ANTT**

A decisão diz respeito a julgamento de MS impetrado por uma das certificadas integrantes da plataforma Buser, a Luciano Posto de Vendas de Passagens Rodoviária e

Encomendas Ltda.. O pedido de proteção se deu contra as o Coordenador de Fiscalização da ANTT e a ANTT.

O questionamento, no caso, se baseou em validação do Judiciário para que a empresa certificada pela ANTT atuasse com intermédio da Buser e, ainda, pediu pela vedação à apreensão de veículos operando em circuito aberto pela ANTT (SÃO PAULO, 2021).

A proteção foi concedida em 25 de fevereiro de 2021 com decisão Pró-Buser. Foi pautada nos seguintes argumentos: a Buser é uma intermediadora, com plataforma no modelo de economia compartilhada; as empresas que se promovem na plataforma praticam “fretamento colaborativo” e fretamento eventual; e há preços diferentes e trechos variados, em decorrência da divisão do valor pago à empresa certificada (SÃO PAULO, 2021).

A decisão também trouxe luz ao julgamento das atividades da Uber (ADPF 449/DF e do RE 1.054.110/SP) e retoma: “a par das ditas finalidades enumeradas na legislação infraconstitucional, nenhuma delas proíbe, a meu sentir, a utilização da plataforma digital na intermediação dos serviços” (SÃO PAULO, 2021, p. 3).

### **Federação das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado de São Paulo vs. ARTESP, Estado de São Paulo, Buser Brasil Tecnologia Ltda., EMTU e certificadas**

A decisão é agravo de instrumento pertencente aos autos de ação coletiva ajuizada pela Federação das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado de São Paulo, em face da ARTESP, do Estado de São Paulo, da Buser Brasil Tecnologia Ltda., da EMTU, e diversas certificadas inseridas na plataforma Buser, como: Viação Luxor, Expresso Prudente Locação e Transportes EIRELI, MF Transportes e Turismo Ltda., Transportadora Turística Natal Ltda., Primar Navegações e Turismo Ltda. e Sussantur Transportes, Turismo e Fretamento Ltda..

O questionamento, no caso, se baseou na validação da tese apresentada pela Federação, no sentido de que o modelo de negócio da Buser era ilegal (seja a intermediação, seja o incentivo ao fretamento desvirtuado), devendo ser fiscalizado, e até impedido, pelas autoridades regulatórias (SÃO PAULO, 2021).

Na decisão de 13 de março de 2021, foi proferido entendimento Pró-Buser. Com o indeferimento do agravo, o TJSP reconheceu a legalidade da atividade de intermediação praticada pela Buser enquanto aplicativo de economia compartilhada e ressaltou que, com a certificação das empresas de fretamento que se usam da plataforma, descarta-se qualquer ilegalidade, irregularidade e perigo (SÃO PAULO, 2021).

### **Buser Brasil Tecnologia Ltda. vs. Sindicato das Empresas de Transportes Rodoviários Intermunicipais do Rio de Janeiro**

É decisão do TRF2 julgando pedido de efeito suspensivo de Apelação Cível (AC) da Buser Brasil Tecnologia Ltda., frente sentença de ação coletiva movida pelo Sindicato das Empresas de Transportes Rodoviários Intermunicipais do Rio de Janeiro.

O questionamento, no caso, buscou o reconhecimento da impossibilidade de promoção de viagens fretadas em circuito aberto em plataformas digitais de intermediação (RIO DE JANEIRO, 2021).

No julgamento de 8 de abril de 2021, o Tribunal deferiu o pedido de efeito suspensivo, em entendimento Pró-Buser, e ainda teceu algumas considerações sobre aspectos da Apelação Cível. O Tribunal reconheceu o distanciamento da operação da Buser e das empresas que integram a plataforma da prática de serviço público – separando-as como intermediadora e fretadoras, respectivamente. Ademais, ressaltou o aspecto dinâmico da plataforma em ratear preços e identificar rotas desejadas entre usuários distintos para formação dos grupos (RIO DE JANEIRO, 2021).

Por fim, e mais importante, discorreu sobre a ANTT não poder regular intermediadoras, veja-se: "em se tratando de serviço alheio à esfera de atuação da ANTT (Artigo 22, da Lei n. 10.233/2001), afigura-se, no mínimo, duvidosa a possibilidade de restrição desta atividade privada pelo seu poder regulatório" (RIO DE JANEIRO, 2021, p. 4).

Dessa maneira, no entendimento do Tribunal, qualquer medida da ANTT direcionada à Buser seria irregular, restringindo-se seu poder de controle às fretadoras e os escopos das autorizações emitidas exclusivamente para elas (RIO DE JANEIRO, 2021).

### **Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros no Estado de São Paulo vs. ANTT; Buser Brasil Tecnologia Ltda.**

A decisão em questão é agravo interno, interposto pelo Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros no Estado de São Paulo, contestando indeferimento de pedido de assistência processual.

No caso, foi questionada a modalidade de serviços praticada pela Buser (SÃO PAULO, 2020).

O julgamento se deu em 14 de dezembro de 2020, com decisão Pró-Buser. No evento de julgamento, o TRF3 proferiu julgamento confirmando a desnecessidade de

assistência do Sindicato, entendendo que não havia comprovado a necessidade de sua participação no tema (SÃO PAULO, 2020). Entretanto, ao fazê-lo, a 3ª Turma do TRF3 ressaltou o caráter intermediador da empresa, veja-se: “não há, portanto, na operação de compartilhamento levado a cabo pela Buser, qualquer oferecimento de transporte pela empresa. Sua ação é meramente tecnológica” (SÃO PAULO, 2020, p. 5).

### **ANTT vs. Buser Brasil Tecnologia Ltda.**

A decisão em questão é agravo de instrumento, interposto pela ANTT, contestando decisão interlocutória liminar que havia suspenso sua atuação fiscalizatória.

No caso, foi questionada a modalidade de serviços da Buser, reforçando a necessidade de controle das autoridades administrativas (DISTRITO FEDERAL, 2020).

O julgamento se deu em 29 de maio de 2020, com decisão Pró-Buser.

No evento de julgamento, o TRF1 proferiu decisão em que se afastou a tentativa de configurar que a modalidade de serviços ofertados pela Buser ao transporte coletivo regular, aproximando-a do fretamento – embora se reafirme a necessidade de cumprimento dos circuitos fechados (caso contrário, caberia controle repressivo), fortalecendo normas regulamentares nesse sentido; e reconheceu o papel intermediador da Buser (DISTRITO FEDERAL, 2020). Por esses motivos, estaria injustificada interferência da ANTT, ao menos à Buser diretamente, e às certificadas em cumprimento das normas regulamentares.

### **V.3.2 – Os Julgados de Tribunais Inferiores “Anti-Buser”**

Essas decisões judiciais foram consideradas, pela própria Buser, como regressões, são as decisões “Anti-Buser”. Foram aquelas que favoreceram pareceres de autoridades reguladoras, federações, sindicatos, associações e autarquias contrários à operação da Empresa; inviabilizaram a operação da Buser; impuseram sujeições que incrementavam o custo econômico da atividade econômica das empresas envolvidas; entre outros cenários correlatos e semelhantes – todos esses cenários foram tratados com maior rigor à frente.

### **Gasparo Transporte e Turismo EIRELI vs. Diretoria Geral da ARTESP**

A decisão em questão trata-se de agravo de instrumento pertencente aos autos de MS impetrado por Gasparo Transporte e Turismo EIRELI, contra ato fiscalizatório da autoridade coatora Diretoria Geral da ARTESP.

O questionamento, no caso, girou em torno da legitimidade dos atos fiscalizatórios da agência reguladora responsável para impedir viagens fretadas em circuito aberto, intermediadas em plataformas digitais (SÃO PAULO, 2020).

A decisão do agravo, em 18 de dezembro de 2020, foi Anti-Buser. Na ocasião, o Des. Relator Oscild de Lima Júnior avaliou a concessão de proteção e entendeu que havia diversas contradições nas teses apresentadas pela empresa de fretamento e, especialmente, na maneira como se atua dentro da plataforma Buser (SÃO PAULO, 2020).

Entendeu que havia elementos comprobatórios de que a atividade de transporte praticada em circuito aberto feria pressupostos legais, mas também o escopo da autorização para o prestamento do serviço no âmbito da ANTT (SÃO PAULO, 2020) – o que reafirmou a competência da Agência para devidamente fiscalizar os infratores (nesse caso, a medida impediria o acontecimento das viagens).

### **Abrati vs. Buser Brasil Tecnologia Ltda., certificadas e ANTT**

É decisão dos autos de ação com tutela provisória de urgência requerida pela Abrati, diante de Buser Brasil Tecnologia Ltda., Expresso JK Transportes Ltda., Inter Brasil Transportes, Turismo e Eventos EIRELI, Agência de Viagens e Turismo Marvin Ltda. e ANTT.

O questionamento, no caso, se deu em torno do reconhecimento de que as empresas certificadas pela Buser estariam praticando transporte clandestino, contando com o incentivo da plataforma para tal (DISTRITO FEDERAL, 2020). Relatou-se também omissão das agências reguladoras responsáveis em controlar o cenário da ilegalidade (DISTRITO FEDERAL, 2020).

Foi deferida a tutela provisória em 9 de outubro de 2020 para a Associação, em decisão Anti-Buser. No evento, o Juiz Federal Anderson Santos da Silva entendeu, em primeiro lugar, que a atividade da Buser se tratava de uma intermediação (dada ausência de qualquer semelhança com o transporte regular), mas que, em segundo lugar, o descumprimento do requisito do circuito fechado, nas atividades de fretamento, desautorizava o serviço prestado e, nesse sentido, justificava a interferência e controle da ANTT sobre a atividade – sem especificar qual controle seria esse (DISTRITO FEDERAL, 2020).

Veja-se: “a BUSER continua intermediando serviço de transporte em sistema de circuito aberto, o que, como já foi dito, descaracteriza o serviço de fretamento” (DISTRITO FEDERAL, 2020, p. 5).

**Empresa São Cristóvão Ltda. vs. Transmonici Transporte e Turismo Ltda., Buser Brasil Tecnologia Ltda., ANTT**

A decisão é pertencente aos autos de ação com tutela provisória de urgência movida pela Empresa São Cristóvão Ltda., diante de Transmonici Transporte e Turismo Ltda., Buser Brasil Tecnologia Ltda. e ANTT.

O questionamento do caso se baseou na possibilidade de empresas de fretamento operarem em linhas nas quais havia operação do transporte coletivo regular, além de se questionar se a Buser poderia intermediar viagens com rotas nessas linhas (DISTRITO FEDERAL, 2020).

Foi deferida tutela provisória em 4 de novembro de 2020, em decisão Anti-Buser. No evento, se reconheceu que a atividade da Buser se tratava de uma intermediação, justificada pelas suas características completamente distintas das encontradas no transporte coletivo regular (DISTRITO FEDERAL, 2020). Todavia, afirmou-se que o descumprimento do requisito do circuito fechado pelas certificadas, nas atividades de fretamento, tornava o serviço prestado desautorizado pela ANTT e, nesse sentido, justificava sua interferência sobre a atividade (DISTRITO FEDERAL, 2020).

**Buser Brasil Tecnologia Ltda. vs. Superintendente da ANTT no Rio de Janeiro, Superintendente de Serviço de Transporte de Passageiros da ANTT no Rio de Janeiro, Diretor Técnico-Operacional do Departamento de Transportes da ANTT no Rio de Janeiro, Sindicato das Empresas de Transportes Rodoviários Intermunicipais do Rio de Janeiro, Presidente do Departamento de Transportes Rodoviários da ANTT no Rio de Janeiro**

A decisão diz respeito à MS impetrado pela própria Buser Brasil Tecnologia Ltda., em face de Superintendente da ANTT no Rio de Janeiro, Superintendente de Serviço de Transporte de Passageiros da ANTT no Rio de Janeiro, Diretor Técnico-Operacional do Departamento de Transportes da ANTT no Rio de Janeiro, Sindicato das Empresas de

Transportes Rodoviários Intermunicipais do Rio de Janeiro e o Presidente do Departamento de Transportes Rodoviários da ANTT no Rio de Janeiro.

O questionamento do caso se baseou na possibilidade de autoridades regulatórias interromperem viagens intermediadas pela Buser, ao considerá-las serviços públicos irregulares (RIO DE JANEIRO, 2020).

Na ocasião de indeferimento do MS, em decisão Anti-Buser de 10 de agosto de 2020, avaliou-se que o serviço da Buser é legal, mas oferece ressalvas. Ponderou-se que, apesar de legal a intermediação, o modelo dava a abertura necessária para que empresas que operassem dentro da plataforma pudessem violar as regras do ordenamento que regulam a atividade de fretamento – tal como o requisito do circuito fechado e o escopo da autorização da ANTT à qual foi delegada – o que se chamou de clandestinidade (RIO DE JANEIRO, 2020). Nesse sentido, reafirmou-se a possibilidade de intervenção dos órgãos reguladores competentes, e especialmente do Judiciário, em reverter tal cenário (RIO DE JANEIRO, 2020).

### **Rota Transportes Rodoviários Ltda. vs. Buser Brasil Tecnologia Ltda., MP Viagens e Turismo Ltda., ANTT, União**

A decisão em questão é sentença pertencente aos autos de ação com pedido de tutela de urgência protocolados pela Rota Transportes Rodoviários Ltda., perante Buser Brasil Tecnologia Ltda., MP Viagens e Turismo Ltda., ANTT e União.

O questionamento do caso visou o reconhecimento da ilegalidade da atividade da Buser, em conjunto com suas certificadas, ao operarem em linhas de transporte coletivo regular (BAHIA, 2020).

A tutela foi concedida em 4 de setembro de 2020, em decisão Anti-Buser. Avaliou-se que a situação em questão se tratava da prática de transporte clandestino, uma vez que a requerente operava sem autorização da ANTT para tanto, com periodicidade, rotas comuns e outros aspectos que demonstrariam regularidade (BAHIA, 2020).

Para o Juiz Federal João Paulo Pirôpo de Abreu, tanto a Buser como suas certificadas estavam em clandestinidade e passíveis de sanções no âmbito da ANTT uma vez configurado o cenário retratado (BAHIA, 2020). Além de tais afirmações, também ficou determinada paralisação definitiva dos serviços da plataforma na Bahia (BAHIA, 2020).



### **Fulvia Renata Gonçalves Bossolani vs. Superintendente da ANTT no Rio de Janeiro, Superintendente da Gerência Regional de Fiscalização da ANTT no Rio de Janeiro**

É decisão de MS impetrado por Fulvia Renata Gonçalves Bossolani, consumidora, questionando atuação das autoridades coatoras Superintendente da ANTT no Rio de Janeiro e Superintendente da Gerência Regional de Fiscalização da ANTT no Rio de Janeiro.

O questionamento do caso girou em torno de reconhecer que a interferência de agências reguladoras competentes na fiscalização das atividades da Buser e das suas certificadas, cerceavam liberdades dos viajantes (RIO DE JANEIRO, 2020).

Vale ressaltar que, nas teses utilizadas para justificar a necessidade de sua proteção, Fulvia Bossolani reafirmou o caráter legal da intermediação prestada pela empresa Buser, além da ausência de qualquer irregularidade no fretamento prestado pelas certificadas que se autopromoviam na plataforma (RIO DE JANEIRO, 2020). Ademais, destacou que visava proteger também seus direitos enquanto consumidora da plataforma no sentido de garantir: direito de livre escolha e defesa do consumidor (RIO DE JANEIRO, 2020).

Apesar das razões, foi proferida decisão Anti-Buser. Sua proteção terminou não sendo concedida na decisão de 4 de novembro de 2020, considerando a afirmada ilegitimidade da consumidora em impugnar ato fiscalizatório de órgãos reguladores (RIO DE JANEIRO, 2020).

### **Buser Brasil Tecnologia Ltda. vs. Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros no Estado de Santa Catarina**

O agravo de instrumento em questão foi interposto pela própria Buser Brasil Tecnologia Ltda. em face do Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros no Estado de Santa Catarina que, em decisão interlocutória anterior, teve resultado que impediu a operação do fretamento no modelo Buser em Santa Catarina.

O questionamento, no caso, girou em torno da legalidade da operação da Buser no Estado de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2020).

Na decisão do agravo em 18 de agosto de 2020, foi proferido entendimento Anti-Buser. Foi negado provimento pelo TRF4, que decidiu manter a suspensão da plataforma no Estado, com base nas seguintes teses: a operação da Buser seria irregular, materializando-se às margens das normas e da regulação; há semelhanças com o transporte regular, já que há bilhetes e viagens fixas; viola-se a regra do circuito fechado; o escopo das autorizações não seria

atendido; a estratégia publicitária da Buser estaria gerando incentivos para condutas de concorrência desleal (SANTA CATARINA, 2020).

Vale ressaltar que o Des. Federal Rogério Favreto, relator no caso, também fez ressalva à aplicação dos precedentes da Uber no STF, afirmando que não seria possível fazê-lo. Seja pela diferença entre as modalidades de transporte intermediadas, seja pela existência de norma regulamentar (circuito fechado) em sentido oposto (SANTA CATARINA, 2020).

### **Buser Brasil Tecnologia Ltda. vs. ANTT, União Federal, Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos**

A decisão é agravo de instrumento interposto pela Buser Brasil Tecnologia Ltda., em MS que impetrou, tendo como contrapartes: ANTT, União Federal e Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos.

No recurso, o questionamento se deu acerca das intervenções realizadas pelas autoridades à atividade da Buser, além de contestar a necessidade de cumprimento do circuito fechado, por parte das fretadoras (DISTRITO FEDERAL 2020).

Na decisão do TRF1, de 30 de março de 2020, foi proferido entendimento Anti-Buser. Indeferiu-se o agravo de instrumento, com base nos fundamentos de que a prática de circuito aberto implica transporte clandestino e esvaziamento do escopo das autorizações para transporte, resultando, então, na devida intervenção das agências (DISTRITO FEDERAL, 2020). Ressaltou-se, também, a necessidade de cumprimento do circuito fechado indicando que toda autuação das agências com esse fundamento é legal (DISTRITO FEDERAL, 2020).

### **Federação das Empresas de Transporte Rodoviários do Estado do Rio Grande do Sul vs. ANTT e da Buser Brasil Tecnologia Ltda.**

A decisão em questão é agravo de instrumento, interposto pela Federação das Empresas de Transporte Rodoviários do Estado do Rio Grande do Sul, em face da ANTT e da Buser Brasil Tecnologia Ltda., contra decisão interlocutória de ação de procedimento comum com pedido de tutela de urgência movida pela referida Federação.

No caso, foi questionada a modalidade de transporte intermediada pela plataforma da Buser, visto que viola a regra do circuito fechado; o escopo das autorizações desatendido, demonstrando irregularidade; além da geração de incentivos para condutas de concorrência desleal (RIO GRANDE DO SUL, 2020).

O julgamento do TRF4 se deu em 23 de maio de 2020, com decisão Anti-Buser, fundamentada no seguinte: a Buser é de fato uma plataforma que faz uso da *internet* e de aplicativos de mobilidade; mas, ao invés de promover a intermediação, a empresa promove viagens, na modalidade de transporte regular (RIO GRANDE DO SUL, 2020). Isso se daria pelo fato de que há trechos, rotas e preços fixados (visíveis na plataforma); na ausência de autorização da ANTT com as especificações necessárias; e pela prática de circuito aberto (RIO GRANDE DO SUL, 2020).

Também foi feita ressalva à aplicação dos precedentes da Uber no STF, afirmando-se que será necessária, para o futuro, nova interpretação sobre o contexto regulatório ao qual a empresa está inserida (RIO GRANDE DO SUL, 2020).

Trata-se de um julgamento que se usou do elemento material, ou seja, o modo como a empresa se portaria na prática, veja-se:

a ré opera sistema que disponibiliza para o consumidor diversas opções de viagens em variados trechos interestaduais que tem o Estado do Rio Grande do Sul como ponto de partida ou de chegada e que são disponibilizados diversos trajetos diários, com preço individual e horários fixos, em circuito aberto (só ida) [...] **efetivamente, um determinado modelo irregular de fretamento instaurado pela BUSER** (RIO GRANDE DO SUL, 2020, p. 7-8) (grifos nossos).

### **Sindicato das Empresas de Transportes Rodoviários Intermunicipais do Rio de Janeiro vs. ANTT, Buser Brasil Tecnologia Ltda.**

A sentença pertence aos autos de ação ajuizada pelo Sindicato das Empresas de Transportes Rodoviários Intermunicipais do Rio de Janeiro, tendo como contrapartes União, ANTT e Buser Brasil Tecnologia Ltda.

No caso, foi questionada a modalidade de transporte intermediada pela plataforma Buser, visto que viola a regra do circuito fechado, aproximando-se da clandestinidade (RIO DE JANEIRO, 2021). No reconhecimento da irregularidade, pleiteava-se o impedimento das ofertas da Buser (RIO DE JANEIRO, 2021).

Na sentença de 22 de fevereiro de 2021, houve entendimento Anti-Buser. Foram considerados os seguintes aspectos: embora a Buser seja de fato uma plataforma de mobilidade que promove a intermediação; entretanto, uma vez que as empresas que se promovem na plataforma estão em irregularidade, a plataforma acaba contribuindo para a ocorrência de transporte clandestino, sem autorização da ANTT, com justificada intervenção da Agência (RIO DE JANEIRO, 2021).

Essa irregularidade se daria justamente pela prática do circuito aberto, veja-se: “se os serviços de transporte de passageiros por ônibus fretados observarem o regime de 'circuito fechado', ou seja, forem de ida e volta, nenhum problema” (RIO DE JANEIRO, 2021, p. 3).

### **Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros no Estado de Minas Gerais vs. Buser Brasil Tecnologia Ltda.**

A decisão em questão é agravo de instrumento, interposto pelo Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros no Estado de Minas Gerais em face da Buser, contra decisão liminar em MS movido pela referida empresa.

No caso, foi questionada a modalidade de transporte intermediada pela plataforma Buser, que se assemelharia ao serviço público de transporte coletivo e seria, portanto, clandestino se operado sem a devida permissão (SÃO PAULO, 2020).

O julgamento se deu em 7 de julho de 2020, com decisão Anti-Buser.

No evento de julgamento, o TRF3 proferiu julgamento desfavorável à Buser, entendendo que a liminar concedida em primeiro grau merecia revisão, dado que as autoridades coatoras indicadas pela Buser seriam ilegítimas (SÃO PAULO, 2020).

### **ANTT vs. Buser Brasil Tecnologia Ltda.**

A decisão em questão é agravo de instrumento, interposto pela ANTT em face da Buser em MS com liminar movido pela referida empresa.

No caso, foi questionada a modalidade de transporte intermediada pela plataforma Buser, que seria semelhante a serviço público de transporte coletivo e clandestino, se operado fora dos contornos legais (SÃO PAULO, 2020).

O julgamento se deu em 6 de julho de 2020, com decisão Anti-Buser.

No evento de julgamento, o TRF3 proferiu julgamento desfavorável à Buser, entendendo que a liminar concedida em primeiro grau merecia revisão, dado que as autoridades coatoras indicadas pela Buser seriam ilegítimas (SÃO PAULO, 2020).

### **Buser Brasil Tecnologia Ltda. vs. Rota Transportes Rodoviários Ltda.; MP Viagens e Turismo Ltda-ME; e ANTT**

A decisão em questão é agravo de instrumento, interposto pela Buser, contestando decisão interlocutória que havia considerado seus serviços irregulares, estipulando sua suspensão, sob pena multa.

No caso, foi questionada a modalidade de serviços da Buser, reforçando a necessidade de controle das autoridades regulatórias (BAHIA, 2020).

O julgamento se deu em 7 de agosto de 2020, com decisão Anti-Buser.

No evento de julgamento, o TRF1 proferiu julgamento afirmando que a Buser e suas certificadas prestariam serviços distintos daqueles previstos na legislação e nas normas regulamentares sobre fretamento, sendo mais próximos à classificação como modalidade de transporte coletivo regular (BAHIA, 2020). Por esses motivos, estaria justificada interferência da ANTT e suas unidades fiscalizatórias.

**Honofre Turismo Locações Fretamentos e Viagens Ltda. vs. Superintendente de Serviço de Transporte de Passageiros da ANTT DA Unidade Regional de Minas Gerais; Superintendente de Fiscalização da Unidade Regional de Minas Gerais da ANTT; Diretor de Fiscalização do Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais; Gerente de Fiscalização de Transporte e Trânsito do Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais; Coordenador Regional do Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais**

A decisão em questão é agravo de instrumento, interposto pela Honofre (certificada que se promove pela Buser), contestando decisão interlocutória liminar em MS impetrado pela própria, a fim de cessar atos fiscalizatórios de autoridades reguladoras.

No caso, foram questionados os meios de controle das autoridades reguladoras, reforçando que tais intervenções estariam impedindo os serviços de fretamento de empresas certificadas para tal e sua consequente promoção na plataforma da Buser (MINAS GERAIS, 2020).

O julgamento se deu em 20 de março de 2020, com decisão Anti-Buser.

No evento de julgamento, o TRF1 confirmou a decisão agravada, sem enfrentar a questão relativa ao poder de controle das autoridades reguladoras e reproduzindo o argumento apresentado pela impetrante, no sentido de ser a Buser empresa que faz uso de plataforma de intermediação para fornecer seus próprios serviços de fretamento (MINAS GERAIS, 2020).

#### V.4.1 – Os padrões observados

A amostra de julgados selecionados somou-se em vinte e oito decisões judiciais, sendo quatorze Pró-Buser e quatorze Anti-Buser.

Entre as quatorze decisões Pró-Buser, observou-se uma predominância de provimentos de segundo grau favoráveis às teses apresentadas pela Buser e suas certificadas; já entre as quatorze decisões Anti-Buser, foi observado equilíbrio relacionado à origem dos entendimentos favoráveis às autoridades reguladoras, concorrentes e demais agentes interessados.

Também é possível identificar tendência para os tribunais superiores se manifestarem no mesmo sentido – inclusive menciona-se a já existente (desde março de 2021) manifestação o Ministro Relator Edson Fachin no âmbito da ADPF 574/DF, já analisada.

Analisando-se o Caso Buser por um olhar mais ampliado, de modo geral, foi possível identificar quais as teses postas em consulta nas disputas judiciais, com seus contra-argumentos correspondentes – o que facilita uma análise mais padronizada de cada uma das decisões, embora não se possa afirmar que todas as teses estão presentes em todos os julgados analisados. São elas:

<b>Quadro 3 – Argumentos encontrados em cada um dos padrões de decisões</b>	
<b>Pró-Buser</b>	<b>Anti-Buser</b>
A atividade de fretamento não é serviço público;	A atividade de transporte coletivo de passageiros sob demanda é serviço público;
A Buser é um aplicativo que faz parte do movimento incentivo à economia compartilhada;	A Buser não é somente um aplicativo que faz parte do movimento incentivo à economia compartilhada;
Os precedentes do STF nos Casos Uber são favoráveis e aplicáveis ao Caso Buser;	Os precedentes do STF nos Casos Uber não são aplicáveis ao Caso Buser;
Criou-se uma modalidade de “fretamento colaborativo” a partir da atividade da Buser;	Não se criou uma modalidade de “fretamento colaborativo” a partir da atividade da Buser;
Não há problema no descumprimento da regra de circuito fechado operando-se em fretamento;	É ilegal a operação em circuito aberto, em qualquer modalidade de fretamento;
A Buser promove intermediação;	A Buser promove transporte;
Preços e trechos são variados porque respeitam a demanda;	Preços e trechos estão fixados, conforme visualização das ofertas da plataforma;
As empresas certificadas pela Buser estão em acordo com a ANTT;	As empresas certificadas pela Buser operam sem autorização da ANTT;

A ANTT tem interferido ilegalmente na atividade da Buser;	A ANTT não tem extrapolado suas competências fiscalizatórias;
O movimento não tem impactos negativos na concorrência.	O movimento gerado ambiente concorrencial desleal e predatório.

Quadro 3 – Argumentos encontrados em cada um dos padrões de decisões  
Fonte: elaboração própria.

Ademais, com base na descrição de cada um dos julgados selecionados, foram identificados dois padrões na resolução das disputas judiciais envolvendo a atividade da Buser.

Em primeiro lugar, nas decisões que pertencem ao grupo Pró-Buser, as razões de decidir predominantes foram as seguintes: (1) reconhecer a legalidade do modelo Buser de intermediação; (2) entender que falta respaldo legal para o requisito de circuito fechado exigido pelas normas regulamentares da ANTT no exercício de fretamento; (3) reconhecer a necessidade de se inspirar no precedente da Uber no STF, na avaliação da legalidade da operação de aplicativos intermediadores de mobilidade; e (4) classificar a interferência da ANTT como ilegal.

De outro lado, nas decisões que pertencem ao grupo chamado Anti-Buser, as teses mais comuns foram: (1) a clandestinidade do serviço oferecido pelas as empresas cadastradas na plataforma Buser; (2) o desrespeito ao escopo da autorização da ANTT e até ausência de autorização na prática do fretamento pelas cadastradas; (3) a ilegalidade na prática de fretamento em circuito aberto; e (4) pela possibilidade de a ANTT impedir tais atividades, tendo em vista violação de suas normas regulamentares.

Ainda, diante de todas as dúvidas que permeiam esse dilema jurídico e regulatório, sejam elas Pró-Buser ou Anti-Buser, também foram identificadas achados singulares na subsunção das normas aplicáveis ao caso concreto: (1) o entendimento do conceito de “transporte clandestino”, nos termos do que dispõem as normas regulamentares da ANTT, tendo como contraponto o conceito de “serviço não autorizado” da Portaria n. 22/2021 da ANTT (no período em que estava em vigor); (2) a classificação da atividade de fretamento como serviço público, tendo em vista sua delegação via autorização pelos órgãos regulamentares; (3) os pedidos judiciais de desconsideração da obrigação de cumprimento de circuitos fechados; (4) a tentativa de criação judicial de um conceito como “fretamento colaborativo”, modalidade de fretamento que não existe para o ordenamento jurídico brasileiro até o momento; (5) as inconsistências no entendimento de quais medidas de autuação a ANTT poderia fazer uso, desde multas à apreensões (questão essa que depende da classificação da irregularidade como transporte clandestino ou serviço não autorizado e recentemente atualizada por novas normas regulamentares da ANTT); (6) a alusão bastante restrita a princípios

norteadores do Estado de Direito Brasileiro, positivados em cláusulas pétreas da CF/88, como livre iniciativa, defesa do consumidor, liberdade de ir e vir, entre outros; além de outros aspectos.

Esses aspectos ilustram, justamente, como a judicialização da operação da Buser representa um cenário com clara disputa do consenso sobre argumentos jurídicos ainda bastante inconstantes.

#### V.4.2 – Os argumentos que merecem atenção

Um aspecto que merece atenção, para além das teses mais recorrentes, diz respeito aos argumentos e teses que poderiam ter sido explorados pelas partes e pelas decisões, mas não foram, embora extremamente relevantes para o Caso Buser. Esses residem na aplicação da Lei de Liberdade Econômica.

Os primeiros dizem respeito à aplicação dos argumentos se referem à cartilha de Direitos de Liberdade Econômica positivados na Lei n. 13.874/2019, especialmente aqueles que se encontram nos artigos 1º, *caput*, 2º, I e III e 4º, I, III, IV, da referida Lei. Os dispositivos em questão reforçam a ideia de que o papel regulador do Estado brasileiro deve ser exercido com vistas à proteção da livre iniciativa e do livre exercício de atividade econômica (BRASIL, 2019, Artigo 1º, *caput*) e não, o que se condena, visando a restrição de atividades ainda não contempladas pelas normas reguladoras. É também o que reforça o artigo 2º, III da referida Lei, ao dispor que deve ser um princípio norteador a intervenção excepcional do Estado sobre atividades econômicas (BRASIL, 2019, Artigo 2º, I e III).

Mas não somente isso. O artigo 3º, VI, da referida Lei, ainda positiva o direito de desenvolver “novas modalidades de produtos e serviços” (BRASIL, 2019, Artigo 3º, VI), mesmo que esses contrariem normas desatualizadas. Ainda além, o artigo 4º, I, III e IV, determina que a Administração Pública e seus entes devem se abster de: favorecer grupo econômico; criar especificações desnecessárias; e impedir e/ou retardar inovação em novos modelos de negócio (BRASIL, 2019, Artigo 4º, III e IV).

Essas são, evidentemente, normas que fortalecem as razões apresentadas pela Buser quando esta apresenta sua origem digital, defende seu objeto meramente intermediador e apresenta seus valores, pautados na ampliação das possibilidades apresentadas aos consumidores no setor inserido.

Em contraposição, são teses que perdem força uma vez que se descarte o papel intermediador da empresa; nas ocasiões em que se discute a irregularidade da autorizatária na



realização do fretamento; e naquelas em que se considera que a realidade material da prática das atividades da Buser não corresponde àquela apresentada pela empresa ao público – de modo que seu negócio crie efeitos que ultrapassem a simples aplicação da Lei de Liberdade Econômica em sua defesa.

## **VI – ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE DESAFIOS REGULATÓRIOS PARA INOVAÇÃO**

Para responder às perguntas propostas e atingir os objetivos desse trabalho, promoveu-se, como quarto passo, tecer considerações sobre desafios regulatórios para inovação, inclusive por meio da economia compartilhada, enfrentados pela administração pública brasileira, com detalhamento a seguir.

### **VI.1 – Algumas Iniciativas da ANTT**

A participação da ANTT (e de suas várias unidades regionais) dentro do cenário em que se desenvolveu o dilema jurídico apresentado fica evidente a partir da análise e descrição dos processos judiciais onde os casos concretos envolvendo a Buser e suas parceiras foram julgados.

Ora como parte, ora como interessada, a ANTT demonstra, com tal participação, a reafirmação de seu papel regulatório, especialmente no que tange à autorização de modalidades de transporte terrestre de passageiros, e de seu papel fiscalizador, no que diz respeito à sanção das irregularidades sob tutela de seu guarda-chuva. Essas são competências delegadas pela Lei n.10.233/2001, que cria a Agência e dispõe sobre seu poder regulatório.

O artigo 20, II, da Lei n.10.233/2001 delega à ANTT a competência de “regular ou supervisionar [...] as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros” (BRASIL, 2001, Artigo 20, II). Ao mesmo tempo, a ANTT pode atuar sobre “o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros” (BRASIL, 2001, Artigo 22, III). Por fim, a capacidade sancionatória da ANTT abrange “autorizar o transporte de passageiros, sob regime de fretamento; [...] [e] fiscalizar diretamente [...] o cumprimento das condições de outorga de autorização” (BRASIL, 2001, Artigo 26, III e VII).

Especialmente no que tange à atuação fiscalizatória da ANTT na prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual em fretamento, dispõe-se que “infrações à lei e às disposições desta Resolução sujeitarão o responsável às sanções” (BRASIL, 2015, Artigo 68).

Ao mesmo tempo que é indiscutível a competência legal de controle delegada à ANTT nas normas mencionadas, também é fato que alguns dos meios utilizados em sua atuação fiscalizatória têm legalidade discutível, afinal, em parte dos casos analisados, seu

comportamento repressivo foi reafirmado; na outra parte, contudo, a Agência foi impedida de dar continuidade às intervenções que vinha praticando.

É por isso que, sobre esse assunto, a Agência tem se movimentado para criar oportunidades de participação social a fim de receber contribuições de diversos entes e, enfim, revisar seu papel sobre o cenário regulatório, que naturalmente incide sobre os novos modelos de negócios em TRIP.

O tema já faz parte da agenda regulatória (AR) da ANTT há alguns anos. O tema aparece na AR da Agência de 2019 (Deliberação 49/2020 da ANTT), sendo prevista revisão do Marco Regulatório do TRIP e suas sanções pela unidade da Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros da ANTT (SUPAS) (BRASIL, 2020, Artigo 4º, III e IV). Também pode ser identificada previsão semelhante na AR da Agência para 2021 e 2022 (Deliberação 529/2020), cujas atividades previstas são as mesmas que as da anterior (BRASIL, 2020, Artigo 4º, III).

Seguindo as previsões mencionadas da AR vigente e da agenda passada, o tema mencionado já teve seus estudos concluídos e aguarda disponibilização de Análise de Impacto Regulatório e Minuta para consulta, ambas em andamento com previsão para o segundo bimestre de 2022 (ANTT, 2022, *on-line*).

Para além disso, no período compreendido entre 2020 e 2021, por exemplo, podem ser identificadas quatro oportunidades em que os instrumentos de participação social da Agência foram acionados, em ordem cronológica: a Tomada de Subsídio 4/2020; a Audiência Pública 4/2020; a Reunião Participativa 5/2021 – as três últimas, relacionadas ao novo (e revisado) Marco Regulatório do TRIP; e a Reunião Participativa 7/2021, com objetivo de receber contribuições sobre a iniciativa de *Sandbox* Regulatório (inclusive o tema de rodovia e passageiros) promovida pela ANTT, sob tutela da Superintendência de Governança, Planejamento e Articulação Institucional da ANTT (SUART) e previsto para o próximo ano (ANTT, 2022, *on-line*).

A ANTT também aguarda o fim de auditoria no Tribunal de Contas da União (TCU) (Acórdão-Plenário n. 559/2021 do TC 033.359/2020-2), que apura irregularidades da Agência no procedimento de emissão de autorizações para prestação de serviço de transporte interestadual e internacional de passageiros (BRASIL, 2021, p. 1). O processo trouxe à tona denúncias de irregularidades da Agência, como: decisões desordenadas sobre pedidos de autorização; desatendimento a requisitos básicos para concessão de licenças; ineficiência fiscalizatória da Agência; entre outras irregularidades (BRASIL, 2021, p. 2).

## VI.2 – Algumas Iniciativas da SEAE

Outra iniciativa representativa da movimentação das instituições regulatórias, em reação ao dilema jurídico ilustrado, diz respeito a requerimento da Buser enviado à Frente Intensiva de Análise Regulatória e Concorrencial (FIARC).

O projeto da FIARC nasceu a partir da Instrução Normativa n. 97/2020, publicada pela Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia (SEAE) e foi pensada para avaliar, uma vez provocada, questões regulatórias normativas regulamentares que impactem de alguma maneira o cenário concorrencial do país (FIARC, 2022, p. 4).

Para que seja provocada, a FIARC pode receber requerimentos de investigação de terceiros ou das próprias instituições às quais está submetida (BRASIL, 2020, Artigos 13 e 19, VIII).

É exatamente o que fez a Buser nesse caso: a empresa provocou a FIARC a analisar algumas das regras envolvidas no dilema jurídico de sua operação, assim como do fretamento nas modalidades eventual e “colaborativa” (proposta como compatível ao modelo de economia compartilhada), entre outras questões – todas sempre tendo como paralelo o impacto concorrencial negativo intrínseco à existência e aplicação das regras contestadas (FIARC, 2022, p. 21).

Assim, exercendo sua competência de “propor a revisão de [...] atos normativos da administração pública [...] que afetem ou possam afetar a concorrência” (BRASIL, 2020, Artigo 1º) e de “propor medidas de estímulo à eficiência, à inovação e à competitividade” (BRASIL, 2020, Artigo 1º, I e II), a FIARC avaliou algumas as regras do ordenamento jurídico que envolviam a aplicação do circuito fechado para fretamento (a título de exemplo, o artigo 3º, XIV, da Resolução n. 4.777/2015 da ANTT).

A partir da sua manifestação técnica, publicada em 2021, classificou-se cada uma das regras analisadas, indicando-se bandeiras como representativas da gravidade do caráter anticompetitivo de cada norma. Nesse caso, várias das regras analisadas tiveram sua classificação entre as bandeiras vermelha (sinônimo de anticompetitiva); e amarela (sinônimo de aperfeiçoável) (BRASIL, 2020, Artigo 18).

Especificamente as regras do Decreto n. 2.521/1998 e da Resolução n. 4777/2015 da ANTT que dispõem sobre circuito fechado no fretamento, foram classificadas como bandeira vermelha (FIARC, 2022, p. 22). Também foram indicadas as seguintes recomendações (que,

ressalta-se, não são vinculantes, nem resultam em qualquer mudança sobre a validade e eficácia dos dispositivos avaliados):

- a) **extinção da regra de circuito fechado**, constante no Decreto n. 2.521/1998 e na Resolução ANTT no 4777/2015;
- b) revisão das normas que regulamentam o transporte rodoviário de passageiros sob fretamento;
- c) **criação de nova categoria de fretamento para abranger o fretamento colaborativo** (FIARC, 2022, p. 165) (grifos nossos).

São essas normas alvo de diversas contestações judiciais mencionadas, além de ser um pleito da própria Buser a criação da modalidade de “fretamento colaborativo”, conceito que, uma vez amoldado a termos semelhantes àqueles que pratica, possibilitaria sua operação (e de suas semelhantes) plena, reduziria interferências ilegais de entidades de controle regulamentar, cessaria interrupções, além de diversos outros benefícios ao modelo de negócio.

## VII – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como pode se observar, a judicialização da operação da Buser é ilustrativa de um cenário absolutamente dicotômico. Fica ilustrada uma disputa com dois polos em divergência: há aqueles que defendem a existência e operação da Buser; e aqueles que lutam pela impossibilidade de sua existência e operação. Essa disputa tem como objeto o consenso sobre argumentos jurídicos ainda bastante inconstantes, afinal, há variações em como se explora a interpretação extraída da aplicação das leis e normas brasileiras sobre o caso concreto. Por essa inconstância, fica perceptível que, dentro do Caso Buser, há desalinhamentos resultantes da leitura e compreensão de atos normativos, institucionais e regulatórios diversos.

Esse fenômeno demonstra como a regulação e, naturalmente, o direito, enquanto instrumento regulatório, não caminham conjuntamente e acabam se desenvolvendo em velocidades distintas. Na verdade, “o direito não é prospectivo, nem ativista” (BAPTISTA; KELLER, 2016, p. 128) e dificilmente trará respostas perfeitas tão rapidamente.

Para questões que permanecem sem solução, é comum que se perceba a busca ao Judiciário em prol de respostas mais velozes do que as que advêm de processos legislativos, veja-se:

O Poder **Judiciário** [...] **tem sido importante protagonista** [...] **ao afastar a inércia, a resistência injustificada ou regulações impeditivas de novos modelos tecnológicos**. A interferência do Judiciário se justifica nesses casos, mas o que se espera é que haja rápida absorção de protagonismo com estudos modernos por parte de órgãos reguladores (JOTA, 2022, *on-line*).

No cenário judicial, haverá quem defenda que sua operação, é legal; implica na ampliação da concorrência, na existência de preços menores e mais acessíveis; promove o incentivo à livre iniciativa; gera criação de novas rotas terrestres e no alcance de locais pouco procurados; e, de maneira mais incisiva, na inovação do setor de transportes brasileiro. De outro lado, haverá quem afirme que sua operação é ilegal, ora clandestina; com impacto negativo ao ambiente concorrencial; prejudicial à mobilidade urbana; incentiva a ineficiência dos serviços públicos de transporte; e desautorizada pela Agência Reguladora responsável, entre outros aspectos.

Ao mesmo tempo, é discutido se é verdade que a empresa se restringe a praticar somente a atividade de intermediação, tal como se autopromove. Uma maneira oposta de se analisar esse cenário é se questionar sobre a possibilidade de que a soma dos elementos que compõem essa dúvida jurídica e regulatória possa representar que a atividade da empresa extrapola a intermediação, sendo materialmente semelhante àquilo que se chama de transporte coletivo regular, que se encontra nas rodoviárias, ou do próprio serviço público de transporte

coletivo. É o cenário que se concretiza quando, por exemplo, o ônibus fornecido pela empresa de fretamento passa a viajar com personalização de sua lataria com o logo da Buser.

Sob uma terceira e outra perspectiva, ainda, também pode-se considerar que a atividade promovida Buser é capaz de transcender todas as previsões normativas do atual cenário regulatório. Nesse caso, o argumento levantado é o de que a Buser não pratica atividades de transportes, mas também não promove intermediação, de maneira que passa a exercer uma terceira atividade ainda não regulada.

Diante de todas as dúvidas que permeiam esse cenário regulatório riquíssimo de complexidade, esse trabalho se propôs a responder: quais são os argumentos mais recorrentes que são postos à validação em juízo; qual é o enquadramento jurídico que a situação material da atividade da Buser pode receber; e como o referido cenário pode impactar a inovação.

Para responder a esses questionamentos, ilustrou-se as maiores teses jurídicas que fazem parte desse dilema, sejam elas Pró-Buser ou Anti-Buser. Ainda, procurou-se demonstrar como esses argumentos podem ser lidos tendo em vista os textos literais dos dispositivos do ordenamento jurídico brasileiro que versam sobre o tema. Por fim, ponderou-se sobre como esse processo de judicialização impactou, e ainda impacta, o processo de inovação no setor de transportes do país – com considerações sobre iniciativas do passado tomadas pelas autoridades públicas, com relação ao tema; medidas do presente, em desenvolvimento; e no mesmo sentido, finalmente, com algumas observações projetáveis ao futuro desse dilema.

Evidente, então, que traduzir quais as respostas que uma situação como a do Caso Buser necessita é uma tarefa extremamente desafiadora. Por sua complexidade, esse cenário exige do regulador avaliar a experiência da iniciativa de economia compartilhada sem incidência de normas regulamentadoras; entender as questões jurídicas e econômicas, por consequência regulatórias, que sucedem da iniciativa; compreender experiências internacionais; coordenar *stakeholders*; resistir às forças contrárias à disrupção; entre outros variados e complexos fatores.

Pela dificuldade de se fazer a devida avaliação de tantos aspectos, o processo de adaptação da regulação frente à uma novidade econômica pode levar anos, naturalmente, como tem ocorrido. Da mesma maneira, respostas judiciais pleiteadas por meio de instrumentos processuais mais imediatistas como cautelares, liminares e tutelas provisórias podem resultar em decisões inconstantes, entendimentos jurisprudenciais diferentes e fundamentações com lacunas.

Além dessas problemáticas, que já são atuais, para os médio e longo prazos já é possível identificar novas problemáticas, como a criação de terminais próprios de embarque e

desembarque para a Buser (BAZANI, 2022, *on-line*). São fatos que podem aproximar a identidade material da empresa ao transporte coletivo regular e, mais uma vez, ensejar disputas judiciais sobre esses novos rumos de expansão das suas atividades.

Enquanto não há soluções regulatória ou judicial certas, têm se mostrado uma boa estratégia se pautar por entendimentos jurisprudenciais bem fundamentados, fazer associações com precedentes de tribunais superiores que tenham enfrentado questões regulatórias correlatas e inspirar-se em considerações advindas das manifestações técnicas de órgãos especializados nos temas envolvidos – como ANTT e FIARC.

Mas ainda, para além das alternativas tradicionais (como respostas regulatórias aceleradas), a doutrina também oferece outras recomendações, como: “ênfase maior à autorregulação dos setores, que em muitos casos estariam mais capacitados para lidar com as novidades do campo e necessidades de adaptação” (ANTONIALLI; PERINI, 2017, p. 341); a “implementação de regulamentações experimentais e provisórias” (ANTONIALLI; PERINI, 2017, p. 341), i.e. *sandboxes* regulatórios; e/ou a “combinação de mais de uma estratégia regulatória” (BAPTISTA; KELLER, 2016, p. 157).

São essas alternativas que permitem, de alguma maneira, desonerar o Judiciário em promover respostas uniformes e acertadas a fenômenos que muitas vezes não se consegue acompanhar ou que, de tamanha complexidade, recebem respostas judiciais que não coincidem com os resultados esperados por aqueles que lhes pleitearam.



## REFERÊNCIAS

ABRATI. **Sobre nós**. Disponível em: <http://www.abrati.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 1 mar. 2022.

ANTONIALLI, Dennys; PERINI, Fernando. A economia do compartilhamento em países em desenvolvimento. *In*: ZANATTA, Rafael A. F.; PAULA, Pedro C. B. de; KIRA, Beatriz (org.). **Economias do compartilhamento e o direito**. Curitiba: Juruá, 2017.

ANTT, Agência Nacional de Transportes Terrestres. **Agenda Regulatória da ANTT**. Disponível em: <http://governanca.antt.gov.br/AgendaRegulatoria/Paginas/DetalhamentoEixo.aspx?ID=77>. Acesso em: 1 mar. 2022.

ANTT, Agência Nacional de Transportes Terrestres. **Audiência Pública n. 4/2020**. Disponível em: <https://participantt.antt.gov.br/Site/AudienciaPublica/VisualizarAvisoAudienciaPublica.aspx?CodigoAudiencia=423>. Acesso em: 1 mar. 2022.

ANTT, Agência Nacional de Transportes Terrestres. **Reunião Participativa n. 5/2021**. Disponível em: <https://participantt.antt.gov.br/Site/AudienciaPublica/VisualizarAvisoAudienciaPublica.aspx?CodigoAudiencia=457>. Acesso em: 1 mar. 2022.

ANTT, Agência Nacional de Transportes Terrestres. **Reunião Participativa n. 7/2021**. Disponível em: <https://participantt.antt.gov.br/Site/AudienciaPublica/VisualizarAvisoAudienciaPublica.aspx?CodigoAudiencia=459>. Acesso em: 1 mar. 2022.

ANTT, Agência Nacional de Transportes Terrestres. **Tomada de Subsídio n. 4/2020**. Disponível em: <https://participantt.antt.gov.br/Site/AudienciaPublica/VisualizarAvisoAudienciaPublica.aspx?CodigoAudiencia=418>. Acesso em: 1 mar. 2022.

BAHIA. Tribunal de Justiça da Bahia – **Sentença: 1002517-68.2020.4.01.3306**, Rota Transportes Rodoviários Ltda. vs. Buser Brasil Tecnologia Ltda., MP Viagens e Turismo Ltda., ANTT, União, Juiz Federal João Paulo Pirôpo de Abreu, Data de julgamento 04/09/2020, Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Paulo Afonso-BA.

BAHIA. Tribunal Regional Federal da 1ª Região – **Agravo de Instrumento: 1017004-67.2020.4.01.0000**, ANTT vs. Buser Brasil Tecnologia Ltda., Des. Federal Daniele Maranhão Costa, Data de Julgamento 07/08/2020, DJe 07/08/2020.

BAPTISTA, P.; KELLER, C. I. Por que, quando e como regular as novas tecnologias? Os desafios trazidos pelas inovações disruptivas. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 273, p. 123–163, 2016. DOI: 10.12660/rda.v273.2016.66659. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/66659>. Acesso em: 1 mar. 2022.

BAZANI, Adamo. **Buser inaugura novo local de embarque e desembarque na Vila Guilherme, em São Paulo.** Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2021/12/01/buser-inaugura-novo-local-de-embarque-e-desembarque-na-vila-guilherme-em-sao-paulo/>. Acesso em: 1 mar. 2022.

BAZANI, Adamo. **Justiça de Santa Catarina rejeita recurso da Buser e mantém proibição do aplicativo no Estado.** Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2020/12/14/justica-de-santa-catarina-rejeita-recurso-da-buser-e-mantem-proibicao-do-aplicativo-no-estado/>. Acesso em: 1 mar. 2022.

BAZANI, Adamo. **Justiça de São Paulo nega tutela antecipada em recurso contra Buser.** Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2020/10/07/justica-de-sao-paulo-nega-tutela-antecipada-em-recurso-contrabuser/>. Acesso em: 1 mar. 2022.

BAZANI, Adamo. **Justiça de SP nega pedido de urgência de viagens contra Buser e empresas de fretamento.** Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2021/03/16/justica-de-sp-nega-pedido-de-urgencia-de-viaco-es-contrabuser-e-empresas-de-fretamento/>. Acesso em: 1 mar. 2022.

BAZANI, Adamo. **Justiça Federal de SP proíbe que viagens da Buser feitas pela Spazzini sejam interrompidas pela ANTT em São Paulo e no Rio de Janeiro.** Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2020/10/29/justica-federal-de-sp-proibe-que-viagens-da-buser-feitas-pela-spazzini-sejam-interrompidas-pela-antt-em-sao-paulo-e-no-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 1 mar. 2022.

BAZANI, Adamo. **Justiça Federal libera operações da Buser em Minas Gerais e proíbe ANTT e Estado de impedir os serviços do aplicativo.** Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2020/07/22/justica-federal-libera-operacoes-da-buser-em-minas-gerais-e-proibe-antt-e-estado-de-impedir-os-servicos-do-aplicativo/>. Acesso em: 1 mar. 2022.

BAZANI, Adamo. **Justiça Federal nega recurso da Buser e reafirma que se empresa quiser operar, só pode oferecer circuito fechado.** Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2020/04/01/justica-federal-nega-recurso-da-buser-e-reafirma-que-se-empresa-quiser-operar-so-pode-oferecer-circuito-fechado/>. Acesso em: 1 mar. 2022.

BAZANI, Adamo. **Justiça Federal nega tutela de urgência que tentava impedir Buser e empresas parcerias de atuar em São Paulo.** Disponível em:

<https://diariodotransporte.com.br/2021/05/26/justica-federal-nega-tutela-de-urgencia-que-tentava-impedir-buser-e-empresas-parcerias-de-atuar-em-sao-paulo/>. Acesso em: 1 mar. 2022.

BAZANI, Adamo. **Justiça Federal restringe circulação da Buser também no Rio de Janeiro**. Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2020/08/18/justica-federal-restringe-circulacao-da-buser-tambem-no-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 1 mar. 2022.

BAZANI, Adamo. **Justiça Federal suspende operação da Buser na Bahia**. Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2020/09/11/justica-federal-suspende-operacao-da-buser-na-bahia/>. Acesso em: 1 mar. 2022.

BAZANI, Adamo. **TJ de Santa Catarina libera Buser no Estado**. Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2020/03/30/tj-de-santa-catarina-libera-buser-no-estado/>. Acesso em: 1 mar. 2022.

BAZANI, Adamo. **TJ Rio proíbe empresas de fretamento de operar pelo aplicativo da Buser**. Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2021/01/09/tj-rio-proibe-empresas-de-fretamento-de-operar-pelo-aplicativo-da-buser/>. Acesso em: 1 mar. 2022.

BAZANI, Adamo. **TJSP nega recurso de parceira da Buser que tentava impedir ARTESP de autuar ônibus intermediados por aplicativo**. Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2021/03/04/tjsp-nega-recurso-de-parceira-da-buser-que-tentava-impedir-ARTESP-de-autuar-onibus-intermediados-por-aplicativo/>. Acesso em: 1 mar. 2022.

BAZANI, Adamo. **TRF atende empresas de ônibus e suspende decisão que liberava Buser no Rio Grande do Sul**. Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2020/05/26/trf-atende-empresas-de-onibus-e-suspende-decisao-que-liberava-buser-no-rio-grande-do-sul/>. Acesso em: 1 mar. 2022.

BAZANI, Adamo. **TRF2 libera Buser no Rio de Janeiro**. Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2021/04/19/trf2-libera-buser-no-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 1 mar. 2022.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 1 mar. 2022.

BRASIL, Decreto n. 2.521, 20 de março de 1998. Dispõe sobre a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 23 mar. 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2521.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2521.htm). Acesso em: 1 mar. 2022.

BRASIL, Deliberação ANTT n. 49 de 28 de janeiro de 2020. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 10 jan. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/deliberacao-n-49-de-28-de-janeiro-de-2020-240642577>. Acesso em: 1 mar. 2022.

BRASIL, Deliberação ANTT n. 529 de 18 de dezembro de 2020. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 22 dez. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/deliberacao-n-529-de-18-de-dezembro-de-2020-295499140>. Acesso em: 1 mar. 2022.

BRASIL, Instrução Normativa SEAE n. 97, 2 de outubro de 2020. Estabelece o programa Frente Intensiva de Avaliação Regulatória e Concorrencial e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 5 out. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-seae-n-97-de-2-de-outubro-de-2020-281069878>. Acesso em: 1 mar. 2022.

BRASIL, Lei n. 12.965, 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 abr. 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm). Acesso em: 1 mar. 2022.

BRASIL, Lei n. 13.874, 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 set. 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm). Acesso em: 1 mar. 2022.

BRASIL, Lei n. 14.298, 5 de janeiro de 2022. Altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, para estabelecer critérios de outorga mediante autorização para o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 mar. 2022. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Lei/L14298.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14298.htm). Acesso em: 1 mar. 2022.

BRASIL, Portaria ANTT n. 22 de 8 de dezembro de 2021. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 1 dez. 2021. Disponível em: [https://anttleis.antt.gov.br/action/TematicaAction.php?acao=abrirVinculos&cotematica=15200371&cod\\_menu=7734&cod\\_modulo=420](https://anttleis.antt.gov.br/action/TematicaAction.php?acao=abrirVinculos&cotematica=15200371&cod_menu=7734&cod_modulo=420). Acesso em: 1 mar. 2022.

BRASIL, Portaria ANTT n. 27 de 8 de dezembro de 2022. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 7 mar. 2022. Disponível em: [https://anttleis.antt.gov.br/action/TematicaAction.php?acao=abrirVinculos&cotematica=15200368&cod\\_menu=7734&cod\\_modulo=420](https://anttleis.antt.gov.br/action/TematicaAction.php?acao=abrirVinculos&cotematica=15200368&cod_menu=7734&cod_modulo=420). Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL, Resolução ANTT n. 233, 25 de junho de 2003. Regulamenta a imposição de penalidades por parte da ANTT, no que tange ao transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, realizado por operadora brasileira. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 22 jun. 2014. Disponível em:

[https://anttlejis.antt.gov.br/action/ActionDatalegis.php?acao=detalharAto&tipo=RES&numeroAto=00000233&seqAto=000&valorAno=2003&orgao=DG/ANTT/MT&codTipo=&desItem=&desItemFim=&cod\\_menu=5408&cod\\_modulo=161&pesquisa=true](https://anttlejis.antt.gov.br/action/ActionDatalegis.php?acao=detalharAto&tipo=RES&numeroAto=00000233&seqAto=000&valorAno=2003&orgao=DG/ANTT/MT&codTipo=&desItem=&desItemFim=&cod_menu=5408&cod_modulo=161&pesquisa=true). Acesso em: 1 mar. 2022.

BRASIL, Resolução ANTT n. 4.777, 6 de julho de 2015. Dispõe sobre a regulamentação da prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 6 jul. 2015. Disponível em: [https://anttlejis.antt.gov.br/action/ActionDatalegis.php?acao=detalharAto&tipo=RES&numeroAto=00004777&seqAto=000&valorAno=2015&orgao=DG/ANTT/MT&codTipo=&desItem=&desItemFim=&cod\\_menu=5408&cod\\_modulo=161&pesquisa=true](https://anttlejis.antt.gov.br/action/ActionDatalegis.php?acao=detalharAto&tipo=RES&numeroAto=00004777&seqAto=000&valorAno=2015&orgao=DG/ANTT/MT&codTipo=&desItem=&desItemFim=&cod_menu=5408&cod_modulo=161&pesquisa=true). Acesso em: 1 mar. 2022.

BRASIL, Resolução n. 4.287, 13 de março de 2014. Estabelece procedimentos de fiscalização do transporte clandestino de passageiros. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 mar. 2014. Disponível em: [https://anttlejis.antt.gov.br/action/ActionDatalegis.php?acao=detalharAto&tipo=RES&numeroAto=00004287&seqAto=000&valorAno=2014&orgao=DG/ANTT/MT&codTipo=&desItem=&desItemFim=&cod\\_menu=5408&cod\\_modulo=161&pesquisa=true](https://anttlejis.antt.gov.br/action/ActionDatalegis.php?acao=detalharAto&tipo=RES&numeroAto=00004287&seqAto=000&valorAno=2014&orgao=DG/ANTT/MT&codTipo=&desItem=&desItemFim=&cod_menu=5408&cod_modulo=161&pesquisa=true). Acesso em: 1 mar. 2022.

BRASIL. Decreto n. 10.157, 4 de dezembro de 2019. Institui a Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 5 dez. 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10157.htm?TSPD\\_101\\_R0=6257344c2301b2c60823b71521ba4b0fm1d00000000000000fcd96fb3ffff0062689e100093ba2f3308282a9212ab20000cedcef82e9485303d0a7e18b17396a83c72048d4a01843116103e6df4a6637f088835dd460a28009a3ece9faeed21b487fa452989aa274d8f0bfc16b573d338b4be5fa8a593464cfe6736c3a3df68](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10157.htm?TSPD_101_R0=6257344c2301b2c60823b71521ba4b0fm1d00000000000000fcd96fb3ffff000000000000000000000000000000062689e100093ba2f3308282a9212ab20000cedcef82e9485303d0a7e18b17396a83c72048d4a01843116103e6df4a6637f088835dd460a28009a3ece9faeed21b487fa452989aa274d8f0bfc16b573d338b4be5fa8a593464cfe6736c3a3df68). Acesso em: 1 mar. 2022.

BRASIL. Lei n. 10.233, 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 jun. 201. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110233.htm). Acesso em: 1 mar. 2022.

BRASIL. Lei n. 10.406, 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406compilada.htm). Acesso em: 1 mar. 2022.

BRASIL. Lei n. 12.587, 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 jan. 2012. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm). Acesso em: 1 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – **ADPF: 574/DF 0019856-94.2019.1.00.0000**, Decisão monocrática, Relator: Ministro Edson Fachin, Data de julgamento: 17/12/2019, Data de publicação: DJe-284 19/12/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – **ADPF: 574/DF 0019856-94.2019.1.00.0000**, Decisão de homologação de pedido de desistência, Relator: Ministro Edson Fachin, Data de julgamento: 03/05/2021, Data de publicação: DJe 04/05/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – **ADPF: 574/DF 0019856-94.2019.1.00.0000**, Certidão de trânsito em julgado, Relator: Ministro Edson Fachin, Data de julgamento: 05/05/2021, Data de publicação: DJe 10/05/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – **ADPF: 574/DF 0019856-94.2019.1.00.0000**, Petição Inicial, Relator: Ministro Edson Fachin, Data de publicação: 28/03/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – **ADPF: 449/DF**, Relator: Ministro Luiz Fux, Data de julgamento: 08/05/2019, Data de publicação: DJe-284 02/09/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – **RE: 1.054.110/SP**, Relator: Ministro Roberto Barroso, Data de julgamento: 09/05/2019, Tribunal Pleno, Data de publicação: DJe-284 06/09/2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão-Plenário n. 559/2021. **Diário Oficial da União**. Brasília, 26 mar. 2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/3335920202.PROC/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%2520C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 1 mar. 2022.

BUSER. **Empresas de ônibus parceiras**. Disponível em: <https://www.buser.com.br/empresas>. Acesso em: 1 mar. 2022.

BUSER. **Seja um parceiro Buser**. Disponível em: <https://www.buser.com.br/parceiros>. Acesso em: 1 mar. 2022.

BUSER. **Sobre a Buser**. Disponível em: <https://www.buser.com.br/sobre>. Acesso em: 01 mar. 2022.

BUSER. **Termos de uso**. Disponível em: <https://www.buser.com.br/sobre/termos-de-uso>. Acesso em: 1 mar. 2022.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – **Decisão: 1060992-26.2020.4.01.3400**, Empresa São Cristóvão Ltda. vs. Transmonici Transporte e Turismo Ltda., Buser Brasil Tecnologia Ltda., ANTT, Juiz Federal Substituto Anderson Santos da Silva, Data de julgamento 3/11/2020, 2º Vara Federal Cível da SJDF.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – **Decisão interlocutória: 1043315-80.2020.4.01.3400**, Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros vs. Buser Brasil Tecnologia Ltda., ANTT e outros, Juiz Federal Substituto Anderson Santos da Silva, Data de julgamento 9/10/2020, 2º Vara Federal Cível da SJDF.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região – **Agravo de Instrumento: 1008285-96.2020.4.01.0000**, ANTT vs. Buser Brasil Tecnologia Ltda., Des. Federal Jirair Aram Meguerian, Data de Julgamento 29/05/2020, DJe 29/05/2020.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região – **Agravo de Instrumento: 1007935-11.2020.4.01.0000**, Buser Brasil Tecnologia Ltda. vs. ANTT, União Federal, Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos, Des. Federal Jirair Aram Meguerian, Data de julgamento 30/3/2020, 2ª Turma.

FIARC, Frente Intensiva de Análise Regulatória e Concorrencial. **Buser Brasil Tecnologia Ltda. vs. Decreto n. 2.521/98, et al.** Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/reg/frente-intensiva-de-avaliacao-regulatoria-e-concorrencial-fiarc/pareceres/2022-01-31-minuta\\_parecer\\_circuito\\_fechado-estrutura-padrao\\_versao-finalv10.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/reg/frente-intensiva-de-avaliacao-regulatoria-e-concorrencial-fiarc/pareceres/2022-01-31-minuta_parecer_circuito_fechado-estrutura-padrao_versao-finalv10.pdf). Acesso em: 1 mar. 2022.

GRAU, Eros Roberto. Constituição e serviço público. *In: GUERRA FILHO, Willis Santiago. Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2002. P. 249-267.

JOTA, Redação. **Como o Judiciário deve se portar diante da disrupção?** Disponível em: <https://www.jota.info/coberturas-especiais/regulacao-inovacao/judiciario-portar-disrupcao-14032022>. Acesso em: 14 mar. 2022.

JUCESP, Junta Comercial do Estado de São Paulo. **Pesquisa de Empresas: Buser Brasil Tecnologia Ltda.** Disponível em: [https://www.jucesponline.sp.gov.br/Pre\\_Visualiza.aspx?nire=35235157880&idproduto=](https://www.jucesponline.sp.gov.br/Pre_Visualiza.aspx?nire=35235157880&idproduto=). Acesso em: 1 mar. 2022.

MACHADO, Maíra Rocha. Estudo de caso na pesquisa em Direito. *In: FEFERBAUM, Marina; QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo (org.). Metodologia da pesquisa em direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses*. São Paulo: Saraiva, 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal Regional Federal da 1ª Região – **Agravo de Instrumento: 1002292-72.2020.4.01.0000**, Honofre Turismo Locações Fretamentos e Viagens Ltda. vs. Superintendente de Serviço de Transporte de Passageiros da ANTT DA Unidade Regional de Minas Gerais; Superintendente de Fiscalização da Unidade Regional de Minas Gerais da ANTT; Diretor de Fiscalização do Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais; Gerente de Fiscalização de Transporte e Trânsito do Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais; Coordenador Regional do Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais, Des. Federal Daniel Paes Ribeiro, Data de Julgamento 20/03/2020, DJe 20/3/2020.

MINAS GERAIS. Tribunal Regional Federal da 1ª Região – **MS: 1027611-88.2020.4.01.3800**, Buser Brasil Tecnologia Ltda. vs. Superintendente de Serviços de Transporte de Passageiros da ANTT, Superintendente de Fiscalização da Unidade Regional de Minas Gerais da ANTT, Diretor de Fiscalização do DER, Gerente de Fiscalização de Transporte e Trânsito, Coordenador Regional do DER de Minas Gerais, ANTT, DER do Estado de Minas Gerais, Juiz Federal Ricardo Machado Rabelo, Data de Julgamento 21/07/2020, 3º Vara Federal Cível da SJMG.

MOREIRA, Willian. **Liminar estipula multa a órgãos fiscalizadores de Minas Gerais caso impeçam atuação da Buser.** Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2020/10/15/liminar-estipula-multa-a-orgaos-fiscalizadores-de-minas-gerais-caso-impecam-atuacao-da-buser/>. Acesso em: 1 mar. 2022.

PELEGI, Alexandre; BAZANI, Adamo. **Tribunal de Justiça libera atuação da Buser no estado de São Paulo.** Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2020/12/11/tribunal-de-justica-libera-atuacao-da-buser-no-estado-de-sao-paulo/>. Acesso em: 1 mar. 2022.

PELEGI, Alexandre; BAZANI, Adamo. **Tribunal de Justiça libera atuação da Buser no estado de São Paulo.** Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2020/12/11/tribunal-de-justica-libera-atuacao-da-buser-no-estado-de-sao-paulo/>. Acesso em: 1 mar. 2022.

PELEGI, Alexandre. **Justiça Federal atende a pedido da ABRATI e aplica multa à Buser e empresas parceiras.** Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2020/10/13/justica-federal-atende-a-pedido-da-abrati-e-aplica-multa-a-buser-e-empresas-parceiras/>. Acesso em: 1 mar. 2022.

PELEGI, Alexandre. **Justiça Federal promove nova decisão contra Buser e empresa de fretamento por transporte irregular em linha Brasília – Patos de Minas.** Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2020/11/05/justica-federal-promove-nova-decisao-contra-buser-e-empresa-de-fretamento-por-transporte-irregular-em-linha-brasilia-patos-de-minas/>. Acesso em: 1 mar. 2022.

PELEGI, Alexandre. **Justiça Federal volta a proibir operação da Buser no Rio de Janeiro.** Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2021/03/03/justica-federal-volta-a-proibir-operacao-da-buser-no-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 1 mar. 2022.



PELEGI, Alexandre. **Justiça nega liminar de clientes da Buser contra interrupção de viagens pela ANTT**. Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2020/11/12/justica-nega-liminar-de-clientes-da-buser-contra-interruptao-de-viagens-pela-antt/>. Acesso em: 1 mar. 2022.

PELEGI, Alexandre. **TRF-4 nega recurso da Buser para operar transporte interestadual para chegadas e saídas em Santa Catarina**. Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2020/08/18/trf-4-nega-recurso-da-buser-para-operar-transporte-interestadual-para-chegadas-e-saidas-em-santa-catarina/>. Acesso em: 1 mar. 2022.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro – **MS: 5043727-85.2019.4.02.5101**, Buser Brasil Tecnologia Ltda. vs. Superintendente da ANTT no Rio de Janeiro, Superintendente de Serviço de Transporte de Passageiros da ANTT no Rio de Janeiro, Diretor Técnico-Operacional do Departamento de Transportes da ANTT no Rio de Janeiro, Sindicato das Empresas de Transportes Rodoviários Intermunicipais do Rio de Janeiro, Presidente do Departamento de Transportes Rodoviários da ANTT no Rio de Janeiro, Juiz Federal Mauro Souza Marques da Costa Braga, Data de julgamento 10/08/2020, 1º Vara Federal do Rio de Janeiro.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro – **MS: 5076232-95.2020.4.02.5101**, Fulvia Renata Gonçalves Bossolani vs. Superintendente da ANTT no Rio de Janeiro, Superintendente da Gerência Regional de Fiscalização da ANTT no Rio de Janeiro, Juiz Federal Substituto Guilherme Correa de Araujo, Data de julgamento 04/11/2020, 32º Vara Federal do Rio de Janeiro.

RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal da 2ª Região – **Apelação Cível: 5003810-65.2021.4.02.0000**, Buser Brasil Tecnologia Ltda. vs. Sindicato das Empresas de Transportes Rodoviários Intermunicipais do Rio de Janeiro, Relator: Des. Federal José Antônio Lisbôa Neiva, Data de julgamento 08/04/2021.

RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal da 2ª Região – **Sentença: 500307-11.2019.4.02.5101**, Sindicato das Empresas de Transportes Rodoviários Intermunicipais do Rio de Janeiro vs. ANTT, Buser Brasil Tecnologia Ltda., Juiz Federal Alberto Nogueira Junior, Data de julgamento 22/2/2021, 10º Vara Federal do Rio de Janeiro.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região – **Agravo de Instrumento: 5018509-41.2020.4.04.0000**, Federação das Empresas de Transporte Rodoviários do Estado do Rio Grande do Sul vs. ANTT e da Buser Brasil Tecnologia Ltda., Des. Federal Rogerio Favreto, Data de julgamento 23/5/2020, 3ª Turma.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina – **Agravo de Instrumento: 5005457-84.2020.8.24.0000**, Buser Brasil Tecnologia Ltda. vs. Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros no Estado de Santa Catarina, Relator: Des. Franciso José Rodrigues de Oliveira Neto, Data de Julgamento: 26/03/2020, 2ª Câmara de Direito Público.

SANTA CATARINA. Tribunal Regional Federal da 4ª Região – **Agravo de Instrumento: 5044387-42.2019.4.04.0000**, Buser Brasil Tecnologia Ltda. vs. Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros no Estado de Santa Catarina, Des. Federal Rogerio Favreto, Data de julgamento 18/8/2020, 3ª Turma.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo – **Agravo de Instrumento: 2048860-66.2021.8.26.0000**, Federação das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado de São Paulo vs. ARTESP, Estado de São Paulo, Buser Brasil Tecnologia Ltda., EMTU e outros, Relatora: Des. Maria Laura Tavares, Data de julgamento 13/3/2021, 5ª Câmara de Direito Público.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo – **Agravo de Instrumento: 2299815-54.2020.8.26.0000**, Gasparo Transporte e Turismo EIRELI vs. Diretoria Geral da ARTESP, Relator: Des. Oscild de Lima Júnior, Data de julgamento 18/12/2020, 11ª Câmara de Direito Público.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo – **Apelação Cível: 1033775-97.2018.8.26.0053**, Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado de São Paulo vs. Buser Brasil Tecnologia Ltda., Relator: J.B. Franco de Godoi, Data de Julgamento 09/12/2020, 23ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 10/12/2020.

SÃO PAULO. Tribunal Regional Federal da 3ª Região – **Agravo de Instrumento: 5018533-33.2019.4.03.0000**, Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros no Estado de Minas Gerais vs. Buser Brasil Tecnologia Ltda., Des. Federal Fábio Preto, Data de Julgamento 07/07/2020, DJe 13/07/2020, 6ª Turma.

SÃO PAULO. Tribunal Regional Federal da 3ª Região – **Agravo de Instrumento: 5021155-85.2019.4.03.0000**, ANTT vs. Buser Brasil Tecnologia Ltda., Des. Federal Fábio Preto, Data de Julgamento 06/07/2020, DJe 08/07/2020, 6ª Turma.

SÃO PAULO. Tribunal Regional Federal da 3ª Região – **Agravo Interno: 5005438-03.2018.4.03.6100**, Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros no Estado de São Paulo vs. ANTT; Buser Brasil Tecnologia Ltda., Des. Federal Nelton dos Santos, Data de Julgamento 04/12/2020, DJe 09/12/2020, 3ª Turma.

SÃO PAULO. Tribunal Regional Federal da 3ª Região – **Decisão interlocutória: 5002007-53.2021.4.03.6100**, Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros vs. Buser Brasil Tecnologia Ltda. e outros, Juíza Federal Flávia Serizawa e Silva, Data de julgamento 19/5/2021, 6º Vara Cível Federal de São Paulo.

SÃO PAULO. Tribunal Regional Federal da 3ª Região – **MS: 5021649-46.2020.4.03.6100**, Spazzini Turismo Ltda. vs. Coordenador de Fiscalização da Unidade Regional de São Paulo da ANTT, Coordenador de Fiscalização da Unidade Regional do Rio de Janeiro da ANTT, União,

Juíza Federal Rosana Ferri, Data de Julgamento 28/10/2020, 2º Vara Cível Federal de São Paulo.

SÃO PAULO. Tribunal Regional Federal da 3ª Região – **MS: 5020121-74.2020.4.03.6100**, Luciano Posto de Vendas de Passagens Rodoviária e Encomendas Ltda. vs. Coordenador de Fiscalização da ANTT, ANTT, Juiz Federal Tiago Bitencourt de David, Data de Julgamento 25/02/2021, Vara Federal de São Paulo.

SCHOR, Juliet. Debatendo a economia do compartilhamento. *In*: ZANATTA, Rafael A. F.; PAULA, Pedro C. B. de; KIRA, Beatriz (org.). **Economias do compartilhamento e o direito**. Curitiba: Juruá, 2017.

SUNDFELD, C. A.; MONTEIRO, V.; ROSILHO, A.; GABRIEL, Y. Serviço privado de transporte por fretamento e sua intermediação por aplicativos. **Revista do Direito**, n. 62, 14 abr. 2021.