

Estado da publicação: Não informado pelo autor submissor

# Startups ou clandestinos? Um estudo qualiquantitativo dos aplicativos de transporte coletivo no mercado de transportes rodoviários interestaduais de passageiros no Brasil

Rafael Sarto Muller

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.12041>

Submetido em: 2025-05-20

Postado em: 2025-05-27 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

# **Startups ou clandestinos? Um estudo qualiquantitativo dos aplicativos de transporte coletivo no mercado de transportes rodoviários interestaduais de passageiros no Brasil**

**Rafael Sarto Muller**

Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Brasília, DF, Brasil. ORCID:  
<https://orcid.org/0000-0002-7651-9023>

## **RESUMO**

O presente artigo investiga jurídica e economicamente a entrada de empresas de transporte coletivo por aplicativos no mercado de transporte rodoviário interestadual de passageiros no Brasil. Metodologicamente, analisamos as incoerências entre a operação dessas empresas e o arcabouço normativo exarado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres. Como resultados, encontramos que a Buser é a maior empresa que cumpre os requisitos que a comprovam como clandestina e à sua operação como predatória do mercado regular de passageiros. Concluímos que a sua sobrevivência no mercado brasileiro, em que pese a evidente clandestinidade e prejuízos à justiça distributiva e desenvolvimento regional e social, decorre da captura política da agência reguladora, cujos servidores técnicos são impedidos de agir a contento para frear a situação.

## **Palavras-chave:**

startup; práticas anticoncorrenciais; captura regulatória.

## **Startups or clandestine? A qualitative and quantitative study of public transport applications in the interstate road passenger transport market in Brazil**

## **ABSTRACT**

This article legally and economically investigates the entry of public transport companies via apps into the interstate road passenger transport market in Brazil. Methodologically, we analyzed the inconsistencies between the operation of these companies and the regulatory framework drawn up by the National Land Transport Agency. As a result, we found that Buser is the largest company that meets the requirements that prove it is clandestine and its operation is predatory of the regular passenger market. We conclude that its survival in the Brazilian market, despite the evident clandestinity and damage to distributive justice and regional and social development, results from the political capture of the regulatory agency, whose technical employees are prevented from acting satisfactorily to curb the situation.

## **Keywords:**

startup; anti-competitive practices; regulatory capture.

## **¿Startups o clandestinas? Un estudio cualitativo y cuantitativo de las aplicaciones del transporte público en el mercado de transporte interestatal de pasajeros por carretera en Brasil**

### **RESUMEN**

Este artículo investiga los aspectos legales y económicos de la entrada de empresas de transporte público a través de aplicaciones en el mercado de transporte interestatal de pasajeros por carretera en Brasil. Metodológicamente, analizamos las inconsistencias entre el funcionamiento de estas empresas y el marco regulatorio elaborado por la Agencia Nacional de Transporte Terrestre. Como resultado, encontramos que Buser es la empresa más grande que cumple con los requisitos que prueban que es clandestina y su operación es depredadora en el mercado regular de pasajeros. Concluimos que su supervivencia en el mercado brasileño, a pesar de la evidente clandestinidad y los perjuicios a la justicia distributiva y al desarrollo regional y social, es resultado de la captura política del organismo regulador, cuyo cuerpo técnico se ve impedido de actuar satisfactoriamente para frenar la situación.

### **Palabras clave:**

startup; prácticas anticompetitivas; captura regulatoria.

### **INTRODUÇÃO**

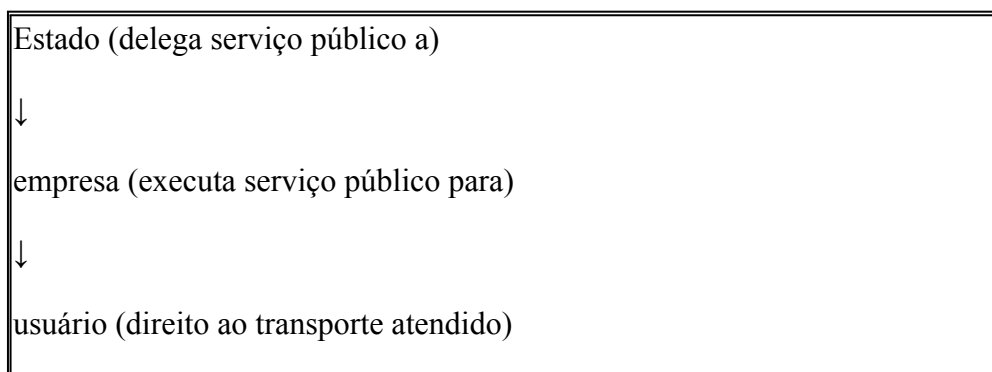
Com os avanços tecnológicos, novas práticas surgem nos mercados de transporte rodoviário regular de passageiros e cabe ao mundo jurídico compreender tais realidades para regular adequadamente as relações humanas e promover a justiça. Apesar disso, nem toda nova prática ou tecnologia exige modificações substanciais no arcabouço jurídico, vez que a sua estrutura hierárquica (diretrizes e normativos, Constituição, leis, resoluções, jurisprudências, doutrina e interpretações e assim por diante) usualmente contém orientações suficientes para a sua aplicabilidade. Essa abordagem de uso profícuo de normas principiológicas e abordagem interdisciplinar aos problemas jurídicos, para além da estrita ótica formal-positivista, é o habitat do direito regulatório ou direito administrativo econômico<sup>1</sup>.

O caso fático em estudo envolve o aparecimento de intermediários na tríade usuário-empresa-Estado, característica dos mercados regulados. Tomamos por recorte o mercado de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros (TRIP) regulado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Em linhas gerais, o poder público (Estado), segundo a Teoria da Regulação, delega a prestação do serviço público a empresas para que o usuário seja

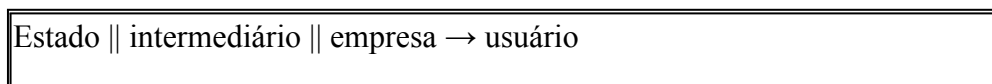
---

<sup>1</sup> GUERRA, Sérgio. Direito Administrativo e a Nova Hermenêutica: Uma Releitura do Modelo Regulatório Brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, v. 243, p. 168–207, 1 jan. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v243.2006.42559>. Acesso em: 19 mar. 2024.

atendido, assumindo função reguladora (emanar diretrizes e requisitos de execução às empresas e fiscalizá-las)<sup>2</sup>.



Uma vez que a sequência de atores e ações já abarca toda a atividade-fim da prestação do serviço público, o aparecimento de um intermediário corresponde à redundância de funções, instaurando um conflito. Como não há, a priori, a figura do intermediário no mundo jurídico, os modos de interpretá-lo são múltiplos, mas convergem quanto à sua ilegalidade e o critério de admissibilidade do intermediário será se promove os objetivos da Administração Pública ou não, ou seja, um critério pragmático.



Os intermediários no transporte regular rodoviário de passageiros da presente contenda são conhecidos publicamente como aplicativos: Buser, Flixbus, dentre outros. No presente artigo, propomos o estudo de aspectos contingenciais e específicos que orientam os vários modos de interpretação possíveis (ou mais prováveis) para o fenômeno tomado por objeto.

Três são os principais caminhos interpretativos possíveis para tais intermediários: equipará-los ao ator posterior (empresa); equipará-los ao ator anterior (Estado); não os equiparar.

Caso se opte por equipará-los às empresas prestadoras do serviço público, a sua ilegalidade será justificada por: a) diferentemente das empresas tradicionais, não foram autorizadas pelo poder público para operação no mercado regular; b) a sua atuação em conjunto com as

---

<sup>2</sup> *ibidem*

empresas detentoras dos veículos e motoristas caracteriza um concurso de pessoas para a execução do transporte irregular e a ambas cabem a mesma penalidade, não havendo que se falar em um e apenas um real infrator; c) o modo de funcionamento geral do esquema cumpre os requisitos de uma subautorização, a qual historicamente fora permitida apenas com anuência da ANTT e, hoje, está terminantemente proibida conforme o Art. 13 da Resolução ANTT 6.033/20233.

Caso se opte por equipará-los ao poder público (Estado), isso é possível porque: a) da mesma forma que a delegação do serviço público confere ao Estado um papel de "fornecedor-contratante" dos mercados e linhas às empresas autorizadas, o intermediário assume, nos bancos de dados, o rótulo de "contratante"; b) a intermediária faz a distribuição dos mercados, determinando quais serão operados e por quais empresas, atendendo a quais usuários. A equiparação com o Estado demonstra a ilegalidade do pretense modelo de negócios do intermediário, vez que afana, à revelia do poder público, uma função iminentemente pública e a executa contrariamente a todas as balizas de justiça, equidade e desenvolvimento regional e social: os mercados operados e as viagens realizadas são apenas aqueles lucrativos e apenas a usuários pagantes, excluindo do direito ao transporte a população vulnerável a quem são, hoje, garantidos direitos através dos subsídios cruzados (viagens lucrativas custeiam parcialmente as não-lucrativas): jovens de baixa renda, idosos, portadores de necessidades especiais (gratuidades e descontos) e toda a população de regiões ermas do país cujos mercados são considerados desinteressantes.

Caso se opte por não os equiparar, a sua atuação é, por si, totalmente estranha ao vocabulário formal-positivista do mercado regular de transporte terrestre de passageiros, vez que a categoria jurídica de intermediário (qualquer que seja o nome que a própria empresa decida por autoproclamar-se, desde "empresa de tecnologia", "aplicativo" ou "fretamento colaborativo") não existe para este mercado e não há, por extensão, arcabouço legal ou normativo que sustente a sua legalidade. Em se tratando da prestação de um serviço público – um fazer de Estado – delegado a particular, aplicam-se as mesmas premissas administrativas públicas de fazer

---

<sup>3</sup> ANTT, Agência Nacional de Transportes Terrestres. Resolução nº 6.033, de 21 de dezembro de 2023. Dispõe sobre a regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, sob o regime de autorização. 2023. Disponível em: [https://anttlegis.antt.gov.br/action/ActionDatalegis.php?acao=detalharAto&tipo=RES&numeroAto=00006033&seqAto=000&valorAno=2023&orgao=DG/ANTT/MT&codTipo=&desItem=&desItemFim=&cod\\_menu=5408&cod\\_modulo=161&pesquisa=true](https://anttlegis.antt.gov.br/action/ActionDatalegis.php?acao=detalharAto&tipo=RES&numeroAto=00006033&seqAto=000&valorAno=2023&orgao=DG/ANTT/MT&codTipo=&desItem=&desItemFim=&cod_menu=5408&cod_modulo=161&pesquisa=true). Acesso em: 19 mar. 2024.

apenas o que previsto em lei, e não as privadas de poder fazer tudo o que não expressamente proibido<sup>4</sup>.

Assim, o fenômeno em essência é apenas um, ainda que os modos de o descrever juridicamente sejam vários (três principais supramencionados), intertraduzíveis entre si. Para tanto, uma vez apresentados em seus termos mais gerais, passamos à análise pormenorizada dos aspectos contingenciais e específicos que guiam tais interpretações.

Metodologicamente, para a análise da economia da decisão administrativa – se, para além da clandestinidade qualitativa identificada pelas incoerências interna e externa, os dois primeiros grupos de contingências, o problema é relevante o bastante para ensejar a atuação enérgica do ente regulador, usamo-nos do software RStudio 2023.12.1 Build 402 para as análises do dataset de licenças de viagens do portal de dados abertos da ANTT<sup>5</sup>.

## CONTINGÊNCIA PRIMEIRA: COERÊNCIA INTERNA

As análises de contingências estudam as relações existentes entre dois ou mais objetos, um servido de condicionante ambiental para o outro. Quando os objetos analisados pertencem a uma mesma entidade – em nosso caso, os comportamentos do intermediário –, analisaremos por um turno a coerência interna desses comportamentos.

Para fins de baliza, a operação adequada em um mercado regulado pressupõe que os vários quesitos para a sua operação estejam congruentemente relacionados. Uma empresa operadora do serviço de transportes terrestres, para agir de modo aderente à regulação, deverá manter uma coerência entre suas autorizações e sua operação material. É dizer: em sendo autorizada e documentalmente aprovada para um determinado serviço (regular ou fretado, de determinado mercado, específicas linhas e horários de viagens, com certos veículos e assim por diante), deverá executá-lo tal qual.

---

<sup>4</sup> AMATO, Lucas Fucci. Metamorfoses do estado regulador e a distinção entre direito público e direito privado. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 117, p. 203–226, 15 fev. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2318-8235.v117p203-226>. Acesso em: 19 mar. 2024.

<sup>5</sup> ANTT, Agência Nacional de Transportes Terrestres. **Licenças de Viagens do Fretamento Eventual e Turístico**. [S. l.: s. n.], 2024. Disponível em: <https://dados.antt.gov.br/dataset/sisaut-nacional-internacional>. Acesso em: 19 mar. 2024.

Noutro extremo do continuum, temos as empresas fora-de-escopo regulatório. Empresas que nem documentalmente nem operacionalmente são categorizadas no rol de prestadoras de serviço reguláveis pela Agência. Um posto de saúde ou um restaurante, por exemplo, que, coerentemente, realizam as atividades a que se pressupõem, não são escopo de regulação da ANTT e, para esta, não encerram qualquer ação.

A clandestinidade, enquanto um rótulo conceitual, encontra-se sempre no intermédio entre tais balizas: é preciso que, sob alguns critérios, a empresa insira-se nos critérios de serviço regulável pela Agência, mas deixe de realizar ou cumprir outros critérios. Desse modo, é pressuposto que a clandestinidade guarde semelhança, mas não identidade, com a regularidade e esteja sempre buscando escapar-se ao fora-de-escopo.

Fora de Escopo    Clandestina    Autorizada
---

Veja-se que o critério para a clandestinidade – um tipo específico de irregularidade – decorre da prévia autorização e habilitação para a operação do mercado regulado (seja em sua totalidade ou em parte). No que tange à operação material do serviço, às empresas Fora de Escopo pressupõe-se que não executarão serviços atinentes às atribuições fiscalizatórias e regulatórias da ANTT; às empresas Autorizadas pressupõe-se que executarão os serviços tais quais foram designadas para tanto; e as Irregulares executarão algum serviço, parcialmente adequado. A adequação parcial é identificada a partir da incoerência interna: ou executa serviço para o qual não tem autorização; ou deixa de executar serviço conforme estaria obrigada<sup>6</sup>.

Dessa monta, toda análise de irregularidade deve, antes, descrever narrativamente o fenômeno da prestação de serviço em sua completude para, então, identificar os momentos da prestação em que ocorrem os problemas. Quando a análise é pontual, booleana (sim/não), em não havendo elemento comparativo para a identificação da incoerência interna, não se pode atestar irregularidade alguma ou se pode atestar quaisquer irregularidades arbitrariamente, dois tipos opostos de falhas regulatórias igualmente danosos (por omissão e por ação).

---

<sup>6</sup> ANTT, Agência Nacional de Transportes Terrestres. Portaria 27/2022 SUFIS/ANTT/MI. 2022b. Disponível em:

[https://anttlegis.antt.gov.br/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTextoAto&link=S&tipo=POR&numeroAto=00000027&seqAto=000&valorAno=2022&orgao=SUFIS/ANTT/MI&codTipo=&desItem=&desItemFim=&cod\\_modulo=161&cod\\_menu=5408](https://anttlegis.antt.gov.br/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTextoAto&link=S&tipo=POR&numeroAto=00000027&seqAto=000&valorAno=2022&orgao=SUFIS/ANTT/MI&codTipo=&desItem=&desItemFim=&cod_modulo=161&cod_menu=5408). Acesso em: 19 mar. 2024.

Emitir ou não bilhete de passagem (primeiro objeto), por exemplo, poderá ou não ser uma irregularidade a depender da exigibilidade da emissão do bilhete (segundo objeto). A exigibilidade da emissão do bilhete será dada a depender do serviço, fretado ou regular (terceiro objeto). A caracterização do serviço será dada pela materialidade (pessoas, empresas, ações, objetos). Ao fim da análise, a conclusão é pela irregularidade da operação.

Como a irregularidade por incoerência interna depende de uma incongruência entre dois objetos diferentes, um subterfúgio usado, costumeiramente, para escapar à responsabilização é a alocação de tais objetos em empresas ou pessoas diferentes. Se, quando da análise, o observador usa de um método estático, fotográfico, recortando as empresas (na busca, por exemplo, de um único “real infrator”), o seu recorte a priori inviabiliza a investigação por conclusões, pela impossibilidade de justaposição de objetos para encontrar irregularidades por incoerência interna. É um tipo de captura metodológica do ente regulador (adota, por assimetria de informação, uma metodologia inadequada à análise do mercado que acaba por favorecer um de seus regulados).

Seguindo na esteira didática do bilhete de passagem, se um conglomerado de empresas opta por dividir suas ações e uma empresa ficar responsável pela emissão e outra pela viagem, a irregularidade por incoerência interna será constatada na relação. Tomando-se os extremos: a) pela ótica do bilhete emitido (tomando-o por certo), houve uma supressão de viagem (a viagem realizada não condiz com o bilhete); b) pela ótica da viagem realizada (tomando-a por certa), não houve emissão do bilhete atinente àquela viagem (um bilhete com outras informações designaria uma outra viagem). Por fins de proporcionalidade, quando há parcial coincidência entre bilhete e viagem, opta-se por uma moderação, mas que também será interpretada a partir de uma ótica escolhida: ou a viagem não foi realizada como previsto (esquema operacional); ou o bilhete não foi emitido como previsto (informações incorretas ou faltantes).

Em todo caso, decorre do ente regulador, portanto, determinar – antes e por sua conta – quem será o responsável pela totalidade da irregularidade na operação quando de sua constatação ou, se for o caso, pela corresponsabilização dos atores. Há uma estrutura hierárquica de valor que condicionará a atribuição de responsabilidade. Os esquemas processuais de sujeitos (nodos) e atividades (relações) – uma descrição narrativa da realidade – nos ajudam a visualizar o todo da operação e prover transparências às nossas próprias escolhas como regulador. Para o transporte rodoviário de passageiros, temos:

Passageiro (Usuário)    Contrata (Empresa)    Viagem (Veículo)    Autorizada (Agência)
--

Se existe uma incoerência interna entre o bilhete e a viagem, tal incoerência pode ser creditada a qualquer um dos atores. O passageiro pode ser impedido de viajar sob alegação de que não pode embarcar porque seu bilhete não coincide totalmente com a viagem a ser realizada (sofre o ônus do problema); a empresa ofertante pode ser multada pelo bilhete incoerente com a viagem (sofre o ônus do problema); a empresa proprietária do veículo pode ser multada pela viagem incoerente com o bilhete (sofre o ônus do problema); a Agência pode ser responsabilizada por omissão em não fiscalizar ou agir na regularização exigível (sofre o ônus do problema).

Naturalmente, o nosso condicionamento histórico faz com que a probabilidade de cada um desses desfechos varie: graças à ampla aceitação do Código de Defesa do Consumidor (CDC) e à perspectiva de proteção ao mais vulnerável na relação consumerista<sup>7</sup>, usualmente o ônus ao passageiro será mitigado ele será protegido. Usualmente, mas não sempre: há relatos de culpabilização simbólica de passageiros pela contratação de clandestinos (em especial em regiões desatendidas pelo mercado regular por questões contextuais, algo que deveria ser combatido em nível de Agência, vez que a redução das desigualdades regionais é um preceito constitucional); há relatos de captura ideológica das Agências Reguladoras no sentido de que o objetivo dessas autarquias seria “equilibrar o mercado”, desconsiderando o histórico e estrutural desequilíbrio entre usuários e empresas, confundindo-se igualdade e equidade em termos de promoção da justiça.

No outro extremo, também historicamente, pela posição de autoridade Estatal, a Agência raramente será responsabilizada pelas irregularidades do mercado regulado, ainda que suas ações sejam diretamente importantes para o funcionamento do serviço. Há, ainda, blindagens teóricas para a responsabilização das Agências: altos índices de irregularidades podem ser mascarados com punitivismo ou liberalização, duas tendências sintomatológicas opostas de um mesmo problema. As falhas de regulação (por omissão ou erro metodológico) são compensadas por hiper-ação fiscalizatória, deslocando a aparência de responsabilidade para as infratoras; ou ocultadas pela hiper-liberalização dos mercados, deixando de rotular as falhas

---

<sup>7</sup> BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm). Acesso em: 19 mar. 2024.

de mercado como irregularidades para a sua correção, mas como um movimento autônomo e natural da liberdade concorrencial.

Toda avaliação de um sistema fechado deve ser dada por critérios externos ao sistema. Assim, o devido julgamento da responsabilidade da Agência não pode prescindir do crivo constitucional e popular: após a regulação e suas modificações (punitivismo ou liberalização), as desigualdades regionais foram reduzidas e o direito ao transporte garantido? Ou o punitivismo inviabilizou a operação em determinadas áreas e a liberdade concorrencial extrema fez com que determinadas empresas desatendessem áreas menos lucrativas (mas em que ainda assim residem cidadãos com direito pressuposto ao transporte)? Esse debate, mais aprofundado, foge ao escopo do presente texto, mas deve ser instanciado para fins de balizamento da responsabilização dos atores sobre as irregularidades operacionais.

Por fim, portanto, o mais costumeiro e adequado é a responsabilização do conjunto de operadores do serviço (salvo em flagrantes erros dos outros extremos supramencionados). Quando, conforme as autorizações nos seus moldes tradicionais, todo o serviço é operado por uma única entidade, não resta dúvidas quanto à responsabilização. Doutro lado, quando o serviço é particionado à revelia do ente regulador, surge a dúvida quanto à responsabilização (da empresa que tece relações contratuais [bilhete] ou aquela que tece relações operacionais [viagem] com o cliente).

Como visto, a solução não está dada a priori e será devida a uma hierarquia de valores que são externos ao sistema fechado de uma operação de viagem na qual fora identificada a incoerência interna.

Em síntese, a primeira contingência (identificação da incoerência interna) atesta a existência da irregularidade. A próxima contingência (identificação da coerência externa) designará quais são as chaves de análise (critérios) que podem ser utilizados para a responsabilização. A última contingência (terceira, da economia da decisão administrativa) será aquela decisional, o arbítrio inevitável da discricionariedade administrativa (que deve ao máximo ser reduzida pelas balizas normativas e jurídicas, mas que ainda assim resiste a um último fundo não-vinculado).

## **CONTINGÊNCIA SEGUNDA: COERÊNCIA EXTERNA**

Para que seja determinada a responsabilidade – e, portanto, o real infrator – de uma irregularidade na prestação do serviço quando este é particionado entre empresas (uma relação privada), incorre-se no mesmo problema de dualidade-ambiguidade interpretativa. Seguindo

o modelo anteriormente proposto, pode-se igualmente considerar que a empresa de bilhetes (guichê ou plataforma digital de comercialização) subcontrata/terceiriza/aluga o veículo e motorista; ou que a empresa com veículo e motorista subcontrata/terceiriza guichê de vendas ou plataforma digital de comercialização.

Assim, o argumento de vedação à subcontratação – hoje em vigor no âmbito da ANTT – não resolve o problema porque, por um critério de anterioridade, é preciso determinar quem é a empresa (a que possui o balcão de vendas ou a que possui o veículo) que será considerada a primeira responsável e, dessa decisão, derivar que a outra é a subcontratada (e punir-se, portanto, à primeira, conforme os ditames do Código Civil).

Em não havendo uma única hipótese defensável no arcabouço legal atual, há caminhos argumentativos para deduzir-se por ambas as opções. A exposição dos critérios usados que levam à escolha por uma ou outra é fulcral na eleição do real infrator, caso se assim se opte por fazer. Ainda que nosso exemplo redutor da realidade envolva duas empresas (comercialização e viagem), elas serão, potencialmente, tantas quantas o mercado se dispuser a particionar a operação global do transporte de passageiros (por exemplo, pode-se chegar um tempo em que motoristas são terceirizados ou pejetizados, veículos alugados, plataformas de comercialização digital operadas por uma operadora, guichê de vendas presencial por outra, e assim por diante).

Pelo critério da aproximação cognitiva, a materialidade da operação, parece mais provável que se faça uma associação intuitiva da primeira empresa – subcontratante de serviços auxiliares – seja a possuidora do veículo; entretanto, o próprio arcabouço normativo prevê a possibilidade de operação com veículo de terceiros. Igualmente, as vendas de bilhetes de passagem podem se dar em guichês parceiros (e os problemas de emissão serão relativos às detentoras da linha). Essa abordagem privilegia a relação que se estabelece à direita de nosso esquema, ou seja, na relação entre ente regulador e o conjunto de empresas operadoras do serviço. Decorre, então, que a empresa que vai à ANTT solicitar a autorização seja, pela operação irregular (incoerente internamente), responsabilizada primeiramente.

Pelo critério da ótica do cliente, donde se extrai que a contratação direta pelo usuário fora feita com a empresa que ele reconhece como operadora, elementos como a plotagem externa do veículo, as inscrições imagéticas nos vouchers e bilhetes de passagem e os canais de contato para atendimento ao cliente sejam os critérios elencados para a caracterização da empresa primeira subcontratante. Essa abordagem privilegia a relação que se estabelece à esquerda de nosso esquema, ou seja, na relação contratual que se estabelece entre o usuário e o conjunto de

empresas operadoras do serviço. Decorre, então, que a empresa a que vai o usuário contratar com ela seja, pela quebra de contrato da operação irregular (incoerente internamente), responsabilizada primeiramente.

A apresentação do fenômeno segundo essas duas abordagens dispostas adjacente nos mostrará que a solução para o problema não se encontra em, simplesmente, uma argumentação plausível por uma delas. Não é de se espantar que, guardadas as devidas proporções, a primeira proposta, que aproxima o Estado da empresa, corre *pari passu* com as hermenêuticas ditas gramaticais, dogmáticas, legalistas ou tradicionais, mais atentas ao texto frio da lei, aos próprios atos da administração (a outorga de autorização, por exemplo). A segunda, por sua vez, focalizando o usuário, parte frágil das relações aqui desenhadas, conversará mais intimamente com hermenêuticas sociológicas, histórico-críticas, céticas e assim por diante. O embate interpretativo dá-se, portanto, ora no nível de recortes do fenômeno, ora entre as suas hermenêuticas vinculadas, pouco tendo sido feito para cartografar tais entendimentos como agora o propomos.

Ainda que as hermenêuticas extrapolem o conteúdo interno do fenômeno estudado (a irregularidade na operação de transporte constatada pela incoerência interna operacional), a ampla correlatividade entre os recortes dos fenômenos e os métodos usados para interpretá-los não chega a permitir que se configure, *per se*, uma referência externa de crivo para a coerência. Tanto o objeto como o método estão circunscritos ao Direito Aplicado, um campo de estudo dos fenômenos materiais (sujeitos em relação e atividade no mundo, pessoas viajando, firmando compromissos, transportando etc.). Nesse campo, a mera descrição da realidade não encontra óbices, como já o fizemos: da relação contratual, do surgimento do intermediário, das características de sua operação e quais funções/comportamentos arroga para si, retirando atribuições dos seus pares adjacentes (da própria Agência, o ente regulador, ou de outras empresas) e assim por diante. Conhecer é o primeiro passo para julgar. Entretanto, o julgamento exige, por comparação, o estabelecimento de um ideal imaterial, uma abstração utópica, que servirá de guia para onde se deseja caminhar – e o crivo de coerência externa dar-se-á a partir da pergunta: o fenômeno hoje encaminha-se para a realização desse ideal ou afasta-o dele?

Da análise combinatória de coerências, há quatro resultados possíveis: a) incoerências interna e externa, donde a irregularidade identificada prejudica o atingimento do ideal e deve ser corrigida; b) incoerência interna e coerência externa, donde a irregularidade conforme arcabouço normativo atual auxilia o atingimento do ideal e deve ser, portanto, tolerada e servir de ponto de atenção para um potencial refinamento do arcabouço normativo (caso não se trate

de um outlier, mas de uma recorrência); c) coerência interna e incoerência externa, donde a legalidade dos atos têm prejudicado o atingimento do ideal, algo típico das falhas de governo, captura regulatória e assim por diante, em que a normatividade do Estado, mal elaborada, prejudica o motivo-de-ser do próprio Estado (o argumento contratual-social que o sustenta ideologicamente) e exige atenção para correção do arcabouço normativo rapidamente; e) coerências interna e externa, quando finalmente tudo corre dentro do combinado: diretrizes favorecem o ideal e são seguidas.

Resta, pois, para a construção da coerência externa, a delimitação de subcritérios e características do ideal a ser perseguido de sociedade. A coerência externa será resultado da comparação entre objetivos/fins e meios: se os meios pelos quais estão ocorrendo os fenômenos de fato – conforme o conhecimento tomado como científico a determinada época – colaboram no sentido desejado. Isso porque, é mister pontuar: um gestor ou similar, dotado apenas de autoridade e nenhum conhecimento, dizer que algo está sendo feito com objetivo de atingir X não poderá ser julgado coerente se aquilo que está sendo feito, claramente, não encaminhar o estado de coisas para aquele objetivo a ser atingido.

Em um mundo regido por políticas de Estado (assim o é preconizado para a regulação econômica e materializado na independência das autarquias especiais), e não de Governo, o ideal está dado por ditames constitucionais. Notadamente, para o caso dos transportes rodoviários interestaduais de passageiros, a redução das desigualdades regionais e sociais e a garantia do direito de segunda geração ao transporte (um direito positivo, baseado na prestação de um serviço público). Os chamados “interesses do Estado” ou do Governo ou do Ente Regulador são aqueles inscritos nos normativos que regem a Administração Pública. Eles coincidem (ou assim deveriam) com o interesse público, dos usuários dos serviços públicos como o transporte. Interesse de Estado e Interesse Público, portanto, são duas óticas de um mesmo fenômeno balizador das decisões a serem tomadas em um mercado regulado.

Na mesma esteira, assim também o são as empresas. Isso porque, de sua definição, elas são um dos modos de organização de pessoas em torno da execução de uma atividade a qual, individualmente, seria impossível. Constitucionalmente, isso se lastreia a partir da noção de função social da propriedade privada, de modo que, ainda que residualmente o lucro dos proprietários de empresas esteja em jogo, é residual (ou nula) a sua importância para as decisões regulatórias. Para fins de equilíbrio de interesses do mercado regulado, deseja-se que as empresas cumpram a sua função social, sendo esse o interesse das empresas para fins regulatórios. O lucro não se incorpora nesse rol de interesses porque é um interesse privado

dos detentores do capital das empresas – algo essencialmente privado e personalíssimo e, portanto, não afeto à coisa pública e aos serviços públicos.

Dizer, portanto, que a função do ente regulador é o de equilibrar os interesses dos atores envolvidos no mercado regulado não deve criar espaço para capturas ideológicas, decorrentes de um estratagema linguageiro. Dito expressamente, o interesse do Estado é cumprir a sua dívida com a população segundo o seu contrato social, protegendo aos usuários e garantido acesso justo e igualitário à população; o interesse das Empresas é cumprir a sua dívida com a população segundo as missões de suas constituições empresariais, fornecendo o serviço de transporte aos passageiros; e o interesse do usuário é o de ser transportado com qualidade e, coletivamente, que se promova o desenvolvimento regional e social do povo do qual ele faz parte.

Assumir, contrariamente, que o interesse do Estado é o fortalecimento do seu poder soberano; e o das empresas é o lucro; é um modo de personalizar a administração pública, colocá-la em prol dos interesses privados de seus dirigentes, completamente estranhos à função pública e nossa ordenação pátria.

A coerência externa, portanto, está vinculada aos caminhos prováveis de realização desse ideal abstrato que o resumimos como interesse público. No mundo da regulação, entretanto, o advento de fenômenos como as externalidades (negativas e positivas), práticas anticoncorrenciais (monopólios, cartéis, trustes etc.) e seleções adversas acabam por acortinar o caminho até a realização deste ideal, fazendo com que o poder público opere em sentido contrário. A personalização da função pública também pode ocorrer de modo inadvertido no processo de avaliação das políticas públicas quando, por exemplo, o regulador toma o interesse privado de um usuário-padrão como sinônimo do interesse público, operando a uma extrapolação indevida. Por exemplo, considerando que a redução do preço de uma passagem em linha com origem e destino e grandes centros brasileiros seja, por si, a materialização do interesse público, desconsiderando que tal redução pode estar atrelada à sonegação no fornecimento de benefícios e gratuidades devidas por lei a passageiros vulneráveis ou desatendimento de linhas menos atrativas financeiramente para as empresas.

Se a coerência interna se ocupou do processo desde a autorização até a execução da viagem, a coerência externa ocupa-se das variáveis de contexto que legitimam ou deslegitimam um determinado conjunto de viagens em decorrência de seus resultados. Os resultados prováveis servem de orientação para ação sobre as contingências materiais que podem ser manipuladas.

Elas são mais facilmente visualizadas a partir de dualidades: a) grandes centros vs. áreas ermas (critério regional); b) usuários pagantes vs. usuários vulneráveis elegíveis para gratuidades e descontos (critério social). Em ambos os casos, para fins de justiça distributiva, os primeiros (grandes centros e usuários pagantes) devem cooperar para a viabilidade operacional dos segundos (áreas ermas e beneficiários), ampliando o exercício do direito ao transporte. Aos instrumentos de justiça distributiva em que não há transferência direta de valores monetários, mas sopesamentos de custos, nomeamos “subsídios cruzados”.

Coerência interna e externa articulam-se da seguinte forma: quando a legislação está arquitetada para autorizar apenas aquelas viagens que cumprem os critérios de coerência externa (ou seja, promovem o interesse público), as viagens que não cumprem tais critérios são realizadas clandestinamente. Para evitar uma clandestinidade formal explícita – ausência de qualquer documento –, as empresas obtêm documentos de viagens similares que cumprem os critérios e são autorizadas, mas não as executam. Ao contrário, fazem o que lhes aprouve. Como há alguns elementos de semelhança – origem, destino, data, horário –, argumentam tratar-se da viagem autorizada. Entretanto, conforme o vemos, para fins de mercado regulado, uma viagem é um serviço público e, portanto, além das características físico-materiais (veículo, motorista, deslocamento etc.), possui características jurídico-epistemológicas (interesse público, critérios regional e social de justiça distributiva, ausência de práticas anticoncorrenciais, regularidade na prestação etc.). O objeto de regulação da ANTT não é viagem, mas serviço público. Não à toa, além dos recortes de atribuição (por exemplo, serviços de TRIP), as viagens essencialmente particulares escapam à regulação e fiscalização.

### **CONTINGÊNCIA TERCEIRA: ECONOMIA DA DECISÃO ADMINISTRATIVA**

Para que o interesse público se realize, três são os principais conjuntos de decisões administrativas que devem ser levadas em consideração quando da atuação do regulador. O primeiro grupo, os instrumentos de promoção da justiça distributiva e acesso da população aos direitos de transporte e desenvolvimento econômico e social. O segundo grupo, os instrumentos de fiscalização e combate às práticas antieconômicas, os quais, vimos, são aplicáveis não diretamente em concordância com o primeiro grupo, mas com o interesse público que o lastreia – apesar de que, com o bom desenvolvimento do primeiro grupo, é de se esperar que operem coerentemente entre si e coincidam na aplicabilidade. O terceiro grupo, o estudo quali-quantitativo do esforço devido à aplicação dos anteriores frente aos benefícios ou redução de riscos e danos de sua não aplicação.

Relativamente ao primeiro grupo, ainda que os instrumentos sejam diversificados e outros sobrevenham na progressão do tempo, elencamos alguns dignos de nota: a) frequência mínima; b) taxa de fiscalização por veículo; c) circuito fechado.

A frequência mínima atende aos critérios de regularidade na prestação do serviço, evitando que o usuário, em especial o de áreas ermas, fique à mercê da lucratividade do mercado (demanda de passageiros e lotação de veículo) para o exercício de seu direito ao transporte.

A taxa de fiscalização por veículo faz com que, progressivamente, empresas maiores, com mais veículos cadastrados, arquem com os maiores valores, reduzindo as barreiras de entrada no mercado de empresas menores.

O circuito fechado, exigível apenas para os fretamentos (turístico, eventual etc.), protege o mercado regular de passageiros, que é o mercado que presta efetivamente o serviço público relativo a transportes: ele é que atende a critérios de regularidade, acesso e justiça distributiva (há benefícios e descontos para população vulnerável).

Combinados, esses três instrumentos favorecem que o mercado de prestação do serviço público de TRIP seja majoritariamente atendido pelos serviços regulares, em que há benefícios e descontos subsidiados pelos pagantes (critério social do interesse público), atendimento com regularidade a áreas ermas (critério regional) e a prestação baseada em pequenas empresas (controle de monopólios).

Isso, entretanto, funciona como uma linha de tendência e orientação, vez que o mercado de transportes de longa distância é considerado um monopólio natural: em virtude dos custos afundados (veículos, pontos de apoio logístico etc.), o atendimento aos critérios social e regional do interesse público exigem uma margem de receita tal que uma situação oligopolista é tolerada (mas regulada) em prol da economicidade ao usuário vulnerável (regional ou socialmente).

O resultado operacional dessa combinação de fatores encontra-se descrito no anuário estatístico do TRIP 2022<sup>8</sup>, donde alguns achados:

Em 2022, o mercado regular movimentou 21 milhões de passageiros (sendo 1,7 milhões de beneficiários) e o mercado de fretamento quase 12 milhões. Quanto a veículos, 55,2% das

---

<sup>8</sup> ANTT, Agência Nacional de Transportes Terrestres. **Anuário Estatístico TRIP 2022**. [S. l.: s. n.], 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/passageiros/anuario-estatistico-dos-transportes-de-passageiro/AnurioEstatsticoTRIP2022.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2024.

empresas do regular possuem 9+ veículos, enquanto nas de fretamento 62,1% possui no máximo 2 veículos.

Das autorizações, o mercado regular possui 345 empresas (4,13%), enquanto o fretado 7977 empresas (95,59%). Isso significa que, no ano, uma empresa regular transporta, em média, 61 mil passageiros, enquanto uma empresa fretada transporta 1,5 mil passageiros. Dentro desse fenômeno, entretanto, encontramos a Buser (inscrita sob o CNPJ 29.365.880/0001-81), intermediária que transportou mais de 1 milhão de passageiros em mais de 32 mil viagens em ônibus realizadas em 2022, extrapolando em mais de 16 vezes a média de passageiros transportados por empresas regulares no mesmo ano, segundo os dados compilados do dataset de Licenças de Viagens da ANTT<sup>9</sup>.

Lembremos que a permissividade tolerada a um mercado oligopolista decorre de uma justificativa lastreada na justiça distributiva – o segundo grupo de critérios para a ação da Administração Pública –, algo a que a Buser não colabora uma vez que explora clandestinamente o mercado regular com licenças de viagens fretadas que não correspondem integralmente às viagens efetivamente operadas.

Sob o critério social do interesse social, as viagens operadas pela Buser não oferecem garantia de realização da viagem (regularidade, frequência mínima) e nem quaisquer dos benefícios e descontos garantidos por lei.

Sob o critério regional do interesse social, 93% das viagens operadas pela Buser no período entre janeiro de 2022 e fevereiro de 2024 têm as suas origens em unidades federativas do sudeste brasileiro (SP, MG, RJ e ES).

Igualmente não se pode argumentar que a Buser cooperaria com o acesso de pequenas empresas ao mercado, fomentando as pequenas economias empresariais e o empreendedorismo, uma vez que apenas 2% (12) das suas empresas parceiras que lhe fornecem os recursos humanos e materiais já abocanham um terço (33%) das viagens operadas pela Buser. O quadro 1 apresenta o seletivo grupo das maiores parceiras da Buser.

#### QUADRO 1 – Lista das principais empresas parceiras da Buser

---

<sup>9</sup> ANTT, Agência Nacional de Transportes Terrestres. **Licenças de Viagens do Fretamento Eventual e Turístico**. [S. l.: s. n.], 2024. Disponível em: <https://dados.antt.gov.br/dataset/sisaut-nacional-internacional>. Acesso em: 19 mar. 2024.

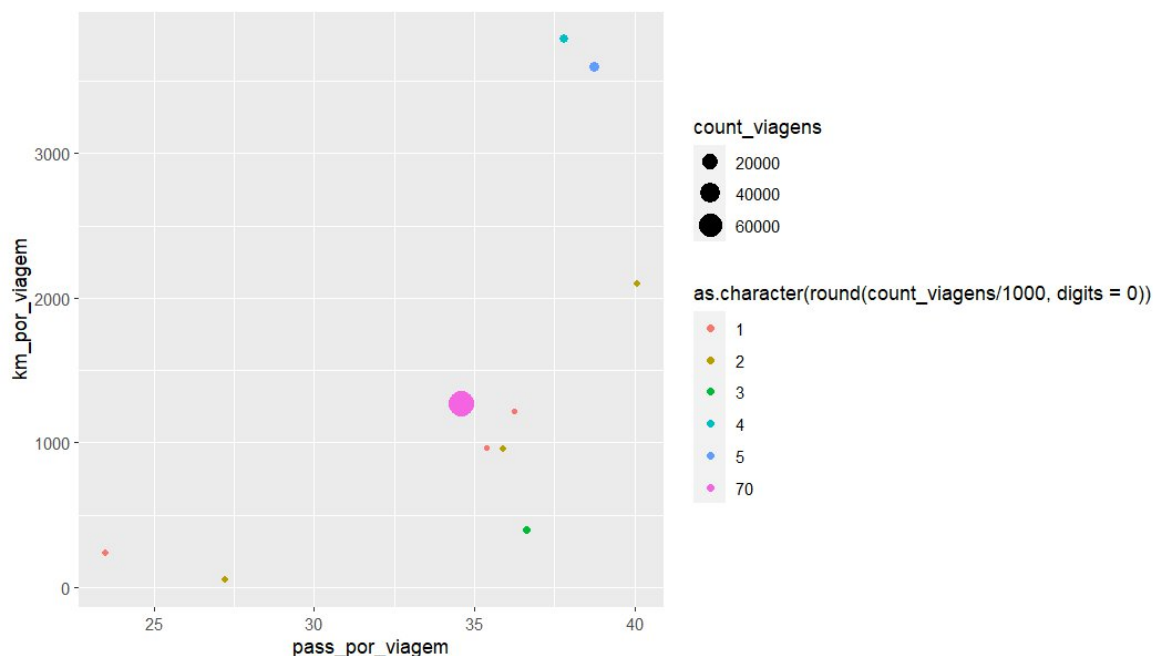
Razão Social	CNPJ	Nº de Viagens Buser	Percentual Acumulado
JUNDIA TRANSPORTADORA TURISTICA LTDA	50.958.412/0001-07	4421	6%
TRANSPORTADORA TURÍSTICA NATAL LTDA	47.202.007/0001-50	4192	12%
ES AGENCIA DE VIAGENS E TURISMO EIRELI	34.632.840/0001-99	2046	15%
SANTA MARIA TURISMO LTDA	09.547.990/0001-57	1712	18%
VALLE TRANSPORTE TURISTICO LTDA	26.434.032/0001-99	1590	20%
MNA TURISMO TRANSPORTES E LOCACAO DE BENS E EQUIPAMENTOS LTDA	42.956.953/0001-78	1567	22%
GOLD TURISMO E FRETAMENTO LTDA - ME	13.605.215/0001-88	1405	24%
RIO TRANSPORTE TERRESTRE LOCADORA EIRELI	31.688.343/0001-14	1399	26%
R & E TURISMO LTDA-ME	24.765.564/0001-83	1349	28%
CATARINENSE TURISMO LTDA - ME	08.336.161/0001-62	1309	30%
TRANSVALE TURISMO, FRETAMENTO E LOCACAO LTDA	25.011.490/0001-52	1257	32%
TJ AGENCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA	08.215.974/0001-02	1254	33%

Fonte: Elaborado pelos autores com dados de ANTT (2024).

O modelo monopolista adotado pela Buser pode ser visualmente apresentado compilando-se em um gráfico de pontos as informações de números de viagens, passageiros por viagem e distância total percorrida por viagem das dez maiores responsáveis-contratantes pelas viagens registradas entre janeiro de 2022 e fevereiro de 2024 (todas com mais de 1000 viagens operadas).

Os pontos distribuem-se em três principais regiões do gráfico: a) à direita e acima, donde estão as viagens com muitos passageiros (alto valor de  $x$  = passageiros por viagem) e longas distâncias (alto valor de  $y$  = distância por viagem); b) à esquerda e abaixo, donde estão as viagens com poucos passageiros (baixo valor de  $x$  = passageiros por viagem) e curtas distâncias (baixo valor de  $y$  = distância por viagem); c) à direita e no terço inferior do gráfico, donde estão as viagens com muitos passageiros (alto valor de  $x$  = passageiros por viagem) e médio-curtas distâncias (médio-baixo valor de  $y$  = distância por viagem).

**GRÁFICO 1** – Distribuição das maiores pessoas jurídicas e físicas registradas como responsáveis-contratantes em licenças de viagem de fretamento segundo distância e número de passageiros transportados por viagem



Fonte: Elaborado pelos autores com dados de ANTT (2024).

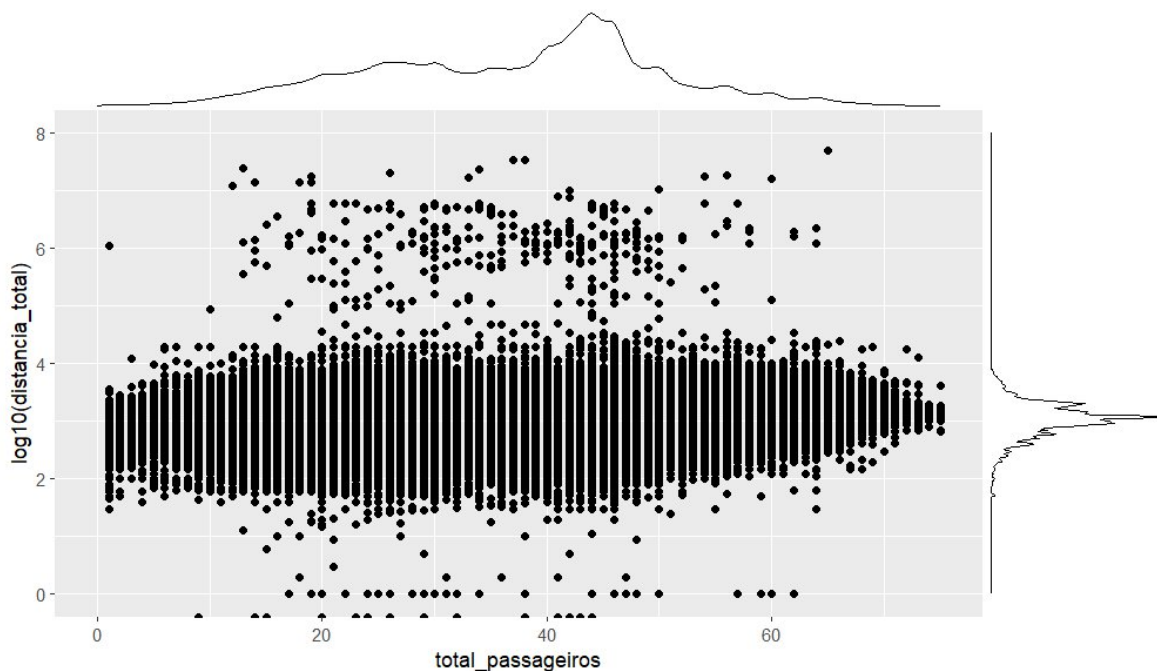
As viagens do grupo da região A (longa distância e muitos passageiros), ainda que não cumpram o critério social de justiça distributiva, pressupõe-se que atendam a regiões mais afastadas em virtude de sua distância (critério regional). As viagens do grupo em B (curta distância e poucos passageiros), ainda que oficialmente não cumprissem com o critério social de justiça distributiva (por não haver a obrigação legal de benefícios e descontos), pressupõe-se que o fazem, uma vez que as viagens ocorrem ainda que com baixo número de passageiros, garantindo a viagem mesmo em situações de lotação do veículo menos lucrativas. Além disso, a curtíssima distância indica trajetos fronteiriços entre unidades das federações, atendendo a regiões que são localmente ermas, vez que as capitais dos Estados tendem a encontrar-se distantes das fronteiras destes. Nesses dois grupos há a presença importante de responsáveis que operam volumes de viagens da ordem de milhares.

Muito diferentemente, no grupo da região C, a Buser (o círculo rosa com mais de 70 mil viagens) encontra-se hegemônica, ao lado apenas de outras que não atingem a marca de mil viagens realizadas. Em termos de características, as distâncias são compatíveis com as viagens operadas mormente entre capitais ou grandes centros (econômicos ou turísticos e cidades médias) dos Estados do sudeste brasileiro, indicando o privilegiamento de um tipo muito específico de usuário pagante. Além disso, a alta lotação confirma o descompromisso com a regularidade, vez que faz parte declarada do próprio modelo de negócios da empresa a operação

de viagens apenas quando a lotação do veículo se faz financeiramente interessante para ela, não garantido a realização do serviço aos usuários quando de sua contratação.

Com isso, cumpre-se também a terceira contingência: não só a operação da Buser não atende integralmente aos requisitos internos (contingência primeira), como não colabora para a justiça (contingência segunda) e, ainda, o volume de sua operação e a posição hegemônica antieconômica no mercado impele o seu combate (contingência terceira). Para o estudo de importância quantitativa dos clandestinos no mercado de transportes, cumpre o estudo comparado entre o espaço amostral (apresentado no gráfico 2) e os números de viagens operados pelos maiores contratantes (apresentado no quadro 2).

GRÁFICO 2 – Distribuição das licenças de viagem do universo amostral de 2022 a fev.2024 por distância e passageiros.



Fonte: Elaborado pelos autores com dados de ANTT (2024).

A distribuição do espaço amostral acompanhando as mesmas condições antes identificadas para os maiores responsáveis-contratantes demonstra a seletividade econômica do mercado de fretamento. As altas frequências de ocorrências de viagens em distâncias médias com lotação máxima ou próxima da máxima dos veículos (acima de 40 passageiros), conforme as curvas de tendência nas extremidades do gráfico, demonstra o seu caráter de bem (serviço) de

necessidade secundária, o que já era a diretriz prevista normativamente pelos critérios diferenciadores entre os mercados Regular e de Fretamento e já aqui debatidos.

QUADRO 2 – Lista das principais pessoas registradas como responsáveis-contratantes do TRIP-Fretamento por número de viagens no período (2022 a fev. 2024)

CPF ou CNPJ	Nome ou Razão Social	Número de Viagens
29.365.880/0001-81	BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA	70307
605.***.***-20		5464
449.***.***-15		4131
10.866.549/0013-50	AGENCIA LUCK VIAGENS E TURISMO LTDA	2509
03.971.539/0001-86	SQUAD VIAGENS E TURISMO LTDA	1671
47.080.408/0001-84	HASHTAG TURSHOWS VIAGENS E TRANSPORTES LTDA	1588
02.836.056/0094-05	DHL LOGISTICS BRASIL LTDA	1501
20.275.626/0001-18	VIA MARAGOGI TURISMO LTDA-ME	1221
016.***.***-06		1124
19.767.679/0001-77	MAR E SOL VIAGENS LTDA ME	1090

Fonte: Elaborado pelos autores com dados de ANTT (2024).

Além da importante presença da Buser em número de viagens, chama à atenção a presença de dois números de CPF como responsáveis-contratantes das viagens fretadas no período. A emissão de uma licença de viagem é considerada, desde 2020 por força da Resolução ANTT 5.908/2020, uma atividade de nível de risco II com decisão administrativa automática, em que importante parte dos dados inseridos não passam por uma validação extensiva<sup>10</sup>. A liberalização e simplificação dessa etapa, que coincide com o relaxamento do arcabouço normativo capaz de criar as bases para a implosão do mercado regular (de um bem público primário) pelo mercado fretado (de um bem privado secundário), vem desde a alteração da Lei nº 10.233/2001 pela Lei nº 12.996/2014, que alterou o método de outorga do TRIP Regular de

<sup>10</sup> ANTT, Agência Nacional de Transportes Terrestres. Resolução nº 5.908, de 15 de setembro de 2020. Dispõe, no âmbito da Agência Nacional de Transportes Terrestres, sobre os atos públicos de liberação de atividades econômicas, sua classificação de risco e os respectivos prazos máximos de análise de que trata o Decreto nº 10.178, de 18 de dezembro de 2019. Disponível em: [https://anttlegis.antt.gov.br/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&num\\_ato=00005908&sgl\\_tipo=RES&sgl\\_orgao=DG/ANTT/MI&vlr\\_ano=2020&seq\\_ato=000&cod\\_modulo=161&cod\\_menu=5408](https://anttlegis.antt.gov.br/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&num_ato=00005908&sgl_tipo=RES&sgl_orgao=DG/ANTT/MI&vlr_ano=2020&seq_ato=000&cod_modulo=161&cod_menu=5408). Acesso em: 19 mar. 2024.

permissão para autorização<sup>11,12</sup>, aproximando-o do Fretamento, e da Lei nº 13.874/2019 com a sua Declaração de Direitos de Liberdade Econômica<sup>13</sup>.

Como resultado, ao investigarmos no dataset os nomes a que se referem os CPF's do quadro 2, encontramos valores múltiplos, avolumando-se as demonstrações de irregularidades internas em que incorrem as principais responsáveis-contratantes do mercado de fretamento no Brasil. Tais resultados são apresentados no quadro 3.

QUADRO 3 – Lista de nomes associados aos três CPF's que compõem o grupo das principais pessoas registradas como responsáveis-contratantes do TRIP-Fretamento

605.***.***-20		016.***.***-06		449.***.***-15	
Ã%DS***.***.***LHO	FLA***.***.***NDE	ANA***.***.***ANA	ADR***.***.***LVA		
ADR***.***.***LMA	LUC***.***.***UJO	FAC***.***.***ANA	ADR***.***.***RUZ		
ADR***.***.***LVA	LUI***.***.***MOS	JON***.***.***IMA	Ãfã€D***.***.***LHO		
ADR***.***.***RUZ	MAR***.***.***LVA	-LU***.***.***SSI	ÃfE'Ã,***.***.***LHO		
ADR***.***.***UZ	OED***.***.***VES	LUE***.***.***IDA	ALE***.***.***NIO		
ADR***.***.***VA	OTA***.***.***USA	LUI***.***.***SSI	ANA***.***.***LVA		
ANA***.***.***LHO	ROG***.***.***LVA	ODI***.***.***EDO	ATA***.***.***UZA		
DIR***.***.***ADO	ROG***.***.***RGO	RAQ***.***.***LVA	CAR***.***.***GES		
DIR***.***.***IRA	VAL***.***.***UZA	SAL***.***.***DRO	CAR***.***.***LVA		
FER***.***.***ADE	WES***.***.***USA	UIZ***.***.***SSI	CIL***.***.***CHA		
449.***.***-15					
GER***.***.***ORO	OTA***.***.***-15	OTO***.***.***UZA	CLA***.***.***USA		
HIL***.***.***VES	OTA***.***.***A	PAU***.***.***IOR	CLE***.***.***SA		

<sup>11</sup> BRASIL. Lei nº 10.233, de 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 Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110233.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110233.htm). Acesso em: 19 mar. 2024.

<sup>12</sup> BRASIL. Lei nº 12.996, de 18 de junho de 2014. Altera as Leis nºs 12.715, de 17 de setembro de 2012, que institui o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores - INOVAR-AUTO, 12.873, de 24 de outubro de 2013, e 10.233, de 5 de junho de 2001; e dá outras providências. 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L12996.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12996.htm). Acesso em: 19 mar. 2024.

<sup>13</sup> BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/113874.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113874.htm). Acesso em: 19 mar. 2024.

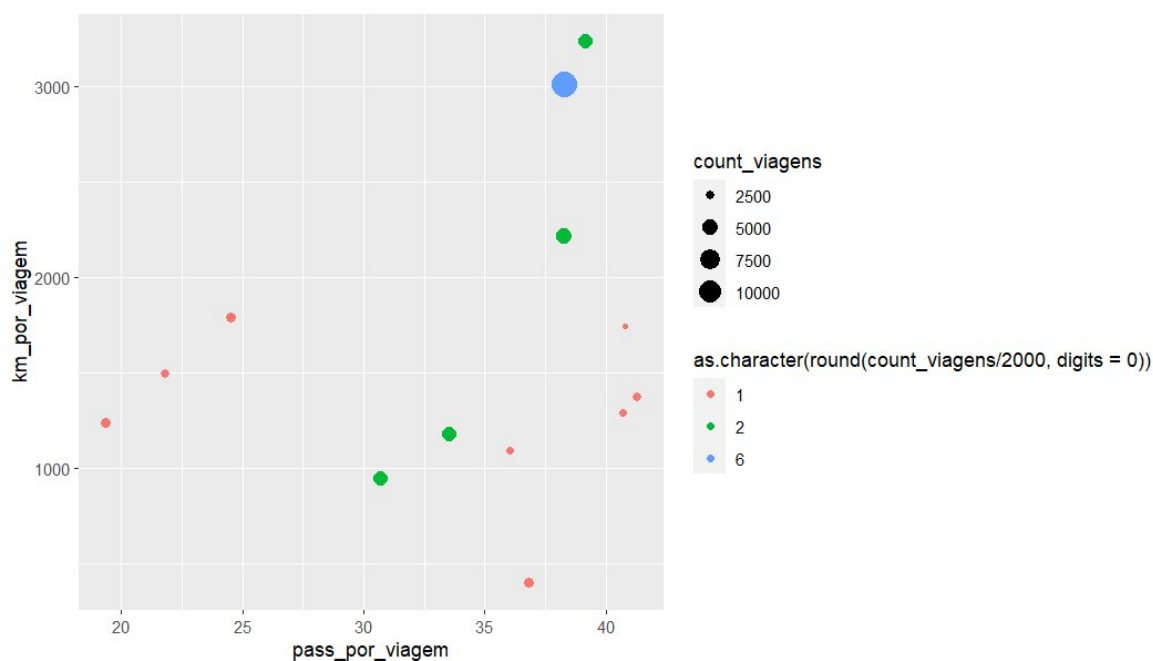
IOL*** ***** **NHO	OTA*** ***** **IMA	RDE*** ***** **USA	CLE*** ***** **IRA
JOS*** ***** **ETO	OTA*** ***** **INS	SOL*** ***** **TOS	DOU*** ***** **STA
LIN*** ***** **LVA	OTA*** ***** **SA	VAN*** ***** **RAL	EDI*** ***** **LVA
MAR*** ***** **IRA	OTA*** ***** **USA	VIL*** ***** **LEM	EDU*** ***** **URA
MAR*** ***** **UES	OTA*** ***** **UZA	WAL*** ***** **Ã,Â§O	ELI*** ***** **DAO
MAU*** ***** **SUS	OTA*** ***** **ZA	WAL*** ***** **CIO	FAB*** ***** **IRA
OT*** ***** **SA	OTO*** ***** **USA	WAL*** ***** **NÃ±O	FÃfÆ'*** ***** **LVA

Fonte: Elaborado pelos autores com dados de ANTT (2024).

Passando-se a mirar a base de dados a partir do campo de empresas registradas como operadores em licenças de viagem, donde se inserem as parceiras da Buser que lhe provêm os recursos humanos e materiais para a realização do transporte, esbarramos em similar concentração de mercado.

Similarmente pode ser visualmente apresentado compilando-se em um gráfico de pontos (gráfico 3) informações de números de viagens, passageiros por viagem e distância total percorrida por viagem registrada entre janeiro de 2022 e fevereiro de 2024 (todas com mais de 2000 viagens operadas). No quadro 4 apresentamos a lista dessas maiores empresas, adicionando-se as colunas relativas à parceria delas com os CPF's supramencionados.

GRÁFICO 3 – Distribuição de maiores empresas registradas como operadoras em licenças de viagem de fretamento segundo distância e número de passageiros transportados por viagem



Fonte: Elaborado pelos autores com dados de ANTT (2024).

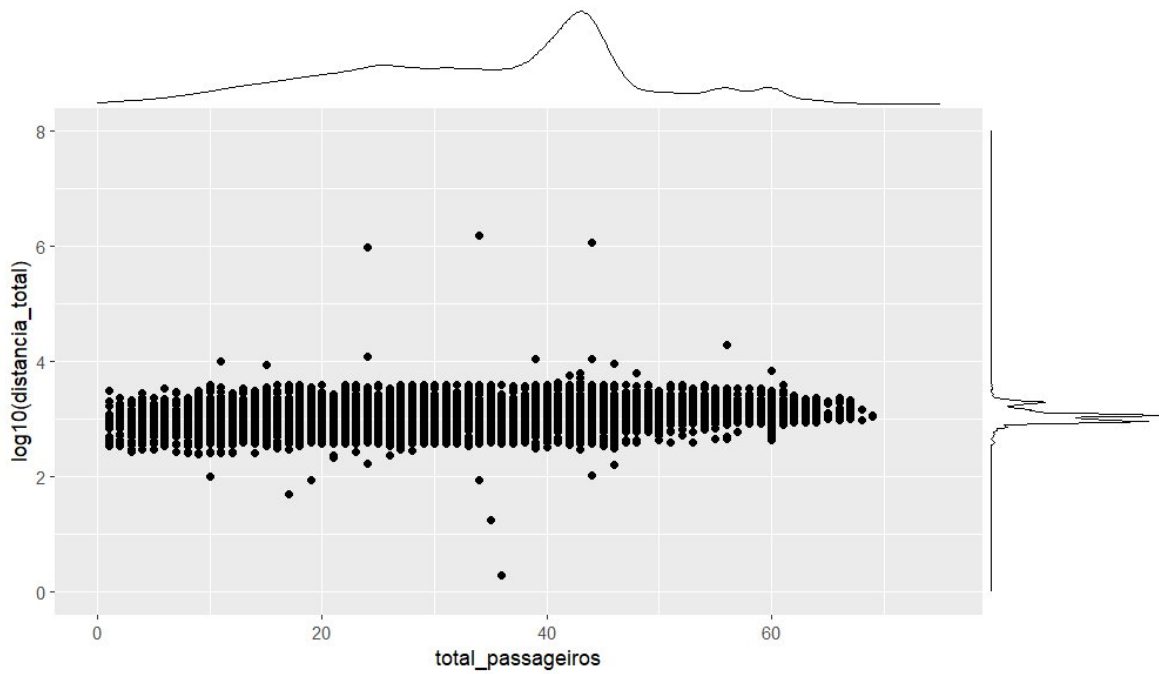
QUADRO 4 – Lista de maiores empresas registradas como operadoras em licenças de viagem de fretamento segundo números de viagens das três principais pessoas responsáveis-contratantes do transporte.

CNPJ	Razão Social	Nº Total Viagens	Nº Viagens Buser	Nº Viagens 605.***-20	Nº Viagens 449.***-15
22.308.102/0001-01	PLANALTO TURISMO EIRELI	12178	7	3588	2131
26.607.469/0001-87	TITAN TURISMO EIRELI	4740	43	0	1
50.958.412/0001-07	JUNDIA TRANSPORTADORA TURISTICA LTDA	4421	4421	0	0
47.202.007/0001-50	TRANSPORTADORA TURÍSTICA NATAL LTDA	4396	4192	0	0
27.071.664/0001-06	A. W. C. TURISMO LTDA - EPP	4188	9	1120	1251
10.866.549/0001-17	AGÊNCIA LUCK VIAGENS E TURISMO LTDA	2651	0	0	0
44.471.985/0001-09	ADVANCE TRANSATUR TRANSPORTADORA TURISTICA LTDA	2625	0	0	0
13.582.013/0001-68	CLASSE A TRANSPORTES AGENCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA - ME	2568	0	0	0
13.605.215/0001-88	GOLD TURISMO E FRETAMENTO LTDA - ME	2457	1405	0	0
21.112.552/0001-61	AGENCE CONTACT INTERNATIONAL DE TURISMO LTDA	2340	1113	0	0
01.463.378/0001-94	STYLE BUS AGENCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA	2292	553	0	0
34.632.840/0001-99	ES AGENCIA DE VIAGENS E TURISMO EIRELI	2274	2046	0	0
36.318.624/0001-07	PEDRA AZUL TURISMO LTDA - EPP	2070	531	0	0

Fonte: Elaborado pelos autores com dados de ANTT (2024).

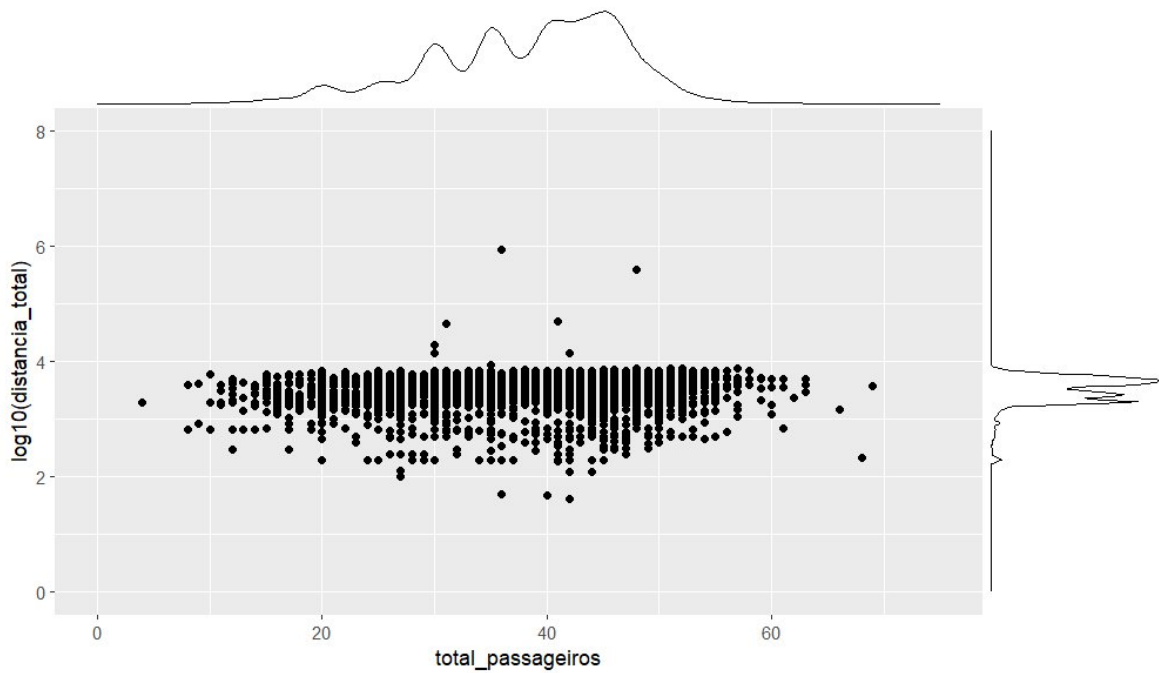
Diante da importante expressão dos números de viagens contratadas pelos CPF's na 1ª e 5ª maiores transportadoras e das viagens da Buser com parceiras na 3ª e 4ª posição, consolidamos nos gráficos 4 e 5 a distribuição de licenças de viagens da Buser e dos CPF 605.\*\*\*.\*\*\*-20 e 449.\*\*\*.\*\*\*-15 de 2022 a fev.2024 por distância e passageiros.

GRÁFICO 4 – Distribuição das licenças de viagem da Buser de 2022 a fev. 2024 por distância e passageiros.



Fonte: Elaborado pelos autores com dados de ANTT (2024).

GRÁFICO 5 – Distribuição das licenças de viagem dos CPF 605.\*\*\*.\*\*\*-20 e 449.\*\*\*.\*\*\*-15 de 2022 a fev.2024 por distância e passageiros.

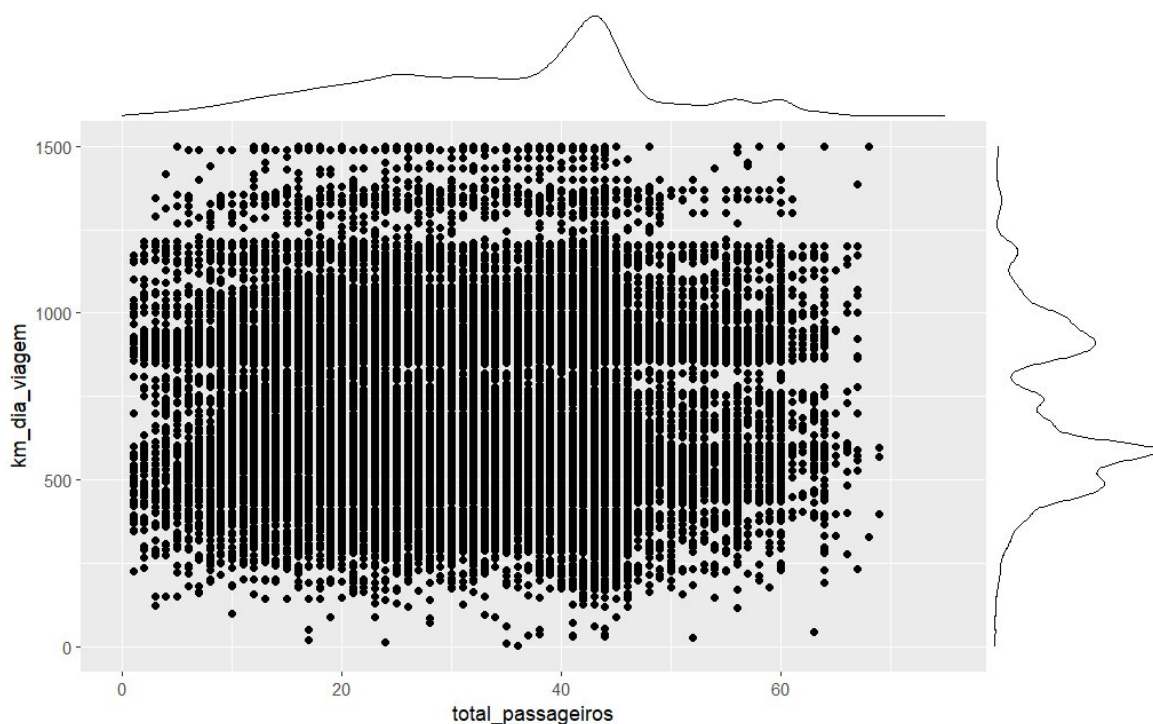


Fonte: Elaborado pelos autores com dados de ANTT (2024).

Da comparação dos gráficos de dispersão, vê-se a setorização de nichos de mercado, de modo que não há competição expressa entre Buser e o grupo PLANALTO-AWC (proxy da distribuição dos CPF's). Enquanto a Buser opera viagens menores (logaritmo de base 10 da distância em torno de 3), o outro opera viagens mais longas (logaritmo de base 10 da distância entre 3 e 4). Além disso, a Buser limita frequentemente sua lotação de veículos acima de 40 passageiros, enquanto o grupo apresenta dois outros picos menores em 30 e 35.

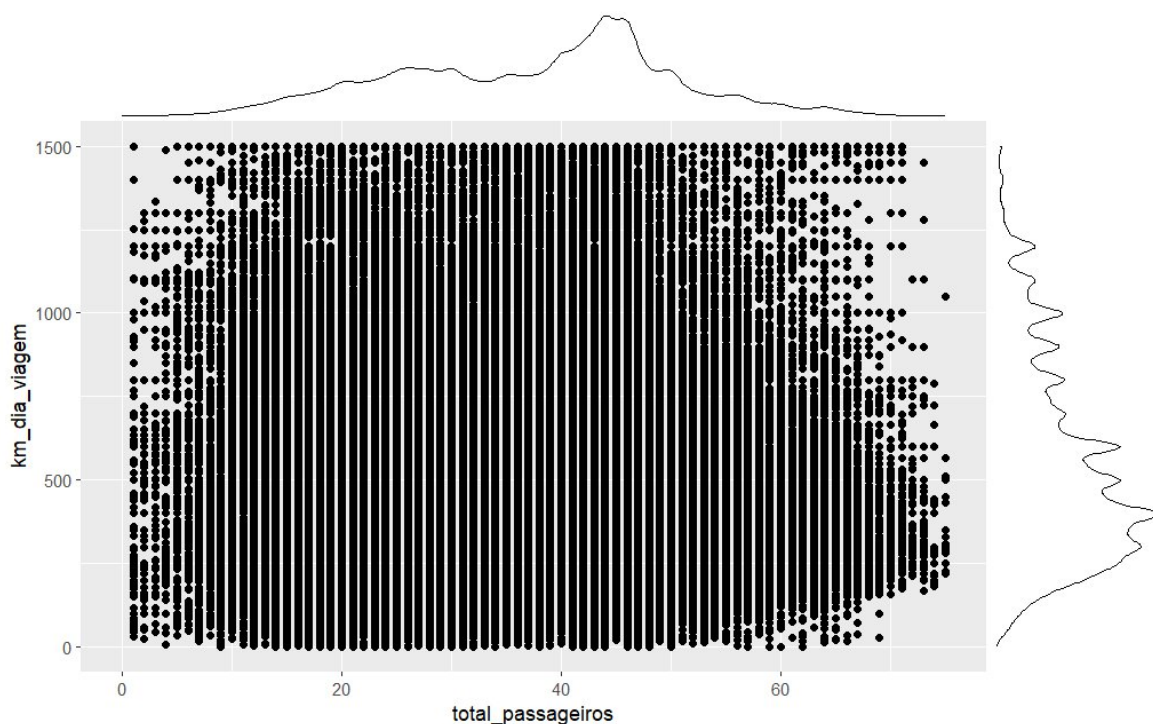
Finalmente, para fins de análise da exploração clandestina pela Buser do mercado regular de passageiros, cumpre buscar se há viagens sendo realizadas em apenas um sentido (circuito aberto) ainda que com a emissão de fachada de licenças de viagem de fretamento em circuito fechado (ida e volta com mesmo grupo de passageiros). Para tanto, plotamos a distribuição de viagens por distância percorrida por dia completo (a partir da subtração do dia final da viagem e do dia inicial da viagem) e número de passageiros. Nos casos em que a licença fora emitida com início e fim da viagem no mesmo dia, cujo resultado indicaria dia completo igual a zero, o valor fora substituído por 1 para evitar erro de cálculo com denominador nulo. Os resultados são apresentados nos gráficos 6 (viagens da Buser) e 7 (demais viagens).

GRÁFICO 6 – Distribuição das licenças de viagem da Buser de 2022 a fev. 2024 por distância por dia completo e passageiros.



Fonte: Elaborado pelos autores com dados de ANTT (2024).

GRÁFICO 7 – Distribuição das licenças de viagem de outras empresas que não Buser de 2022 a fev. 2024 por distância por dia completo e passageiros.



Fonte: Elaborado pelos autores com dados de ANTT (2024).

Veja-se que a Buser apresenta dois picos em números de viagens que correspondem a viagens com quilometragem diária em torno de 650km/dia e entre 750 e 1000km/dia, situações incompatíveis com a realidade de viagens em circuito fechado. Diferentemente, ainda que ainda existam situações similares no conjunto de outras empresas, a distribuição assemelha-se a uma curva normal assimétrica com mais frequência de ocorrência de valores entre 250 e 500km/dia, já compatíveis com circuito fechado, reduzindo-se tais frequências à medida em que os valores de quilometragem por dia aumentam.

## CONCLUSÕES

Ao longo deste texto, operamos o estudo descritivo e narrativo da influência dos intermediários na prestação de serviços de TRIP regulados pela ANTT no Brasil. Metodologicamente, elencamos as diretrizes de análise e julgamento para o fazer de modo amplo – coerência interna, coerência externa e economicidade da decisão administrativa.

Pela coerência interna, os ditos “aplicativos” não cumprem os requisitos e prejudicam o mercado regulado por não garantir identidade entre os documentos produzidos e a operação realizada, donde a emissão de licenças de viagens fretadas em circuito fechado associada à realização de viagens que exploram o mercado regular em circuito aberto é o exemplo mais claro da clandestinidade do fenômeno.

Pela coerência externa, tais serviços não cumprem os ditames e critérios (sociais e regionais de justiça distributiva) reunidos sob a alcunha de interesse público. Atendem tão somente a público pagante de zonas populosas, nas regiões mais ricas e acessíveis do país, deixando de subsidiar os valores garantidos por lei aos usuários (benefícios, gratuidades e descontos) e de atender a áreas ermas que dependem do transporte para o seu desenvolvimento regional e sobrevivência econômica.

Pela economicidade da decisão administrativa, o fenômeno já demonstra o seu caráter monopolista, materializado na empresa Buser, que explora de modo predatório o mercado regular, transportando mais de 16 vezes a média de passageiros transportados por empresas regulares sem ter de arcar com custos dos benefícios sociais, das taxas de fiscalização (que são terceirizadas aos subcontratados detentores dos veículos) e operando tão exclusivamente as viagens que lhes sejam profundamente lucrativas, sem garantir regularidade ou compromisso contratual com os passageiros.

Em face disso, o fenômeno demonstra-se completamente amalgamado às mais perversas práticas anticoncorrenciais, um verdadeiro ato de sabotagem ao mercado brasileiro de transporte rodoviário de passageiros, e prejudiciais ao usuário [com seus efeitos mais nefastos sobre a população vulnerável], usuário este que é o motivo de ser [e proteger] não só da ANTT, mas do Estado brasileiro.

Como perspectivas futuras não abordadas no escopo do presente estudo, está a investigação das fontes de financiamento original da Buser, que a lançaram no Brasil e a sustentaram quando das primeiras tentativas de contenção e combate. Apesar da contenda entre ANTT e Buser, que já soma anos de ocorrência, a clandestina segue em operação a plenos pulmões, tendo obtido inclusive decisões judiciais favoráveis, o que demonstra, a um só tempo, a hipertrofia do judiciário em temas cujos juízes desconhecem e para os quais o alto grau de especialidade justificou a criação da agências reguladoras e a inserção de uma função judiciária em seu rol de atribuições, a qual vem sendo constantemente subjugada e, com isso, o enfraquecimento das agências reguladoras e de seu corpo técnico que, mesmo produzindo conhecimento

estruturado e científico a respeito do mercado regulado a seu cargo, seguem sendo silenciados e as decisões políticas (sejam por agir ou omitir-se perante problemas) tomadas segundo os ditames dos capturadores e as pessoas internas às agências que foram capturadas para operacionalizar a liberalização geral do mercado e a injusta política neoliberal.

## REFERÊNCIAS

AMATO, Lucas Fucci. Metamorfoses do estado regulador e a distinção entre direito público e direito privado. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 117, p. 203–226, 15 fev. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2318-8235.v117p203-226>. Acesso em: 19 mar. 2024.

ANTT, Agência Nacional de Transportes Terrestres. **Anuário Estatístico TRIIP 2022**. [S. l.: s. n.], 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/passageiros/anuario-estatistico-dos-transportes-de-passageiro/AnurioEstatsticoTRIIP2022.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2024.

ANTT, Agência Nacional de Transportes Terrestres. **Licenças de Viagens do Fretamento Eventual e Turístico**. [S. l.: s. n.], 2024. Disponível em: <https://dados.antt.gov.br/dataset/sisaut-nacional-internacional>. Acesso em: 19 mar. 2024.

ANTT, Agência Nacional de Transportes Terrestres. Portaria 27/2022 SUFIS/ANTT/MI. 2022b. Disponível em: [https://anttlegis.antt.gov.br/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTextoAto&link=S&tipo=POR&numeroAto=00000027&seqAto=000&valorAno=2022&orgao=SUFIS/ANTT/MI&codTipo=&desItem=&desItemFim=&cod\\_modulo=161&cod\\_menu=5408](https://anttlegis.antt.gov.br/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTextoAto&link=S&tipo=POR&numeroAto=00000027&seqAto=000&valorAno=2022&orgao=SUFIS/ANTT/MI&codTipo=&desItem=&desItemFim=&cod_modulo=161&cod_menu=5408). Acesso em: 19 mar. 2024.

ANTT, Agência Nacional de Transportes Terrestres. Resolução nº 5.908, de 15 de setembro de 2020. Dispõe, no âmbito da Agência Nacional de Transportes Terrestres, sobre os atos públicos de liberação de atividades econômicas, sua classificação de risco e os respectivos prazos máximos de análise de que trata o Decreto nº 10.178, de 18 de dezembro de 2019. 2020. Disponível em: [https://anttlegis.antt.gov.br/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&num\\_ato=0005908&sgl\\_tipo=RES&sgl\\_orgao=DG/ANTT/MI&vlr\\_ano=2020&seq\\_ato=000&cod\\_modulo=161&cod\\_menu=5408](https://anttlegis.antt.gov.br/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&num_ato=0005908&sgl_tipo=RES&sgl_orgao=DG/ANTT/MI&vlr_ano=2020&seq_ato=000&cod_modulo=161&cod_menu=5408). Acesso em: 19 mar. 2024.

ANTT, Agência Nacional de Transportes Terrestres. Resolução nº 6.033, de 21 de dezembro de 2023. Dispõe sobre a regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, sob o regime de autorização. 2023. Disponível em: [https://anttlegis.antt.gov.br/action/ActionDatalegis.php?acao=detalharAto&tipo=RES&numeroAto=00006033&seqAto=000&valorAno=2023&orgao=DG/ANTT/MT&codTipo=&desItem=&desItemFim=&cod\\_menu=5408&cod\\_modulo=161&pesquisa=true](https://anttlegis.antt.gov.br/action/ActionDatalegis.php?acao=detalharAto&tipo=RES&numeroAto=00006033&seqAto=000&valorAno=2023&orgao=DG/ANTT/MT&codTipo=&desItem=&desItemFim=&cod_menu=5408&cod_modulo=161&pesquisa=true). Acesso em: 19 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm). Acesso em: 19 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.233, de 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 Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110233.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110233.htm). Acesso em: 19 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.996, de 18 de junho de 2014. Altera as Leis nºs 12.715, de 17 de setembro de 2012, que institui o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores - INOVAR-AUTO, 12.873, de 24 de outubro de 2013, e 10.233, de 5 de junho de 2001; e dá outras providências. 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L12996.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12996.htm). Acesso em: 19 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/113874.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113874.htm). Acesso em: 19 mar. 2024.

GUERRA, Sérgio. Direito Administrativo e a Nova Hermenêutica: Uma Releitura do Modelo Regulatório Brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, v. 243, p. 168–207, 1 jan. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v243.2006.42559>. Acesso em: 19 mar. 2024.

### **Declaração de contribuição dos autores**

Autoria única.

### **Declaração de conflito de interesse**

Os autores declaram que não há conflito de interesse.

### **Declaração de disponibilidade de dados da pesquisa**

Todo o conjunto de dados de apoio aos resultados deste estudo está disponível em: <https://dados.antt.gov.br/dataset/sisaut-nacional-internacional>

## Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.