



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Chiquinho Feitosa

## PARECER Nº , DE 2022

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei (PL) nº 4.470, de 2020, do Senador Chico Rodrigues, que altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que 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, para criar a categoria do transporte remunerado privado coletivo interestadual e internacional de passageiros.

Relator: Senador **CHIQUELHO FEITOSA**

### I – RELATÓRIO

Chega para análise desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o PL nº 4.470, de 2020, do Senador Chico Rodrigues, que altera a lei de criação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) – Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001 – para criar a categoria do transporte remunerado privado coletivo interestadual e internacional de passageiros.

O projeto é constituído por apenas dois artigos, sendo que o primeiro deles altera o art. 14 da Lei nº 10.233, de 2001, com o propósito de criar uma categoria de prestação de serviços de transporte de passageiros sob autorização denominada de “transporte rodoviário remunerado privado coletivo interestadual e internacional de passageiros”, ao passo que o art. 2º determina a vigência imediata da lei que eventualmente vier a decorrer da aprovação do projeto.



SF/22992.75453-40



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Chiquinho Feitosa

Na justificação, o autor aponta que seu objetivo é o de criar o marco legal para a operação dos aplicativos de transporte coletivo de passageiros, de forma análoga ao que foi feito com relação ao transporte individual, regulamentado pela chamada “Lei do Uber” (Lei nº 13.640, de 26 de março de 2018). Na prática, o autor visa a regulamentar o caso do transporte rodoviário interestadual ou internacional de passageiros que é realizado por meio da intermediação de aplicativos para celular, como o da empresa Buser.

A proposição aqui apreciada recebeu quatro emendas, todas do Senador Alessandro Vieira. A primeira delas suprime a criação de nova modalidade que contemple o transporte por aplicativos, mas por outro lado, faculta expressamente que os atuais autorizatários do transporte regular ou por fretamento possam operar por meio de aplicativos.

A segunda emenda, por sua vez, mantém a criação de nova categoria que abarque o transporte rodoviário por meio de aplicativos, mas usa texto contido na mencionada “Lei do Uber” para defini-la. Propõe ainda texto para que a ANTT não possa cercear a liberdade de operação das empresas em função de características como trajeto ou obrigação de retorno.

A terceira emenda suprime as propostas contidas no PL analisado e inclui, como contrapartida, a expressão “com intermédio ou não de terceiros, que realizar-se-á para atendimento à demanda certa, conforme livremente pactuado em contrato entre as partes”, como complemento à competência da ANTT para autorizar o transporte de passageiros por fretamento.

Por último, a quarta emenda altera a redação do PL para facultar às atuais autorizatárias do transporte regular de passageiros a operarem na nova modalidade de transporte por aplicativos, segundo as regras que estabelece.

Distribuída a esta CAE e à Comissão de Assuntos Sociais (CAS), caberá àquela Comissão a decisão terminativa sobre a matéria aqui analisada.



SF/22992.75453-40



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Chiquinho Feitosa

## II – ANÁLISE

Faz-se necessário destacar que o Brasil conta com sistemas de transporte coletivo rodoviário interestadual, internacional e intermunicipal de passageiros, que operam sob a regulação e fiscalização da Agência Nacional de Transporte Terrestre - ANTT e de Agências Reguladoras dos Estados membros. Esses sistemas são responsáveis pelo transporte de mais de 40 milhões de passageiros por ano, somente no segmento interestadual e internacional, estimando-se o atendimento a aproximadamente 18 bilhões de passageiros por ano no sistema intermunicipal, bem assim pelo emprego de 350 mil pessoas de forma direta e outras 80 mil de forma indireta.

Somente no âmbito interestadual são 14 milhões de passageiros beneficiados pelo transporte gratuito (idosos, portadores de deficiência e jovens carentes) todos os anos, sendo certo que 80% dos passageiros possui renda mensal inferior a três salários mínimos, consoante pesquisa realizada pela ANTT no ano de 2018.

Naturalmente, uma proposição de alteração legislativa que venha a repercutir sobre esses sistemas de transporte coletivo produzirá grande impacto social e merece profunda e responsável reflexão do Parlamento.

Para a adequada análise da proposta de alteração legislativa sob exame, proposição que visa inserir no texto da Lei nº 10.233/2001 a modalidade de “transporte rodoviário remunerado privado coletivo interestadual e internacional de passageiros” para contemplar a operação do aplicativo Buser no transporte de passageiros, é necessário primeiramente situar o sistema de transporte rodoviário de passageiros estabelecido na Constituição Federal, de modo a precisar o âmbito da prestação do serviço público, serviço regular, e o âmbito de atuação do transporte privado, que opera sob o regime de fretamento.

O transporte coletivo rodoviário de passageiros é definido de forma expressa na Constituição Federal como um serviço público de caráter essencial, a ser explorado diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:



SF/22992.75453-40



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Chiquinho Feitosa

*“Art. 21. Compete à União:*

*[...]*

*XII- explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:*

*[...]*

*e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;”*

*“Art. 30. Compete aos Municípios:*

*[...]*

*V- organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, **incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.**”*

A estruturação do sistema de transportes pelo legislador ordinário deve, portanto, orientar-se a partir desse vetor constitucional, de modo a garantir a regular, universal e contínua oferta do transporte coletivo de passageiros. Essa a razão pela qual o transporte coletivo de passageiros, mesmo quando realizado em regime privado, deve cooperar para a concretização do direito fundamental ao transporte.

Tem-se, assim, uma clara decisão constitucional de atribuição de titularidade estatal que impõe o desenvolvimento da atividade como serviço público de natureza essencial, facultada a prestação aos particulares mediante regular ato de delegação do Poder Público. E assim se dá porque o transporte coletivo rodoviário de passageiros vincula-se a um direito fundamental, sendo essa vinculação o que determina seja esse direito satisfeito como serviço público não como atividade econômica livremente facultada à iniciativa privada.

Esses sistemas devem observar o mandamento contido no art. 6º da Constituição, que concebe o direito ao “transporte” no rol dos direitos sociais, cometendo ao Poder Público garantir a sua fruição por todos os brasileiros, independentemente de sua idade ou condição social.

Naturalmente, para a garantia desse mandamento constitucional, é necessário que o sistema goze de indispensável



SF/22992.75453-40



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Chiquinho Feitosa

sustentabilidade financeira, sem o que seria impossível atender linhas regulares deficitárias e observar as gratuidades e tarifas reduzidas criadas em lei por esse Parlamento.

Com esse objetivo, a Lei 10.233, de 05 de junho de 2001, submete à indispensável delegação a prestação do serviço do transporte rodoviário coletivo de passageiros, estabelecendo:

*“Art. 13. Ressalvado o disposto em legislação específica, as outorgas a que se refere o inciso I do caput do art. 12 serão realizadas sob a forma de*

*(...)*

*IV - permissão, quando se tratar de:*

*a) prestação regular de serviços de transporte terrestre coletivo interestadual semiurbano de passageiros desvinculados da exploração da infraestrutura;*

*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;*

*(...)*

*e) prestação regular de serviços de transporte terrestre coletivo interestadual e internacional de passageiros desvinculados da exploração da infraestrutura.*

*(...)*

*Art. 14. Ressalvado o disposto em legislação específica, o disposto no art. 13 aplica-se conforme as seguintes diretrizes:*

*III - depende de autorização:*

*b) o transporte rodoviário de passageiros, sob regime de afretamento;*

*j) transporte rodoviário coletivo regular interestadual e internacional de passageiros, que terá regulamentação específica expedida pela ANTT;*

*IV - depende de permissão:*

*a) transporte rodoviário coletivo regular interestadual semiurbano de passageiros;*



SF/22992.75453-40



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Chiquinho Feitosa

(...)

*§ 1º As outorgas de concessão ou permissão serão sempre precedidas de licitação, conforme prescreve o art. 175 da Constituição Federal.*

*§ 2º É vedada a prestação de serviços de transporte coletivo de passageiros, de qualquer natureza, que não tenham sido autorizados, concedidos ou permitidos pela autoridade competente.”*

Em consonância com o mandamento constitucional e com a diretriz albergada pela Lei 10.233/2001, a Lei nº 12.587/2012, que disciplina a Política Nacional de Mobilidade Urbana, também contempla transporte coletivo de passageiros, distinguindo: (i) o transporte público coletivo, serviço público de transporte de passageiros com acesso universal, pagamento individualizado e com itinerários e preços fixados pelo Poder Público; (ii) e o transporte privado coletivo, serviço de transporte de passageiros de acesso restrito para realização de viagens com características operacionais exclusivas para cada linha e demanda.

Vê-se, portanto, que o transporte coletivo privado de passageiros é desempenhado paralelamente à oferta do serviço público de transporte regular de passageiros e atua em um campo residual próprio, que não se sobrepõe e nem mesmo deve competir com o serviço público de transporte regular de passageiros. É por isso que as exigências para prestação do transporte sob o regime de fretamento (turístico, eventual ou contínuo) e as características operacionais dessa atividade são distintas.

O quadro comparativo a seguir indica as características relevantes e distintivas entre a prestação do serviço público e o transporte coletivo privado:

SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE REGULAR COLETIVO DE PASSAGEIROS	ATIVIDADE ECONÔMICA DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS POR FRETAMENTO
Prestado de forma contínua	Prestado de forma eventual <sup>1</sup>

<sup>1</sup> O fretamento contínuo é a única modalidade de fretamento que é prestada de forma não eventual, mas com características e objetivos específicos: *serviço prestado por autorizatária, para deslocamento de pessoas em circuito fechado, por período determinado, com quantidade de viagens, frequência e horários pré-estabelecidos, com relação*





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Chiquinho Feitosa

Oferta universal (pública em geral)	Destinado a um grupo certo e determinado com motivação comum para a viagem
Horários e itinerários pré-determinados	Horários e destinos fixados pelas partes
Rotas e frequência mínima de viagens estabelecidas de acordo com o interesse público	Rotas escolhidas pelas partes sem qualquer obrigatoriedade de frequência mínima
Operação em circuito aberto (possibilidade de venda de trechos somente de ida ou somente de volta, a ser adquirido por quaisquer pessoas interessadas na viagem, operada por quaisquer veículos da empresa delegatária)	Operação em circuito fechado (o grupo interessado contrata a viagem de ida e volta: o mesmo grupo de passageiros que partiu da origem, após percorrer o itinerário e permanecer no destino pelo tempo acordado, deve retornar ao local de partida no mesmo veículo que efetuou a viagem de ida)
Venda e emissão de bilhetes individualizados	Vedação à venda e emissão de bilhetes individualizados
Obrigatoriedade de oferta de gratuidades e descontos a grupos de usuários vulneráveis (idosos, jovens carentes e deficientes)	Não há oferta de quaisquer gratuidades ou descontos a grupos vulneráveis

Ainda que a Constituição Federal não especifique cada uma das modalidades de prestação da atividade de transporte coletivo de passageiros, sua definição constitucional como um serviço público essencial conforma as leis e atos normativos do setor justamente para assegurar a concretização do direito social ao transporte. Assim, distintas as finalidades e as características de cada uma das operações de transporte (como serviço público ou como simples atividade econômica), as empresas interessadas devem conformar sua atuação aos pressupostos constitucionais que orientam a edição das normas de regência do setor.

Muito embora a proposição da alteração legislativa em análise afirme que a atividade desempenhada pela Buser possuiria características singulares, desenvolvendo-se sob a autodenominação de “fretamento colaborativo”, na prática essa atividade ocorre em sobreposição ao transporte coletivo regular de passageiros, ao ostentar as mesmas características do

---

*de passageiros transportados, firmado por meio de contrato registrado em cartório, destinado ao transporte de empregados ou colaboradores de pessoa jurídica, de docentes, discentes e técnicos de instituição de ensino, de associados de agremiação estudantil ou associação legalmente constituída e de servidores e empregados de entidade governamental que não estiver utilizando veículo oficial ou por ela arrendado.*







SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Chiquinho Feitosa

serviço público, sem, contudo, se submeter às mesmas exigências impostas às empresas o transporte regular e essencial à população.

É que a atividade prestada pela Buser dá-se a partir da contratação de empresas autorizadas para operação de fretamento, mas não se conforma às características dessa modalidade de transporte. Vale dizer: o transporte não é oferecido de forma eventual; é oferecido de forma universal, inexistindo um grupo determinado com vínculo comum para a viagem; as operações são em circuito aberto (trechos somente ida ou somente de volta a quaisquer pessoas); há venda e emissão de bilhetes individualizados; etc.

A proposta de formalização dessa prática sob a denominação de “transporte rodoviário remunerado privado coletivo interestadual e internacional de passageiros” desestrutura todo o sistema legal concebido de modo para garantir a regular, universal e contínua oferta do transporte coletivo de passageiros e termina por ferir o direito constitucional ao transporte (artigo 6º da Constituição Federal) ao admitir que uma atividade econômica privada adentre no campo próprio de atuação do serviço público essencial de transporte.

Como visto, as diversas exigências impostas para a prestação do transporte coletivo regular de passageiros decorrem da própria opção constitucional de definição dessa atividade como um serviço público essencial, circunstância que, diversamente do que ocorre com as atividades econômicas em sentido estrito, prestadas sob o regime essencialmente privado, determina uma série de restrições e imposições ao prestador do serviço.

A Buser e empresas semelhantes não exercem suas atividades econômicas para atender a uma nova demanda reprimida ou um grupo de usuários marginalizados pelo sistema atual de transporte. Atuam no mesmo campo em que ofertado o serviço público regular de transporte, buscando o mesmo grupo de usuários<sup>2</sup>, mas sem submeter às mesmas exigências impostas às empresas delegatárias que operam o serviço público.

---

<sup>2</sup> Veja-se que as campanhas publicitárias veiculadas pela BUSER afirmam expressamente que trata-se de uma alternativa ao serviço regular, porém mais barata. Comumente adota-se o slogan: “*Viagens de ônibus por até menos da metade do preço das passagens de rodoviária*”.







SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Chiquinho Feitosa

Assim, sob denominação de “fretamento colaborativo” ou sob a nomenclatura proposta - “transporte rodoviário remunerado privado coletivo”, a Buser escolhe os itinerários, horários e destinos mais lucrativos e oferece passagens somente de ida ou de volta aos mesmos usuários do serviço público regular. Não há frequência mínima ou itinerários determinados, as viagens somente são realizadas se economicamente viáveis para a prestadora e não são observadas as gratuidades e descontos para grupos vulneráveis.

Ao se admitir que paralelamente ao serviço público regular de transporte de passageiros se exerça atividade econômica com tais características, estabelece-se uma indevida competição com o serviço público que pode inviabilizar a prestação do serviço, em prejuízo dos usuários aos quais a Constituição Federal pretende garantir o direito social ao transporte.

O acolhimento da proposição de alteração legislativa representaria a institucionalização de uma concorrência desleal, já que a mesma atividade seria exercida em condições assimétricas e desiguais: de um lado pelas empresas delegatárias do serviço público, que devem observar todas as imposições constitucionais e legais que satisfaçam à garantia do acesso universal e contínuo ao serviço (regularidade, continuidade, conforto, modicidade tarifária, gratuidades e descontos, frequência mínima mesmo em rotas que não sejam economicamente rentáveis, etc); de outro, por empresas de aplicativos e suas empresas parceiras, que operariam o mesmo serviço e para a mesma população, sem observar os ônus impostos àquelas.

A proposição geraria inegável impacto na oferta do serviço público regular, já que a operação das empresas que receberam a outorga para o exercício dessa atividade deixará de ser economicamente viável em razão do impacto sobre suas receitas, receitas indispensáveis à viabilidade operacional, técnica e econômica para a contínua oferta do serviço público.

Cumprе destacar que em virtude da necessária observância da continuidade e universalidade do serviço, às empresas delegatárias são impostas obrigações como frequência mínima observância das gratuidades estabelecidas pelos Parlamentos Federal e Estaduais.



SF/22992.75453-40



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Chiquinho Feitosa

A impropriedade da alteração legislativa proposta decorre, portanto, da criação de uma atividade que, em concorrência predatória com as empresas delegatárias, afetará – como já vem afetando em sua operação irregular – a adequada oferta do serviço público de transporte coletivo regular de passageiros, em prejuízo imediato dessas empresas e prejuízo mediato dos beneficiários mais vulneráveis do serviço público.

Consoante já delineado, para o transporte coletivo rodoviário de passageiros existe regime constitucional específico de prestação e não liberdade irrestrita dos agentes privados para iniciar e organizar sua execução. A existência dessa restrição constitucional decorre da essencialidade da atividade e de sua estreita vinculação com a fruição de um direito fundamental social (art. 6º caput), em que o Estado tem o dever de uma atuação específica, voltada à promoção de condições que universalizem a capacidade de mobilidade.

A equiparação da atividade exercida pela Buser com os aplicativos de transporte individual privado de passageiros, tal como Uber, revela-se em tudo imprópria. Diversamente do transporte individual de passageiros (serviço privado de utilidade pública), o transporte coletivo de passageiros é, por imposição constitucional, um serviço público, o que significa dizer que a sua titularidade é do Estado, cabendo a ele definir quem prestará esse serviço e como ele será prestado.

O risco à prestação do serviço público decorrente da atividade que o Projeto Legislativo pretende formalizar já foi percebido pela própria Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, que concluiu na Nota Técnica nº 5705/2020/GEINT/SUFIS/DIR (ANEXO 1):

*“8.1 Por todo exposto, temos convicção de que o modelo de negócio apresentado até aqui pela BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA:*

*8.1.1. Não obedece ao preceito básico do transporte rodoviário de passageiros na modalidade de fretamento, que é o circuito fechado.*

*8.1.2 Consiste, de fato, na exploração não autorizada de serviços regulares de transporte de passageiros, ocultados por meio de simulações de viagens de fretamento.*





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Chiquinho Feitosa

*8.1.3 Configura-se como concorrência desleal ao transporte regular, por não observar diversas exigências legais para esse tipo de transporte.*

*8.1.4 Induz o passageiro ao erro acerca das características dos seus serviços e não lhe garante direitos Básicos previstos na legislação do transporte regular.*

*8.1.5 Explora basicamente mercados já atendidos por outras empresas e com grande atratividade comercial.”*

A impropriedade de semelhante alteração normativa já havia sido destacada pela ANTT em ofício enviado à Secretaria Nacional de Transportes Terrestres, por ocasião de proposta de alteração do Decreto nº 2.521/1998, que também pretendia criar nova modalidade de atividade de transporte de passageiros com vistas à formalização da Buser e semelhantes. Colhe-se da Nota Técnica ANTT nº 3497/2020/GEEST/SUPAS/DIR (ANEXO 2):

*“4.11. A proposta do MTur tem repercussão direta sobre esses dois temas, na medida em que cria uma nova modalidade de serviço de transporte – o circuito turístico rodoviário –, concorrente com o serviço regular e também porque propõe a adoção do conceito de circuito aberto para todo o transporte por fretamento, o que possui relação direta o chamado fretamento colaborativo.*

.....

*5.1. Passando à análise da proposta do MTur, ela se encontra centrada em dois aspectos principais, a criação de uma nova modalidade de serviço de transporte por fretamento, o circuito turístico rodoviário, e na extinção da salvaguarda do circuito fechado ao transporte por fretamento de uma forma geral.*

*5.2. Os aspectos concorrenciais entre o serviço regular e de fretamento foram objeto de análise da Nota técnica SEI Nº 935/2020/DDB/DIR, já citada.*

*5.3. É cediço que a ideia de circuito fechado para o transporte por fretamento tem por objetivo evitar a concorrência entre essas duas modalidades de transporte, uma de natureza pública e outra privada.*



SF/22992.75453-40



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Chiquinho Feitosa

*5.4. Essa diferenciação entre o transporte regular como serviço público e o transporte por fretamento enquanto atividade econômica em sentido estrito, de interesse exclusivo do particular, também foi objeto da Nota técnica SEI N° 935/2020/DDB/DIR, entre os itens 60 e 113.*

.....

*5.37. Não se pode perder de vista que a semelhança entre a prestação de serviço regular e a da proposta de circuito turístico rodoviário poderia resultar em uma fuga de empresas do transporte regular, para prestar serviço semelhante sob essa nova modalidade de transporte, as eximindo da oferta de gratuidades e benefícios tarifários, frustrando o colchão de assistência social previsto em lei para determinadas categorias de usuários.”*

Por fim, é importante destacar que o Congresso Nacional recentemente aprovou o PL nº 3.819, de 2020, convertido na Lei nº 14.298, de 5 de janeiro de 2022, que alterou a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, estabelecendo critérios de outorga mediante autorização para o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

Fruto de estudos e reflexões tomadas no seio das duas Casas Legislativas através de debates que contaram com a participação do Ministério da Infraestrutura, da ANTT e de especialistas do setor de transportes, essa Lei estabelece uma clara delimitação entre os serviços de transporte coletivo interestadual e internacional de caráter regular e aqueles de caráter não regular, os quais tiveram, agora por expressa decisão do Parlamento federal, enfatizada a proibição de venda de bilhetes de passagens, justamente para a melhor preservação do sistema de transporte rodoviário de passageiros estabelecido na Constituição Federal.

Assim, considerando que a aprovação do mencionado PL foi resultado de um amplo esforço empreendido pelo Congresso Nacional, resultando na aprovação da respectiva Lei há poucos meses, entendemos completamente inadequado promover nova alteração legislativa neste momento.



SF/22992.75453-40



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Chiquinho Feitosa

### III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela REJEIÇÃO do PL nº 4.470, de 2020, restando prejudicadas, na forma do art. 301 do RISF, as emendas n.º 1-T, 2-T, 3-T e 4-T apresentadas.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/22992.75453-40