



CONGRESSO NACIONAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

EMENDA Nº - CMMPV 1305/2025
(à MPV 1305/2025)

Acrescentem-se arts. 4º-1 a 4º-5 e 6º a 8º à Medida Provisória, com a seguinte redação:

“Art. 4º-1. Esta Lei dispõe sobre o uso de aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede para intermediar a contratação por demanda compartilhada de viagem coletiva interestadual ou internacional de passageiros.”

“Art. 4º-2. São princípios e diretrizes desta Lei:

I – ampliação da competitividade entre os serviços e liberdade de escolha dos usuários;

II – integração dos diferentes modos de transporte;

III – fomento ao turismo e ao turismo de proximidades;

IV – redução do impacto da infraestrutura e do meio ambiente com a racionalização do transporte por demanda;

V – compartilhamento dos recursos operacionais cadastrados junto à ANTT, dispensada nova autorização do operador de transporte quando este já possuir autorização para o serviço de transporte de passageiros.

VI – Vedação à imposição de limites na quantidade de veículos e de operadores de transporte vinculados ao sistema; e

VII – Liberdade para atendimento à demanda.”

“Art. 4º-3. Para efeitos desta Lei, considera-se:

I – operadora de transporte: empresa com outorga, frota e motoristas para a atividade de transporte coletivo de passageiros por frete, nos termos da Lei 10.233 de 5 de junho de 2001, e da regulação da Agência



Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, com frota e motoristas nela cadastrados para esses.

II – plataforma de tecnologia: ambiente digital de acesso restrito, realizada por usuários previamente cadastrados, que intermedeia a viagem junto à operadora de transporte, dotado de inteligência para racionalizar a oferta e demanda proveniente de seu sistema.

III – viagem compartilhada: viagem restrita ao público, de oferta condicionada à demanda exclusivamente proveniente da plataforma de tecnologia, contratada por trecho de ida ou de ida e volta por um ou mais grupos relacionados à plataforma de tecnologia, com compartilhamento de rota e de custos. ”

“Art. 4º-4. Constituem obrigações da plataforma de tecnologia:

I – Garantir as gratuidades e descontos legais aplicáveis ao transporte coletivo interestadual e internacional de passageiros, nas condições de proporcionalidade ao sistema. II - Abster-se do cancelamento de viagem compartilhada com menos de 72 (setenta e duas) horas de antecedência da partida, no qual incide o direito de compensação da cota parte limitada ao dobro do valor da reserva; III - Disponibilizar à ANTT acesso às viagens em tempo real, realizadas pelos operadores de transporte por intermédio do sistema, que na hipótese de falha de transmissão, deverão ser enviadas em até 24 (vinte e quatro) horas. IV - Disponibilizar à ANTT acesso à relação das operadoras de transporte, com a documentação relativa à outorga e as inscrições federal e estaduais pertinentes; mantendo a pelo prazo de 1(um) ano. V - Garantir o limite de horas viajadas pelos motoristas vinculados à operadora de transporte através do seu sistema; VI - Promover o uso de veículos com mesma idade de frota definidas para o transporte rodoviário coletivo regular interestadual e internacional de passageiros, com plano de manutenção aprovado pelo responsável legal da operadora de transporte, nas viagens compartilhadas; e VII - Garantir que a viagem compartilhada seja licenciada pela ANTT até a partida, informando sobre a ocorrência de cancelamento. ”

“Art. 4º-5. A Regulamentação do Poder Executivo não poderá coibir a competitividade nos mercados e rotas operadas em condição de monopólio e oligopólio, bem como a criação de novas rotas, por meio da



complementação e suplementação da oferta do transporte através de linhas regulares e viagens por demanda compartilhada.”

“Art. 6º Fica acrescido o art. 14.D à Lei 10.233, de 05 de julho de 2001:

‘Art. 14-D. Considera-se clandestino o serviço realizado por transportador sem concessão, permissão ou autorização para o transporte rodoviário coletivo de passageiros interestadual ou internacional passageiros.’ (NR)”

“Art. 7º A Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 47-D. Fica autorizado o serviço remunerado de transporte de passageiros para a realização de viagens compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede, sendo permitida viagem apenas de ida ou de ida e volta.

Parágrafo único. O serviço será realizado por pessoas jurídicas previamente cadastradas na ANTT sob o regime de autorização na forma do art. 43 desta Lei, sendo vedada a criação de embaraços ou requisitos não previstos nesta Lei ou que restrinjam, dificultem ou frustrem o acesso dos passageiros ao serviço de viagens compartilhadas.”

“Art. 8º A Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 13.
.....

V – autorização, quando se tratar de: a) prestação não regular de serviços de transporte terrestre coletivo de passageiros, vedada a venda de bilhete de passagem, admitindo-se o rateio dos custos, no caso do compartilhamento do frete’ (NR)”



Os dispositivos acima propostos e adjacentes deverão ser devidamente renumerados no momento da consolidação das emendas ao texto da proposição pela Redação Final.

JUSTIFICAÇÃO

A emenda modificativa e aditiva tem por objetivo consolidar a implementação da política pública de abertura do setor de Transporte Coletivo Rodoviário Interestadual de Passageiros (“TRIP”), por meio do Regime Jurídico da Autorização, formalizada em 2014 e ratificada em 2022, após amplo debate pela Câmara dos Deputados e o Senado Federal sobre as condições de outorga desses serviços, e cuja constitucionalidade do Regime foi reconhecida em março de 2022 pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento das ADIs 5549/2016 e 6270/2019, por maioria de 7 (sete) votos dos Ministros da Corte.

Diante deste cenário jurídico definido que estabelece que os serviços de TRIIP são prestados por seus agentes com liberdade de preços, tarifas e fretes, e em ambiente de livre e aberta competição, (art. 43, da Lei 10.233/2001), e que para a prestação de tais atividades não são mais vistos elementos que justificam a intervenção estatal para limitar a livre concorrência, por meio de licitação, que é a regra imposta Constituição Federal (art. 170, CRFB/88), tornou-se inadiável a discussão da política pública de maneira extensiva para o transporte por fretamento. Veja que sobre essa fatia do setor rodoviário permanecem exigíveis fardos administrativos infralegais que somente se sustentam à luz do Regime Jurídico da Permissão.

Aliás, a respeito disso, parece salutar ao debate que a inadequação do referido Regime Jurídico foi considerado inadequado pelo setor de TRIIP representado pela Associação Brasileira de Transporte Interestadual (“ABRATI”), que defendeu a necessidade de alteração do regime, conforme expressamente constou no Parecer da Comissão Mista do Projeto de Conversão da Medida Provisória 638/2014 na Lei 12.996/2014: “A terceira modificação é, seguindo apelo da Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros – ABRATI, a inclusão do serviço de transporte regular interestadual e internacional



de passageiros entre as prestações cuja outorga realizar-se-á pelo regime de autorização, permitindo, assim, a delegação da atividade de maneira mais célere e eficiente.

Os regimes de concessão e permissão como praticados nos últimos anos, via Ministérios dos Transportes e ANTT, já se mostraram inadequados e de difícil operacionalização, porque suas naturezas implicam regras mais rígidas e permanentes, as quais, na prática, engessam as ações tanto do setor público, como das empresas operadoras. Assim, é necessário promover mudanças de regime, passando para o da Autorização e remetendo à ANTT toda a tarefa de regulamentar e regular a atividade (...)”(GUIMARÃES, 2014, p 6-7).

A abertura do mercado e a constitucionalidade do Regime de Autorização foram consideradas pelos Ministros Luiz Fux e Roberto Barroso, no julgamento das ADIs 5549/2016 e 6270/2019, como forma de “proteger os interesses dos usuários quanto à qualidade e oferta de serviços de transporte e dos consumidores finais quanto à incidência dos fretes nos preços dos produtos transportados”, que, por sua vez, é o princípio que rege a estrutura de transportes rodoviários interestaduais e internacionais de passageiros (art. 11, inciso III, Lei 10.233/2001), que não estava sendo atendido por meio da limitação de concorrência entre seus agentes. Ou seja, é necessário o aumento da competitividade entre os operadores por meio de mais agentes e através da possibilidade de novos arranjos e de inovações, para que se tenha mais eficiência e redução dos preços do transporte rodoviário.

Portanto, as iniciativas ora propostas vêm no sentido do afastamento de antijuridicidades constatadas e de construção de um marco legal para a atividade de transporte coletivo por demanda proveniente de aplicativos, que se encontra dentro de um limbo regulatório, uma vez que possui características sui generis ao transporte fretado eventual, turístico e corporativo. Portanto busca-se estabelecer, para ulterior regulamentação pelo Executivo Federal, os limites e os direitos aos quais as empresas de tecnologia e operadores de transporte devem observar, em prol do destinatário final que é o consumidor.



Nota-se que o uso de plataformas de tecnologia se faz cada vez mais presente nos dias de hoje, não se pode ignorar essa prática, tampouco condená-la e coibi-la pelo fato de uma incompatibilidade regulatória.

O transporte rodoviário é uma atividade bastante tradicional. O fretamento, por sua vez, foi concebido para atender necessidades do século passado e as regras sobre este setor decorrem desse tempo, muito aquém dos dias de hoje e que é muito longe da realidade em que se discute complexidades tais como dos avanços da Inteligência Artificial. Obviamente, o dinamismo da tecnologia e o conceito da Nova Economia Compartilhada não se amoldam a regramentos tão antigos. Compete a esta Casa, portanto, assim como fez com o TRIP, se debruçar sobre a política do transporte coletivo por demanda proveniente de aplicativos, e não mais refutá-lo ou puni-lo, como vem fazendo a Agência Reguladora, na tentativa de “clandestinizá-lo”.

Neste contexto, vale resgatar a fala do último Diretor Geral da ANTT em audiência pública realizada na comissão de viação e transportes da Câmara dos Deputados, que pontuou que a Agência e ele não possuem opinião sobre qual método é melhor para revogação da regra do circuito fechado, barreira legal para operação do fretamento colaborativo, mas que o papel da Agência é seguir o que estiver determinado pelo parlamento e o que é colocado como regra. Assim, sugeriu que a Agência irá trabalhar de acordo com a normativa posta por esta casa adaptando a regulamentação para atender a nova realidade.

Existe forte preocupação deste parlamentar com a efetivação da política pública de abertura do mercado por meio da promoção do aumento da concorrência, e com isso a geração de mais oferta aos usuários. Preocupação esta que se apoia em elementos de cunho econômico e concorrencial, citando o posicionamento da SEAE, do Ministério da Fazenda, por meio da Frente Intensiva de Avaliação Regulatória e Concorrencial - FIARC, que sinalizou em janeiro de 2022 uma série de regras anticoncorrenciais aspectos regulatórios da regulação ainda vigente, tanto para a operação de linhas interestaduais (cujas revisão vem sendo conduzida pela ANTT há pelo menos seis anos), e cujas incompatibilidades com a política pública resultaram em aumento de mercados monopolizados no



Brasil, bem como para a operação do fretamento (circuito fechado), recomendando também a regulação transporte coletivo por demanda proveniente de aplicativos.

O “circuito fechado” não é condição intrínseca da atividade de fretamento, é uma regra que incide sobre a viagem por imposição regulatória, que passaria a ser facultativa na relação contratual privada, de cuja intervenção estatal não se mostra mais necessária para o atingimento dos interesses públicos ou correção de falha de mercado. Ao contrário, a regra comprovadamente traz custos aos operadores e ao direito de consumo, pois impacta em aumento do frete.

Ainda sobre a regra do circuito fechado, recorrentemente utilizada para defender a diferenciação dos sistemas regular e de fretamento, com o objetivo de que um sistema não desestabilize o outro, vale destacar que esta não está prevista em 13 estados da Federação e nem por esse motivo um sistema inviabilizou a operação do outro. Como defendido amplamente no recente julgamento das ADIs 5549/2016 e 6270/2019, no caso do transporte rodoviário de passageiros, a escolha de mais de uma empresa pode melhorar a qualidade do serviço, por isso, enfrentar o regime de monopólio facilita o acesso de empresas no mercado e favorece o consumidor.

Com relação ao uso de plataformas de tecnologia no transporte rodoviário sob demanda, o principal interesse deste autor de formalizar a política vem também no sentido de reconhecer que tal ferramenta tem contribuído ao longo dos anos para a redução dos preços e do aumento de competitividade no mercado rodoviário. Segundo a pesquisa do site Check My Bus, principal metabuscador de passagens de ônibus do mundo, ficou demonstrado que onde tem maior concorrência, gerada pelos novos aplicativos de intermediação de viagens, os preços das passagens rodoviárias nas principais rotas do país caíram entre 40 e 60% do preço, beneficiando com isso os consumidores. Exemplos disso são: Na rota Belo Horizonte x São Paulo, a redução foi de 61%; Na rota Rio de Janeiro x São Paulo a redução foi de 49%; Na rota Brasília x Rio de Janeiro, a redução foi de 41%. Já onde saiu a concorrência, como aconteceu nas linhas Brasília x São Paulo e Brasília x Rio de Janeiro, por exemplo, vejam o aumento: as passagens de ônibus entre Brasília e o Rio de Janeiro tiveram um reajuste de 186% entre janeiro de 2021 e dezembro do



ano passado; já entre Brasília e São Paulo, o aumento foi menor, mas não menos significativo. O percentual chegou a 69% se comparado com o mesmo período.

Vale dizer que além do ganho para a consumidor, a revogação da regra do circuito fechado, promove o aumento da arrecadação dos estados, com o recolhimento do ICMS na ida e na volta, por equiparação ao modelo de linhas, em que o recolhimento por viagem se dá na ida e na volta em função da não aplicação do circuito fechado. Veja, só no Rio Grande do Sul, com a abertura desse mercado para novos operadores, o impacto adicional ao PIB seria de mais de 73 milhões, além da geração de cerca de 2.500 postos de trabalho, e um aumento da arrecadação do estado de quase 10 milhões, só no primeiro ano de abertura, conforme dados da LCA Consultores.

O atendimento de demanda proveniente de plataformas de tecnologia pelos agentes do fretamento tradicional contribuiu para a redução do preço médio cobrado pelas empresas de transporte nas principais rotas interestaduais, de forma que a redução dos preços não gera risco de descontinuidade de serviços, visto que cada linha é explorada por conta e risco e sem subsídio cruzado. Nos últimos anos, mesmo com a alta dos preços de uma forma geral, o consumidor com menos opção sofreu com maior encarecimento do preço das passagens, e com objetivo de resgatar a dignidade do usuário e efetivar a garantia do seu direito de escolha propomos que seja acata a presente emenda.

Sala da comissão, 4 de agosto de 2025.

Senador Alessandro Vieira
(MDB - SE)

