

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Direito e Ciências do Estado

Programa de Pós-graduação em Direito

Laila Machado de Almeida

**A REGULAÇÃO DAS PLATAFORMAS DIGITAIS DE FRETAMENTO
COLABORATIVO E O TRANSPORTE COLETIVO RODOVIÁRIO
INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS EM MINAS GERAIS:
uma análise à luz da universalidade, da continuidade e da modicidade tarifária dos
serviços públicos**

Belo Horizonte

2022

Laila Machado de Almeida

**A REGULAÇÃO DAS PLATAFORMAS DIGITAIS DE FRETAMENTO
COLABORATIVO E O TRANSPORTE COLETIVO RODOVIÁRIO
INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS EM MINAS GERAIS:
uma análise à luz da universalidade, da continuidade e da modicidade tarifária dos
serviços públicos**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito e Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo.

Orientador: Professor Doutor Luciano Ferraz.

Belo Horizonte

2022

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Junio Martins Lourenço - CRB-6/3167.

Almeida, Laila Machado de

A regulação das plataformas digitais de fretamento colaborativo e o transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros em Minas Gerais [recurso eletrônico]: uma análise à luz da universalidade, da continuidade e da modicidade tarifária dos serviços públicos / Laila Machado de Almeida.-- 2022.

1 recurso online (50 f.).

Monografia (especialização) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

Bibliografia: f. 46-50.

1. Direito administrativo - Minas Gerais. 2. Transportes coletivos. 3. Economia compartilhada. 4. Concorrência. 5. Algoritmos. 6. Concessões administrativas. I. Ferraz, Luciano. II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 353(815.1)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO

ATA DA DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DA ALUNA LAILA MACHADO DE ALMEIDA

Realizou-se, no dia 16 de agosto de 2022, às 19:00 horas, Online, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de monografia, intitulada A REGULAÇÃO DAS PLATAFORMAS DIGITAIS DE FRETAMENTO COLABORATIVO E O TRANSPORTE COLETIVO RODOVIÁRIO INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS EM MINAS GERAIS: uma análise à luz da universalidade, da continuidade e da modicidade tarifária dos serviços públicos, apresentada por LAILA MACHADO DE ALMEIDA, número de registro 2021659857, graduada no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do certificado de Especialista em DIREITO ADMINISTRATIVO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Luciano de Araujo Ferraz - Orientador (UFMG), Prof(a). Daniel Martins e Avelar, Prof(a). Leonardo de Araujo Ferraz.

A Comissão considerou a monografia:

- Aprovada
 Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrada a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 16 de agosto de 2022.



Documento assinado eletronicamente por Luciano de Araujo Ferraz, Professor do Magistério Superior, em 23/08/2022, às 21:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por Leonardo de Araújo Ferraz, Usuário Externo, em 25/08/2022, às 08:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por Daniel Martins e Avelar, Usuário Externo, em 12/09/2022, às 11:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador 1700400 e o código CRC 36AC434F.

RESUMO

O mercado de prestação de serviço de transporte de passageiros tem passado por transformações catalisadas pela plataformização do segmento. Muitos prestadores desse serviço já operam intermediados por plataformas digitais, ferramentas tecnológicas que utilizam sofisticados algoritmos para coordenar de maneira mais eficiente a oferta e a demanda, além de melhorar a comunicação entre as duas pontas do mercado. O presente estudo examina como a nova dinâmica do mercado de transporte, delineada partir da emergência das plataformas de fretamento colaborativo, pode influenciar a universalidade, a continuidade e a modicidade tarifária do serviço público de transporte rodoviário intermunicipal de pessoas, em Minas Gerais. Além de revisar o arcabouço normativo que rege a atividade e identificar em que medida essas normas alcançam as plataformas digitais, este trabalho analisa o artigo 6º, inciso I, da Lei Estadual nº 23.941/2021 sob o crivo da proporcionalidade e tece considerações sobre aspectos do funcionamento das plataformas digitais que merecem atenção dos entes reguladores e fiscalizadores, dada sua capacidade de interferir nas condições de universalidade, continuidade e modicidade tarifária dos serviços de transporte.

Palavras-chave: Transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros. Universalidade. Continuidade. Modicidade tarifária. Plataformas digitais. Regulação.

ABSTRACT

The passengers transportation market has undergone transformations catalyzed by the platforming of the segment. Many providers of this service already operate through digital platforms, technological tools that use sophisticated algorithms to more efficiently coordinate supply and demand, in addition to improving communication between the two ends of the market. The present study examines how the new dynamics of the transportation market, outlined after the emergence of platforms for collaborative charter, can influence the universality, continuity and affordability of the public service of intercity road transport of people, in Minas Gerais. Besides revisiting the normative framework that governs the activity and identifying the extent to which these norms reach digital platforms, this work analyzes article 6, item I, of State Law n° 23.941/2021 under the filter of proportionality principle and explores some aspects of the operation of digital platforms that deserve attention from regulatory and supervisory bodies, given their ability to interfere in the conditions of universality, continuity and affordability of transport services.

Key-words: Intercity road transportation of people. Universality. Continuity. Affordability. Digital platforms. Regulation.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
2 FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA LIMITAÇÃO À CONCORRÊNCIA NO TRANSPORTE COLETIVO RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS.....	10
2.1 Constitucionalidade do regime de concorrência no transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros.....	10
2.2 A possibilidade jurídica de restrição à livre iniciativa no transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros e o dever de proporcionalidade.....	16
3 RECENTES ALTERAÇÕES REGULATÓRIAS NO TRANSPORTE COLETIVO RODOVIÁRIO INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS EM MINAS GERAIS.....	23
3.1. O Decreto nº 44.035 de 2005.....	25
3.2. O Decreto nº 48.121 de 2021.....	27
3.3. O Decreto nº 48.241 de 2021.....	29
3.4. A Lei Estadual nº 23.941 de 2021.....	30
4 ANÁLISE DE PROPORCIONALIDADE DA RESTRIÇÃO ÀS PLATAFORMAS DIGITAIS DE FRETAMENTO COLABORATIVO EM MINAS GERAIS.....	35
5 CONSIDERAÇÕES SOBRE A PLATAFORMIZAÇÃO DO TRANSPORTE COLETIVO RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS, À LUZ DA UNIVERSALIDADE, DA CONTINUIDADE E DA MODICIDADE TARIFÁRIA.....	40
6 CONCLUSÕES.....	44
REFERÊNCIAS.....	46

1 INTRODUÇÃO

O mercado de transporte de pessoas tem sofrido significativas transformações em sua dinâmica de funcionamento, graças à emergência das plataformas digitais, dentre as quais estão os aplicativos de fretamento colaborativo, voltados para o transporte coletivo rodoviário. Essas plataformas são ferramentas tecnológicas que utilizam sofisticados algoritmos para coordenar de maneira mais eficiente a oferta e a demanda, melhorando a comunicação entre as pontas do mercado, impulsionando as contratações. Além disso, as métricas e os dados que as plataformas geram, a partir do mapeamento do comportamento do mercado, são de grande utilidade para o aperfeiçoamento dos algoritmos a ela subjacentes, recursos estes que agregam crescente eficiência ao mencionado processo de coordenação, além de auxiliar na otimização do emprego dos ativos físicos utilizados na prestação dos serviços, graças à sua excepcional capacidade preditiva (MONTERO, 2019, p. 4).

Muitos agentes no mercado de transporte de pessoas já operam intermediados por plataformas digitais. Com isso, surgem preocupações sobre a pressão competitiva que esses agentes têm imposto aos prestadores do transporte público de pessoas, que, em geral, não operam via plataformas. Diante dessa perspectiva, a presente pesquisa visa compreender a nova dinâmica do mercado de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, a partir da emergência das plataformas digitais de transporte, e propõe-se a investigar como essa nova dinâmica pode influenciar as condições de universalidade, de continuidade e de modicidade tarifária do serviço público de transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros em Minas Gerais.

A importância desse estudo repousa na essencialidade do serviço de transporte de pessoas, porquanto determinante para a efetivação do direito fundamental de locomoção, instrumental para a concretização de tantos outros. A compreensão dessa nova dinâmica é pressuposto para a reavaliação das políticas públicas de transporte coletivo de passageiros, a proposição de nova regulamentação para as atividades do segmento e, talvez, até a redefinição do papel do Estado nessa atividade, sob a premissa da Administração Pública infraestrutural.

O próximo tópico revisita as teorias do serviço público, para que se compreenda a possibilidade jurídica da concorrência no âmbito dos serviços públicos e, ainda, a livre iniciativa em atividades materialmente concorrentes com o serviço público, em regime de assimetria regulatória. São analisados, também, os fundamentos jurídicos para a restrição da livre iniciativa em prol da efetividade da prestação de serviços públicos. O terceiro tópico examina o arcabouço normativo incidente sobre o serviço de transporte intermunicipal de pessoas em Minas Gerais e explica de que

forma ele alcança as atividades das plataformas digitais de fretamento colaborativo. Em seguida, são avaliadas as limitações impostas às plataformas de fretamento colaborativo no Estado de Minas Gerais, sob a ótica da proporcionalidade. O quinto tópico traz à discussão aspectos relevantes da plataformização do segmento de transporte que merecem ser incluídos na agenda do dia dos entes reguladores e fiscalizadores, haja vista a sua capacidade de influenciar as condições de universalidade, de continuidade e de modicidade tarifária do serviço de transporte. Por fim, a conclusão sintetiza o conhecimento extraído das análises feitas ao longo da pesquisa, consolidando uma visão panorâmica sobre a atuação e os impactos das plataformas de fretamento colaborativo no mercado de transporte de pessoas.

2 FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA LIMITAÇÃO À CONCORRÊNCIA NO TRANSPORTE COLETIVO RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS

2.1 Constitucionalidade do regime de concorrência no transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros

A concepção tradicional de serviço público, acolhida por relevante parcela de doutrinadores brasileiros do Direito Administrativo, influenciados pelas ideias francesas oitocentistas da chamada Escola do Serviço Público, enfatiza a noção de *publicatio*, isto é, a titularidade do Estado para desempenhar atividades que visam a satisfazer necessidades de ordem geral na sociedade, como transporte de pessoas, abastecimento de água e fornecimento de energia. A relevância e a prestação pelo Estado afastaria desses serviços a incidência do direito comum, em favor da aplicação de um regime jurídico especial, o regime de direito público (DI PIETRO, 2021, p. 116).

Na análise de Vítor Schirato, em diferentes lugares houve razões particulares para a adoção da noção de serviço público. Na França essa noção surgiu para delimitar os contornos do Direito Administrativo, a extensão da competência jurisdicional do Conselho de Estado e a amplitude de atuação do próprio Estado, reconciliando o liberalismo com as demandas sociais reivindicadas com fundamento nas declarações de direitos. No Brasil, ao contrário, a noção de serviço público surgiu da convicção de que o Estado deve assumir ou, pelo menos, controlar a condução de atividades de relevante interesse público, diante da insuficiência da atuação da iniciativa privada nesse campo (SCHIRATO, 2011, p. 12).

Essa percepção sofreu variações ao longo do tempo, até que restou subjacente à noção de serviço público a ideia de prerrogativa do Estado na prestação dessas atividades, em preterição da iniciativa privada. Um dos elementos que confluíram para a consolidação dessa ideia, na visão de Vítor Schirato, é a existência de diversos serviços públicos sob a forma de monopólios naturais (SCHIRATO, 2011, p. 176). A partir do momento em que o Estado assume a prestação de atividades econômicas que são monopólios naturais, a atuação de agentes privados nesses setores fica inviabilizada e isso reforça o sentido de exclusividade do Estado na prestação dos serviços públicos. Com efeito, a necessidade de realização de vultuosos investimentos na infraestrutura que dá suporte à prestação do serviço (como é o caso da construção de usinas hidrelétricas e de redes de distribuição e transmissão de energia), inviabiliza a concorrência, sob pena de não se cobrirem os custos da atividade para quem assume a obrigação de prestá-la.

Essa contextualização é fundamental para compreender a conceituação de serviço público proposta por Celso Antônio Bandeira de Mello, que leciona:

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente diretamente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de direito público – portanto consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais – instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo. (BANDEIRA DE MELLO, 2014, p. 689)

Todavia, com o tempo, observou-se a ampliação do leque de atividades desempenhadas pelo Estado, para contemplar atividades econômicas não necessariamente vinculadas diretamente à satisfação de necessidades coletivas, os então chamados serviços comerciais e industriais do Estado. Observou-se, ainda, atividades materialmente coincidentes com aquelas consideradas serviços públicos passarem a ser desempenhadas por particulares, sob o regime predominantemente privado. Essa perspectiva evocou uma análise crítica que, por sua vez, provocou uma reformulação da noção de serviço público (DI PIETRO, 2021, p. 119).

Surgiu a classificação dos serviços públicos em próprios e impróprios. Próprios seriam aqueles serviços tendentes a satisfazer necessidades coletivas assumidos pelo Estado, que os prestaria diretamente ou indiretamente, por meio de concessões e permissões. Impróprios seriam as atividades privadas voltadas a satisfazer necessidades coletivas, não assumidas pelo Estado, mas autorizadas, regulamentadas e fiscalizadas pela Administração Pública, no exercício do seu poder de polícia.¹

Há, outrossim, a classificação proposta por Eros Roberto Grau, segundo a qual atividades econômicas em sentido amplo seriam gênero que compreenderia, a rigor, três espécies: as atividades econômicas em sentido estrito, os serviços públicos e as atividades ilícitas (GRAU, 2018, p. 99). Para Eros Grau, os serviços públicos são o tipo de atividade econômica desenvolvida preferencialmente, mas não exclusivamente, pelo setor público, sendo serviços públicos privativos aqueles prestados pelo Estado diretamente ou por particulares, mediante concessão ou permissão, enquanto serviços públicos não privativos são aqueles que podem ser prestados pelo setor privado

1 Classificação originalmente proposta por Arnaldo de Valles, segundo Cretella Júnior, conforme reporta Di Pietro (2021, p. 127). Na visão da autora, serviços impróprios, segundo essa classificação, não seriam serviços públicos no sentido jurídico, já que não atribuídos por lei ao Estado, em caráter de exclusividade, tendo sido submetidos a regime jurídico especial somente em função de sua importância. (DI PIETRO, 2021, p. 128). Hely Lopes Meirelles acolhe a classificação dos serviços públicos em próprios e impróprios, mas com sentido diferente; ele considera serviços próprios aqueles relacionados com as atribuições do Poder Público e para cuja execução a Administração se vale da supremacia do interesse público; serviços impróprios seriam aqueles que “não afetam substancialmente as necessidades da comunidade, mas satisfazem a interesses comuns de seus membros e, por isso, a Administração os presta remuneradamente”, por intermédio das entidades da Administração indireta ou por delegatários particulares. (MEIRELLES et al, 2018, p. 430).

sem necessidade de delegação estatal², como serviços de saúde e educação (GRAU, 2018, p. 118). O autor reconhece, ademais, a possibilidade de o Estado explorar atividade econômica em sentido estrito, inobstante essa espécie seja, como regra, de titularidade dos agentes econômicos privados (GRAU, 2018, p. 121). Nesse sentido, elucida que “a mera atribuição de determinada competência atinente à prestação de serviços ao Estado não é suficiente para definir essa prestação como serviço público” (GRAU, 2018, p. 122).

Ainda na lição de Eros Grau, o Estado desenvolve atividade econômica em sentido estrito quando atua por imperativos de segurança nacional ou por relevante interesse coletivo, como disposto no artigo 173 da Constituição Federal de 1988, e nos demais casos constitucionalmente previstos. Os serviços públicos, por outro lado, são as atividades que visam ao desenvolvimento da interdependência social e à promoção da coesão social, vinculados, portanto, a interesse social. Interesse coletivo e interesse social compõem o interesse público primário (GRAU, 2018, pp. 122 e 123).

Tanto serviços públicos, quanto atividades econômicas em sentido estrito, quer sejam prestados pelo Estado, quer por agentes econômicos privados, podem, ao que nos parece, satisfazer interesses públicos e ser instrumentalizados para a efetivação de direitos fundamentais. A crise do modelo de Estado Providência cedeu lugar à consolidação do Estado de Garantia, no qual o Poder Público efetivamente divide com os particulares o protagonismo na persecução dos interesses da coletividade, com o compartilhamento de responsabilidades nesse sentido (SANTOS, 2021, p. 204). Adicionalmente, e ainda nesse contexto de um Estado menos prestador direto e mais planejador, regulador e garantidor da concretização dos objetivos constitucionalmente previstos, reformas legislativas preconizaram a *despublicatio* e a intensificação da atividade regulatória do Estado. Na análise de Leonardo Santos, “há uma setorização da regulação e a complexificação dos regimes aplicáveis, não sendo possível indicar a existência de apenas dois regimes para explicar a variabilidade que hoje se observa” (SANTOS, 2021, p. 207). O autor constata, ainda, a ocorrência de uma “aproximação entre regimes tradicionalmente tidos como públicos e privados” (SANTOS, 2021, p. 207).

Vítor Schirato propõe a adoção de uma noção moderna de serviço público³ que guarde coerência com a Constituição Federal de 1988, concitando ao abandono da interpretação do texto constitucional com base na teoria tradicional, que dele extrai “termos que não estão expressos”

2 A diferenciação entre serviços públicos privativos, não privativos e atividades econômicas em sentido estrito, segundo Eros Grau, foi originalmente proposta por Celso Antônio Bandeira de Mello, em sua obra ‘Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta’, de 1973 (GRAU, 2021, P. 121).

3 Schirato entende os serviços públicos como “obrigações positivas impostas ao Estado pela ordem jurídica com a finalidade de satisfazer direitos fundamentais que exigem do Estado uma atuação positiva e material na ordem econômica para prestar determinado serviço ou, no mínimo, garantir sua prestação”. (SCHIRATO, 2011, p. 107).

(SCHIRATO, 2011, p. 63), dá grande importância ao elemento subjetivo ou orgânico (a titularidade estatal) e concebe esses serviços como prerrogativa do Estado (SCHIRATO, 2011, p. 61). Para o autor,

O cidadão, no atual contexto constitucional, é o centro da ordem jurídica, fazendo com que a atuação estatal esteja vinculada à realização de seus direitos fundamentais. (...) qualquer atuação estatal analisada deve ser vista a partir dos direitos fundamentais, uma vez que eles são os definidores das prerrogativas criadas em favor dos indivíduos, ocupantes do centro da ordem jurídica, e, em contrapartida, das obrigações impostas ao Estado. Na exata medida em que todos os direitos dos indivíduos decorrem, de modo direto ou indireto, de um direito fundamental, todas as obrigações do Estado – aí incluídos os serviços públicos – também têm como base a relação de direitos fundamentais contemplada nos textos constitucionais contemporâneos. (SCHIRATO, 2011, p. 70)

Desse modo, a concepção dos serviços públicos como instrumentos para a efetivação dos direitos fundamentais constitucionalmente assegurados, aqueles de caráter positivo, cuja concretização não prescindia de uma ação estatal, coloca a ênfase da conceituação no elemento material e finalístico, incrementando a segurança jurídica ao caracterizar serviço público como a atividade tendente a satisfazer necessidades coletivas decorrentes de direitos fundamentais – e não quaisquer necessidades coletivas ou consideradas essenciais pela doutrina ou pelo legislador ordinário.

Importante ressaltar que, nessa nova visão, serviços públicos não são considerados, de forma direta, direitos fundamentais; na realidade, estes dão embasamento legal para a caracterização daqueles enquanto tais. Ademais, é de se esclarecer, nem todo direito fundamental necessariamente dá ensejo à criação de um serviço público correspondente, pois estes não são a única maneira de se efetivar direitos fundamentais (SCHIRATO, 2011, p. 74). A conformação de uma atividade à categoria de serviço público exige atendimento ao princípio da proporcionalidade, de modo que não há que se falar em “atividades que sejam permanentes serviços públicos, imutáveis ao longo do tempo” (SCHIRATO, 2011, p. 78).

Conceber os serviços públicos como meio para a concretização dos direitos fundamentais, no contexto de constitucionalização do Direito Administrativo, abordada adiante, tornou obsoleta a ideia de que a prestação de serviço público seria uma prerrogativa do Estado, e favoreceu o entendimento de que isso se caracteriza melhor como uma obrigação estatal. Essa compreensão conduz à conclusão de que os serviços públicos são atividades econômicas que a Constituição obriga o Estado a exercer. Nas palavras de Vítor Schirato, “o artigo 175 nada mais contempla do que uma das formas de exploração de atividades econômicas pelo Estado, na forma permitida pelo artigo 173” (SCHIRATO, 2011, p. 101). Nesse contexto, o autor explica a diferença entre os artigos 173 e 175 da Constituição:

“(...) o artigo 175 contempla uma forma obrigatória de exercício de atividades econômicas pelo Estado para realizar algo aos cidadãos, ao passo que o artigo 173 contempla hipóteses de exercício facultativo de atividades econômicas pelo Estado. O fundamento de nossa posição decorre do próprio texto constitucional, quando este menciona no artigo 173 a possibilidade de exercício de atividades econômicas e no artigo 175 a obrigatoriedade de exercício de determinadas atividades econômicas classificadas como serviços públicos que consistem em prestações em favor dos cidadãos. (SCHIRATO, 2011, p. 102)⁴

Nessa perspectiva, a caracterização de uma atividade como serviço público não elidiria, de plano, a livre iniciativa para exploração de atividade que a ela faça concorrência, uma vez que a livre iniciativa é direito fundamental previsto no artigo 5º, inciso XIII, da Constituição de 1988 e, ainda, fundamento da República brasileira, nos termos do artigo 1º da Carta Magna. Desse modo, admitida a livre iniciativa, pressupõe-se naturalmente a existência de livre concorrência na prestação de atividades materialmente concorrentes com serviços públicos. Por ser princípio da ordem econômica constitucional, a livre concorrência não pode ser mitigada ou suplantada, senão após criteriosa ponderação em face dos demais princípios jurídicos com ela conflitantes. Decorrente desse entendimento, a garantia de exclusividade estatal no desempenho de determinada atividade tem natureza excepcional, e deve estar prevista em lei e guardar proporcionalidade com a finalidade que se pretende alcançar com o desempenho da atividade.

A obrigação estatal de assegurar a efetividade dos direitos fundamentais através da prestação de serviços públicos, em ambiente concorrencial, ganha complexidade quando se considera que a concorrência pode ser dar tanto entre concessionários, submetidos ao mesmo regime jurídico, quanto entre estes e outros agentes que desempenham atividades materialmente concorrentes com esses serviços, mas sob outros títulos habilitantes – ou livremente, sem nenhum título jurídico – e, portanto, em regime jurídico diverso. Na primeira situação, tem-se a concorrência em regime simétrico, ao passo que no segundo caso, a concorrência se dá à luz de uma assimetria regulatória.

O transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros em Minas Gerais admite concorrência em regime assimétrico. Há os concessionários, que recebem a delegação do Estado e se submetem às regras do Regulamento do Serviço de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal e Metropolitano do Estado de Minas Gerais – RSTC (Decreto Estadual nº 44.603 de 2007). Esses agentes atuam controlados pela Administração Direta do Estado de Minas Gerais, que é quem define itinerários, horários, tarifas e outras regras a serem observadas na prestação do serviço de transporte de pessoas (artigo 4º, inciso XXX, do Regulamento). Há, paralelamente, os

4 Schirato reputa facultativa a exploração de atividade econômica pelo Estado, para os fins previstos no artigo 173, porque considera a possibilidade de haver outras formas de intervenção no domínio econômico tendentes a atender relevante interesse coletivo e imperativo de segurança nacional (SCHIRATO, 2011, p. 103).

agentes que, mediante autorização concedida pelo Estado de Minas Gerais, realizam o transporte de pessoas sob regime de fretamento (contínuo ou eventual), regidos pela Lei Estadual nº 23.941 de 2021.

A entrada das plataformas digitais no mercado de transporte coletivo rodoviário de pessoas, propiciando melhor conexão entre passageiros em potencial com os prestadores do serviço, foi vista como um elemento que impulsionou a atividade do fretamento, acirrando a concorrência com os concessionários. O teor dos relatórios produzidos durante a tramitação do PRL nº 24.886 de 2021, aprovado e convertido na supramencionada Lei Estadual nº 23.941 de 2021, revela, como se verá adiante, a preocupação do legislador com a intensificação da concorrência e suas consequências para a manutenção da prestação dos serviços sob o regime jurídico de concessão.

No próximo tópico, analisaremos a possibilidade de restrição à livre concorrência e à livre iniciativa como forma de evitar que o alcance das finalidades do serviço público reste prejudicado.

2.2 A possibilidade jurídica de restrição à livre iniciativa no transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros e o dever de proporcionalidade

Afastar o comprometimento da finalidade do serviço público é razão que justifica a adoção de medidas restritivas da livre concorrência e da livre iniciativa. A possibilidade jurídica dessas restrições está insculpida no artigo 170 da Constituição de 1988, que, ao tratar dos princípios gerais da atividade econômica, inaugurando o capítulo que disciplina a ordem econômica e financeira brasileira, prevê:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, **salvo nos casos previstos em lei.** (BRASIL, 2022)

(grifo nosso)

Acerca desse dispositivo, Ana Frazão leciona que “a Constituição brasileira não apenas não coloca a livre-iniciativa em nenhuma posição de supremacia diante dos demais princípios constitucionais, como deixa claro que ela precisa ser integrada com a valorização social do trabalho e com a justiça social” (FRAZÃO, 2020, p. 98), sendo esta última corolário da efetivação de diversos direitos fundamentais, inclusive o de ir e vir e todos os que dele se instrumentalizam. Fábio Ulhoa Coelho, ao tempo em que reconhece o caráter essencial da liberdade de iniciativa para o

sistema capitalista, por potencializar a eficiência dos modos de produção, admite que a perspectiva de lucro é a variável que dita a quantidade e a qualidade do que é produzido; como consequência, “bens essenciais (comida, por exemplo) podem não ser produzidos na escala necessária ao atendimento de todos” (COELHO, 2020, p. 443). Essa lógica é inteiramente aplicável ao transporte de pessoas, que pode vir a ser caro e ruim – ou até inexistente – em algumas regiões com baixa expectativa de retorno financeiro da atividade. Daí a relevância da classificação de algumas atividades como serviços públicos, aos quais é ínsita a obrigação de universalização da prestação.

Para que seja viável o desempenho de determinadas atividades como serviço público, pode ser necessária a mitigação da concorrência enfrentada pelo prestador, com a limitação da livre iniciativa para as atividades materialmente concorrentes com esses serviços. Essa circunstância, para uns, decorreria do privilégio da titularidade do Estado sobre a atividade, preconizado pela supremacia do interesse público sobre o privado, mas, para outros, resulta exatamente daquela ponderação que se deve realizar entre o direito à livre iniciativa e o direito fundamental que subjaz ao serviço público⁵.

Nesse ponto, cabe discorrer sobre as controvérsias que cercam hodiernamente a concepção de supremacia do interesse público. Binenbojm (2005) tece críticas ao princípio, afirmando que interesse público é um conceito jurídico indeterminado, uma referência genérica que pode compreender tanto interesses privados quanto coletivos. Segundo o autor, os valores insculpidos na Constituição representam interesses públicos; nada obstante, as diretrizes constitucionais se encarregam de endereçar tanto interesses privados, quanto coletivos. Tal circunstância inviabilizaria “a determinação *a priori* de uma regra de supremacia absoluta do coletivo sobre o individual” (BINENBOJM, 2005, p. 19). Binenbojm defende, ainda, que a atual influência do Direito Constitucional sobre o regime jurídico-administrativo (que ele descreve como a constitucionalização do Direito Administrativo) deflagra um processo de releitura de alguns cânones do regime jurídico-administrativo, dentre eles, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e o conjunto de privilégios da Administração Pública dele decorrentes.

No contexto da constitucionalização do Direito Administrativo, Binenbojm aponta como vetores axiológicos para a atuação da Administração Pública os sistemas de direitos fundamentais e de democracia, convergentes no princípio da dignidade humana. Nessa perspectiva, Binenbojm entende que o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, enquanto axioma que

5 Conforme exposto no tópico anterior, Celso Antônio Bandeira de Mello é um grande expoente do Direito Administrativo Brasileiro que, representando a primeira corrente, defende a supremacia do interesse público e, como corolário disso, a titularidade estatal sobre os serviços públicos como verdadeira prerrogativa, a preterir a iniciativa privada nessas atividades. Vítor Schirato, por outro lado, filia-se à segunda corrente, ao defender uma adaptação do conceito de serviço público, para dar ênfase ao elemento finalístico, ou seja, à realização dos direitos dos usuários, numa concepção de titularidade como obrigação – e não como prerrogativa.

emana normatividade para todo o sistema jurídico de Direito Administrativo, seria inconsistente com a sistemática constitucional; haveria uma incongruência entre o princípio e as atuais necessidades e expectativas da sociedade face à Administração Pública. Ademais, desde que a prioridade passa a ser proteção e promoção dos direitos individuais, em concertação com a realização das aspirações coletivas, o conceito de interesse público deixa de resultar unicamente da discricionariedade do administrador para decorrer “de juízos de ponderação proporcional entre os direitos fundamentais e outros valores e interesses metaindividuais constitucionalmente consagrados” (BINENBOJM, 2005, p. 8).

Sob essa nova ótica, a concretização do interesse público pode, por vezes, consubstanciar-se na preservação do direito individual, em absoluta oposição à limitação deste em favor dos interesses coletivos. Consequentemente, ganha relevância o princípio da proporcionalidade, no contexto do processo de densificação dos valores constitucionais, que resultará na realização do interesse público no caso concreto.

Gustavo Binенbojm ainda invoca os estudos de Humberto Bergamnn Ávila no artigo *Repensando o ‘Princípio da supremacia do interesse público sobre o particular’* para desconstruir o princípio da supremacia do interesse público, tanto como norma-princípio, quanto como postulado normativo. Segundo Ávila, a supremacia do interesse público sobre o privado não poderia ser concebida como um princípio porque, ao preceituar a preferência absoluta do interesse público, afasta a possibilidade de aplicação gradual, num contexto de ponderação de valores para permitir a melhor coordenação entre bens jurídicos. Não bastasse isso, ao propor a prevalência absoluta do interesse público, o princípio perde seu fundamento de validade, à luz da Constituição de 1988, que é orientada pelo princípio maior da dignidade humana, consoante anteriormente elucidado.

Ávila também rechaça a adoção do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado como “um postulado normativo, ou seja, como elemento explicativo do fenômeno jurídico” (BINENBOJM, 2005, p. 17), pois, como norma explicativa, deveria refletir a diversidade de interesses – individuais e coletivos – amparados na Constituição, contemplando a reconciliação entre eles e não a preterição absoluta, em abstrato, de uns em favor de outros, sobretudo diante da constatação de que nem sempre haverá contraposição entre esses interesses. Há, além disso, a impossibilidade de se definir em abstrato, mas de maneira objetiva, o conceito de interesse público, para que o princípio pudesse ter valor explicativo.

Luís Roberto Barroso, por outro lado, defende a subsistência do princípio da supremacia do interesse público, resgatando a distinção entre interesse público primário e secundário. Segundo o autor, o interesse público secundário, é dizer, o da pessoa jurídica de direito público parte numa relação jurídica, o interesse do erário, “jamais desfrutará de supremacia *a priori* e abstrata em face

do interesse particular” (BARROSO, 2020, p. 93). No entanto, para Barroso, há que se reconhecer a supremacia dos valores fundamentais que justificam a existência do Estado e consubstanciam o interesse público primário, a saber a justiça, a segurança e o bem-estar social, porquanto não sejam passíveis de ponderação, sendo eles próprios os parâmetros dessa ponderação.

Para a solução do conflito entre um interesse público primário que exprime uma meta coletiva e outro que se baseia na efetivação de um direito fundamental, as balizas devem ser, na visão de Barroso, a dignidade humana e a razão pública, entendida esta como os elementos constitucionais essenciais e os princípios consensuais de justiça, apurados num ambiente de pluralismo político e de desapego a dogmas religiosos ou ideológicos aceitos apenas por alguns grupos. No que concerne à ponderação baseada na razão pública, o jurista adverte:

Para que um direito fundamental seja restringido em favor da realização de uma meta coletiva, esta deve corresponder aos valores políticos fundamentais que a Constituição consagra, e não apenas ao ideário que ocasionalmente agrega um número maior de adeptos. (BARROSO, 2020, p. 95)

Ao tratar do princípio da dignidade humana, o autor invoca a máxima kantiana de que “cada indivíduo deve ser tratado como um fim em si mesmo” (BARROSO, 2020, p. 95) e explica:

“(…) se determinada política representa a concretização de importante meta coletiva (como a garantia da segurança pública ou da saúde pública, por exemplo), mas implica a violação da dignidade humana de uma só pessoa, tal política deve ser preterida (…)” (BARROSO, 2020, p. 95)

Dessa forma, ao que nos parece, na concepção de Barroso, a aplicação do princípio da supremacia do interesse público não prescindiria da reconciliação dos valores políticos fundamentais insculpidos na Constituição com o absoluto respeito à dignidade humana.

Traçadas essas considerações, importa registrar que o serviço público deve atender às exigências de universalidade, continuidade e modicidade tarifária – critérios relevantes para a caracterização do serviço adequado (CARVALHO FILHO, 2015, p. 420)⁶ (artigo 7º, inciso I, da Lei nº 8.987/1995) – e que a livre concorrência pode interferir no atendimento a essas exigências.

Sobre os possíveis efeitos adversos da aplicação da racionalidade econômica sobre a universalização dos serviços públicos, Vítor Schirato elucida o quanto segue:

Em um mercado competitivo, a tendência natural dos agentes é a concentração nas áreas mais rentáveis. Dessa forma, a prestação dos serviços em localidades mais distantes e, não raro, mais carentes, pode ser prejudicada (...) ferindo o dever de universalização. Logo,

6 No mesmo sentido, Vítor Schirato (2011, p. 197), com a diferença de esse autor não considerar esses conceitos como princípios jurídicos, ao contrário do entendimento exposto por Carvalho Filho (2015, p. 420).

diante das configurações específicas do mercado, poderá haver restrições à concorrência para possibilitar que o serviço seja levado à maior quantidade de pessoas possível, caso não haja outros mecanismos de universalização (tais como subsídios cruzados setoriais, subsídios derivados de fundos de universalização etc.). (SCHIRATO, 2011, p. 127)

A lógica da livre concorrência também pode influenciar a política tarifária. No contexto de ampla concorrência, a disputa por mercados pode forçar o prestador de serviço público a reduzir preços, o que pode prejudicar a cobrança de eventuais excedentes destinados a sustentar programas de subsídios cruzados que, por sua vez, asseguram a modicidade tarifária a usuários financeiramente hipossuficientes ou em circunstâncias sob as quais a atividade tenha o custo maior. Desse modo, a competitividade proporcionada pela livre concorrência pode resultar em redução de preços para o consumidor, mas nem sempre. Nestes casos, justifica-se a modulação da concorrência, para garantir que o serviço público atinja suas finalidades. Caso isso não seja feito, a própria continuidade da prestação do serviço público pode ficar arruinada.

Ao tratar da regulação econômica das utilidades públicas, Marques Neto rechaça a primazia do aspecto concorrencial, aduzindo que “há toda uma gama de interesses de universalização e de perenidade na fruição destes serviços (...) que justificam a preterição, ao menos transitória, de um regime de competição plena” (MARQUES NETO, 2001, p. 137). Segundo o autor, o foco na eficiência econômica pura e simples, consubstanciada na redução de custos e na escolha do prestador do serviço pelos usuários, tem por efeito beneficiar os consumidores efetivos, em detrimento dos consumidores potenciais, o que entra em conflito com o conceito de universalidade.

Admite-se, por todo o exposto, a limitação da concorrência em determinadas situações. A validade dessa limitação, no entanto, está condicionada à aplicação do filtro da proporcionalidade; é dizer, para ser acolhida na ordem constitucional vigente, ela deve ser aplicada na medida necessária, adequada e proporcional em sentido estrito. Assim, essa restrição deve ser tal que sem ela restaria inviável a atividade que satisfaça minimamente o conteúdo essencial do direito fundamental que subjaz à prestação do serviço público, não se vislumbrando alternativa que permitisse fazê-lo sem afastar a concorrência. Ainda, o grau de limitação à livre iniciativa deve ser coerente e proporcional à implementação do outro direito fundamental.

Nesse cenário, se a pluralidade de agentes no mercado de transporte de pessoas colocar em cheque o atendimento dos usuários situados em determinadas localidades, faltando-lhes com a prestação ou impondo-lhes, quando atendidos, valores que exorbitem sua capacidade de pagamento, a livre concorrência e a livre iniciativa poderão ser restringidas para evitar o comprometimento dos direitos fundamentais dessas pessoas, direitos estes que não se restringem à liberdade de

locomoção, mas incluem direito à saúde, à educação e diversos outros cuja efetivação dependa do deslocamento das pessoas de e para essas regiões.

À luz do princípio da proporcionalidade, essa restrição não deverá ocorrer caso exista alguma outra medida que seja adequada a viabilizar a universalização do serviço e a garantir a modicidade das tarifas sem que se proceda ao sacrifício da livre concorrência. As alternativas vislumbradas por Marques Neto são o financiamento da universalização do serviço pela sociedade, através do recolhimento de tributos que sejam depois destinados a cobrir os investimentos não amortizáveis⁷, e/ou o pagamento desse *déficit* – ou de parte dele – pelos próprios usuários do serviço, pelo sistema de subsídios cruzados, reconhecendo as críticas feitas pelos economistas a essa segunda opção (MARQUES NETO, 2001, p. 139).

A ponderação anteriormente mencionada, conduzida à luz do princípio da proporcionalidade, deve ser feita para cada tipo de atividade em particular, pois o grau de liberdade de iniciativa e de concorrência – ou de restrição delas – irá variar de acordo com as peculiaridades de cada mercado, em cada região⁸. Daí a crescente complexificação dos regimes jurídicos das atividades econômicas, constatada por Leonardo Santos (SANTOS, 2021, p. 204).

No transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros em Minas Gerais há restrição à livre iniciativa e limitação à livre concorrência. Em relação ao exercício da atividade sob regime jurídico de concessão, observa-se a atribuição de exclusividade para a exploração de cada linha concedida, ao seu respectivo concessionário, por força de cláusula contratual. No que concerne ao exercício, por particulares, de atividade econômica materialmente concorrente com o serviço público concedido, há o serviço de fretamento, exercido mediante autorização conferida pela Administração Pública Estadual. A necessidade de autorização para prestar o serviço de transporte por fretamento representa uma barreira ao ingresso de agentes nesse mercado, pois a ausência desse título habilitante torna a prática da atividade ilícita. Para mitigar os efeitos da concorrência da atividade de fretamento com a do transporte regular desenvolvida pelos concessionários, a Lei Estadual nº 23.941/2021 também institui diversas limitações, que alcançam inclusive a atuação das plataformas digitais de fretamento colaborativo, porquanto sejam

7 É o caso, por exemplo, dos serviços de telecomunicações, submetidos à concorrência, com universalização custeada mediante subsídios externos, oriundos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST, consoante explica Schirato (2011, p. 132).

8 Insta salientar, por oportuno, que a análise de impacto regulatório (AIR) vem se revelando instrumento de grande utilidade para o delineamento de arcabouços regulatórios para situações novas e/ou complexas como essas. Trata-se de estudos, inclusive econométricos, que, com fundamento no princípio da eficiência e numa visão sistêmica do direito, tentam antever as consequências de uma regulação a ser proposta. A AIR confere, ainda, legitimidade democrática à atividade regulatória por exigir que as decisões sobre acolher ou rejeitar determinadas medidas regulatórias, privilegiando ou sacrificando, em algum grau, diferentes interesses envolvidos, sejam cabalmente motivadas ao longo do processo que culminará na regulação (ARAGÃO, 2020). A Lei 13.874/2019, também conhecida como Lei de Liberdade Econômica, consagra a AIR como instrumento regulatório no Direito Brasileiro, em seu artigo 5º, que foi regulamentado pelo Decreto Federal nº 10.411/2020.

importantes impulsionadoras da atividade de fretamento. No próximo tópico, serão analisadas as recentes alterações regulatórias incidentes sobre o serviço de transporte intermunicipal de pessoas em Minas Gerais, com vistas a identificar as restrições instituídas sobre a atividade de fretamento e compreender de que modo elas alcançam as plataformas digitais de fretamento colaborativo.

3 RECENTES ALTERAÇÕES REGULATÓRIAS NO TRANSPORTE COLETIVO RODOVIÁRIO INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS EM MINAS GERAIS

O Decreto Estadual n. 44.603, de 22 de agosto de 2007, contém o Regulamento do Serviço de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal e Metropolitano do Estado de Minas Gerais – RSTC. Consoante definido no artigo 4º, inciso XXX, do RSTC, constitui transporte coletivo de passageiros, *in verbis*:

Art. 4º. Para efeitos deste Regulamento, considera-se:

(...)

XXX – transporte coletivo de passageiros: serviço público regular e permanente de transporte coletivo intermunicipal de passageiros, delegado, controlado e coordenado pela SETOP, executado sob as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade de tarifas, aberto ao público, mediante itinerário, seccionamentos intermediários, horários e tarifas previamente definidos pela SETOP, frequência regular, venda individual de passagens, destinado ao transporte indistinto de pessoas, compreendendo a frota cadastrada, equipamentos, instalações e as atividades inerentes à sua execução;

(...). (MINAS GERAIS, 2007)

O serviço público de transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros em Minas Gerais é, pois, coordenado e controlado por órgão da administração direta do Estado, podendo ser prestado diretamente pela Administração Pública ou por particulares mediante delegação. As linhas e seus itinerários, horários e tarifas são definidos pelo Poder Público, sendo sua operação delegada a empresas privadas, mediante contrato de concessão, sob regime de exclusividade⁹, é dizer, sem concorrência entre delegatários. O Regulamento prevê expressamente que a venda de passagem é responsabilidade da delegatária do serviço de transporte e permite que isso seja feito por intermédio de terceiros (artigo 28), o que dá margem para atuação de plataformas digitais nessa intermediação, a critério da empresa prestadora do serviço.

Paralelamente ao serviço público regular e permanente de transporte coletivo intermunicipal de passageiros, é previsto o serviço de fretamento de veículo de transporte coletivo para realização de viagem intermunicipal. Essa atividade econômica, que é materialmente concorrente com o serviço público de transporte, depende de autorização da Administração Pública para ser desempenhada; o particular é quem define o itinerário, o valor cobrado, os horários das viagens e outros detalhes da prestação do serviço, desde que observadas as restrições preestabelecidas em lei.

9 Consoante se depreende da “Relação de linhas intermunicipais do Estado de Minas Gerais”, disponível em <http://200.198.42.171/images/documentos/onibus_intermunicipais/Relacao-das-empresas-das-linhas-intermunicipais-26052022.pdf>, cada linha é delegada a uma única empresa delegatária.

De acordo com a lei estadual vigente (Lei nº 23.941 de 2021), a autorização para prestação de serviço de fretamento, contínuo ou eventual, é concedida a pessoa jurídica constituída sob a forma de sociedade empresária ou de sociedade cooperativa, previamente cadastrada junto à autoridade competente, o Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem de Minas Gerais – DER/MG (artigo 2º). É exigido também o prévio cadastro do condutor e do veículo, mediante apresentação de uma série de documentos comprobatórios da aptidão do motorista para a atividade e da regularidade e da segurança do veículo, que só poderá ser ônibus, micro-ônibus ou van (artigo 9º).

Essa modalidade de transporte é a que sofreu significativa expansão com o advento das plataformas digitais que fazem a intermediação entre transportadores e passageiros (CUNHA, 2020). A expansão vem provocando tensões entre as empresas prestadoras do serviço de fretamento e as plataformas digitais que atuam nesse segmento, de um lado, e os tradicionais *players* do serviço público de transporte coletivo de passageiros, de outro (MACIEL, 2021).¹⁰

Uma série de alterações legislativas levadas a efeito no ano de 2021 revelam um acirramento das disputas, que parecem exorbitar a esfera da administração e coordenação de serviços públicos e privados, para se colocar no âmbito político¹¹. Essas alterações serão abordadas adiante, pela ordem cronológica de sua edição.

3.1. O Decreto nº 44.035 de 2005

Até o início de 2021, o serviço de fretamento era regulamentado pelo Decreto nº 44.035 de 2005, que trazia as seguintes definições:

Art. 2º – Para efeito de prestação de serviço fretado de transporte rodoviário intermunicipal de pessoas, considera-se:
(...)

10 Esses embates são observados na retórica que os grupos envolvidos adotam na mídia e também no Poder Judiciário, como, por exemplo, na ação civil pública nº 1033775-97.2018.8.26.0053, ajuizada pelo Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado de São Paulo (Setpesp), em face da plataforma de fretamento colaborativo Buser, no TJSP, e nas ações nº 5090883-03.2017.8.13.0024 e nº 5090855-35.2017.8.13.0024, ajuizadas pelo Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros no Estado de Minas Gerais, em desfavor da plataforma Buser, no TJMG. Como essas, há diversas outras.

11 Em artigo de opinião publicado no *site* Poder 360, os fundadores da Buser expõem o tom das discussões ao descreverem: “Brasília viveu momentos de tensão e muitas articulações políticas nesta semana. De um lado, os empresários das velhas viações de ônibus, que há décadas formam um oligopólio, tentando manter a todo custo seus privilégios e fechar o mercado para a nova concorrência. Do outro lado, empresas de tecnologia do Brasil e do exterior e milhares de pequenos empresários de ônibus buscando alternativas para democratizar o acesso da população ao transporte rodoviário. (...) Aos dinossáuricos empresários do oligopólio, representantes do atraso e de velhas práticas éticas que o mundo atual não mais comporta, valem os ensinamentos da história: é impossível parar o tempo, é impossível frear a inovação. E você, de que lado você está?” (ABRITTA; VASCONCELLOS, 2021)

V – **fretamento contínuo** – serviço autorizado pelo DER/MG, destinado ao deslocamento de empregados e servidores de pessoas jurídicas privadas ou públicas, bem como de grupo de pessoas matriculadas ou inscritas em estabelecimento de ensino, desde que comprovado o vínculo, em caráter habitual, mediante contrato e emissão de documento fiscal, com pontos de origem e destino preestabelecidos, não aberto ao público, vedado qualquer característica de transporte público;

(...)

VII – **fretamento eventual** – serviço autorizado pelo DER/MG, destinado ao deslocamento eventual, não aberto ao público, de grupo fechado de pessoas devidamente identificadas em relação nominal e mediante emissão de documento fiscal apropriado, ambos de porte obrigatório no veículo, **com finalidade turística, cultural, recreativa, religiosa ou assemelhada**, com pontos de origem e destino preestabelecidos, sendo-lhe **vedado** praticar quaisquer características do serviço de transporte público, tais como, o **embarque ou desembarque de pessoas nos terminais rodoviários de passageiros e suas áreas de entorno, e a cobrança individual de passagens;**

VIII – **transporte fretado** – serviço remunerado de transporte rodoviário intermunicipal de pessoas, não aberto ao público, prestado mediante contrato bilateral de aluguel entre o transportador e grupo de pessoas ou entidades de direito público ou privado, prestado em veículo de aluguel, devidamente cadastrado mediante emissão da respectiva documentação fiscal e da necessária autorização do DER/MG, em conformidade com o art. 107, do Código de Trânsito Brasileiro; (...). (MINAS GERAIS, 2005)

(grifo nosso)

Para o fretamento contínuo, o requerimento de autorização deveria ser instruído com o original ou a cópia autenticada do contrato de prestação de serviço firmado entre as partes, contendo os pontos de início e término da viagem, o itinerário, os horários. Alterações nesse contrato deveriam ser comunicadas ao DER/MG no prazo de 5 (cinco) dias da ocorrência (artigo 7º e parágrafos do Decreto nº 44.035 de 2005). Já para o fretamento eventual, o requerimento de autorização deveria ser instruído com os dados do autorizatário, do veículo e do condutor, o número do documento fiscal correspondente à viagem e a relação nominal das pessoas que seriam transportadas, fechada até 12 (doze) horas antes do início previsto da viagem (artigo 8º do Decreto nº 44.035 de 2005).

Enquanto no fretamento contínuo a validade da autorização seria adstrita ao prazo de vigência do contrato de fretamento (artigo 7º, §3º, do Decreto nº 44.035 de 2005), no fretamento eventual, a autorização concedida seria válida pelo período da duração da viagem, “compreendendo o ciclo origem/destino/origem” (artigo 8º, §3º, do Decreto nº 44.035 de 2005) (MINAS GERAIS, 2005).

Não há no Regulamento regra específica sobre a intermediação para a celebração do contrato de fretamento. Embora o inciso VIII do artigo 2º fale em contrato bilateral, eventual intermediação feita por plataforma digital não necessariamente transformaria o contrato de fretamento em multilateral, pelo fato de a plataforma manter contratos bilaterais independentes com cada uma das partes no contrato bilateral de fretamento. Por ser uma prestadora do serviço de tecnologia – e não de fretamento – a plataforma digital não figura, a rigor, como parte no contrato

de fretamento, seja do lado do prestador, seja do lado do tomador. Apesar de poder parecer, para o usuário do serviço que desconhece a dinâmica do funcionamento do mercado de duas pontas e o modelo de negócio de plataforma digital nesse contexto, que a contratação do serviço de transporte é feita com a plataforma, na realidade, sob a perspectiva negocial e jurídica, o contrato firmado com a plataforma não é de transporte – o que, aliás, deve ser tornado absolutamente claro pela plataforma, haja vista o dever de informação inerente à boa-fé que deve orientar as relações contratuais.

Não há, igualmente, ao que nos parece, nesse cenário regulatório, a exigência de que o serviço de fretamento eventual seja prestado no esquema de circuito fechado (i.e. ida e volta, com retorno para o mesmo local de partida no trecho de ida), inobstante a referência ao ciclo origem/destino/origem no artigo 8º, §3º, do Decreto nº 44.035 de 2005. Essa referência é feita no contexto da definição da validade da autorização concedida. Nessa perspectiva, caso o fretamento eventual seja ajustado como compreendendo ida e volta, a autorização obtida pelo transportador alcançaria tanto a ida quanto a volta, sendo desnecessária a obtenção de nova autorização para realizar a viagem de retorno ao mesmo ponto de origem. A consequência lógica dessa regra não seria a obrigatoriedade de realização do fretamento eventual em esquema de ida e volta (i.e., em circuito fechado) – o que ficaria sob livre definição das partes contratantes do serviço de fretamento, que poderiam optar pelo ciclo “origem/destino”, apenas. O sucedâneo lógico dessa prescrição do artigo 8º, §3º, do Decreto nº 44.035 de 2005 é, ao revés, a constatação da necessidade de o transportador obter nova autorização para fretamento eventual, caso o retorno do veículo seja feito sob novo contrato de fretamento, com a apresentação de nova relação nominal de pessoas transportadas, ainda que a nova viagem seja para o mesmo local de origem do fretamento imediatamente anterior.

3.2. O Decreto nº 48.121 de 2021

Em 13.01.2021, o Decreto nº 44.035 de 2005 foi revogado pelo Decreto nº 48.121 de 2021, que passou a disciplinar a “autorização para prestação de serviço de transporte de passageiro, não aberto ao público, caracterizado como fretamento contínuo ou eventual”. A primeira alteração digna de nota foi a desvinculação do fretamento eventual a uma finalidade específica, conforme evidenciam as novas definições propostas:

Art. 2º – Para efeito deste decreto, considera-se:
(...)

V – contrato de fretamento: contrato celebrado entre o autorizatário e determinada pessoa física ou jurídica, que tenha por objeto o transporte fretado de determinado grupo fechado, com pontos de origem e destino preestabelecidos e mediante emissão do respectivo documento fiscal;

VI – serviço de fretamento ou transporte fretado: serviço de transporte de passageiro, não aberto ao público, para a realização de viagem exclusiva para cada linha e demanda, prestado para grupo fechado de pessoas, por meio de contrato de fretamento e prévia autorização do DER-MG, podendo ser prestado na forma de fretamento contínuo ou eventual;

VII – fretamento contínuo: fretamento destinado ao deslocamento de grupo fechado de empregados, servidores ou colaboradores de pessoas jurídicas privadas ou públicas, ou de estudantes matriculados ou inscritos em estabelecimento de ensino, desde que comprovado o vínculo contratual;

VIII – **fretamento eventual: fretamento destinado ao deslocamento eventual de grupo fechado de pessoas; (...).** (MINAS GERAIS, 2021a)
(grifo nosso)

As vedações à comercialização de passagens e à realização de embarque e desembarque de pessoas nos terminais rodoviários de passageiros e em seu entorno, que antes integravam a própria definição de fretamento eventual, passaram a constar do rol de vedações dirigidas aos autorizatários (artigo 12 do Decreto nº 48.121 de 2021). Além disso, o Decreto nº 48.197 de 2021 acrescentou no artigo 2º do Decreto nº 48.121 de 2021, o inciso IX, definindo grupo fechado como o conjunto de pessoas físicas que utilizarão o serviço de transporte fretado, identificadas em lista apresentada ao DER/MG.

Desse modo, no tocante ao fretamento contínuo, os antigos critérios de validade e requisitos para obtenção de autorização foram mantidos, com o acréscimo da exigência da apresentação da lista dos integrantes do grupo fechado a ser transportado, com a devida comprovação de seu vínculo com entidade empregadora ou instituição de ensino (artigo 8º do Decreto nº 48.121 de 2021).

Já no que tange o fretamento eventual, no requerimento de autorização passou-se a exigir, além das informações anteriormente exigidas, também a indicação das localidades de origem e destino da viagem (artigo 9º, inciso IV, do Decreto nº 48.121 de 2021); ainda, a antecedência mínima de apresentação da lista nominal de pessoas a serem transportadas foi retirada do texto legal (artigo 9º, inciso I, do Decreto nº 48.121 de 2021). O prazo de validade da autorização continuou adstrito à duração da viagem, mas sem menção ao “ciclo origem/destino/origem”, (artigo 9º, parágrafo único, do mesmo Decreto), o que esvaziou a discussão sobre a obrigatoriedade ou não do circuito fechado no fretamento eventual.

De acordo com notícia veiculada no sítio eletrônico do Partido Novo, ao qual se filia o Governador Romeu Zema, responsável pela edição do Decreto nº 48.121 de 2021, o objetivo do Decreto é “desburocratizar e modernizar a emissão de autorizações para a realização do transporte fretado, conferindo maior liberdade econômica ao serviço” (GOVERNO, 2021), o que coadunaria

com a tônica da gestão governamental proposta por Zema.¹² Ainda segundo a publicação, além de contribuir para impulsionar o turismo no Estado, a nova regulamentação, por eliminar a obrigatoriedade de apresentação da lista de pessoas a serem transportadas com antecedência de 12 (doze) horas, teria o potencial de aumentar a demanda no setor de fretamento, elevando as receitas e gerando empregos, uma vez que as estimativas apontariam para o fato de 10% a 24% das reservas de passagens em viagens intermunicipais acontecerem nas 12 (doze) horas que antecedem o momento do embarque.

A possibilidade de utilização de aplicativos de fretamento colaborativo, nesse contexto regulatório, parecia irrestrita. Todavia, em 15.02.2021, praticamente um mês após a publicação do Decreto nº 48.121 de 2021, foi instaurado perante o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG, por provocação do Deputado Estadual Alencar Magalhães da Silveira Junior, o procedimento de Representação nº 1098456, contra o Governador do Estado, Sr. Romeu Zema Neto, e contra o Secretário de Estado de Infraestrutura e Mobilidade, Sr. Fernando Scharlack Marcato¹³.

No julgamento do pedido liminar na referida Representação (MINAS GERAIS, 2021h), em 07.07.2021, o TCE/MG determinou cautelarmente – e contrariamente ao Parecer do Ministério Público (MINAS GERAIS, 2021i) – a sustação dos efeitos do Decreto nº 48.121 de 2021, bem como a suspensão da emissão, pelo DER/MG, de novas autorizações específicas de serviço de fretamento até nova manifestação do Tribunal. Ordenou, ademais, a discussão e votação do Projeto de Resolução nº 109 de 2021¹⁴.

3.3. O Decreto nº 48.241 de 2021

Antes mesmo da votação do Projeto de Resolução nº 109 de 2021, o Decreto nº 48.121 de 2021 foi expressamente revogado pelo Decreto nº 48.241 de 2021, que, publicado em 30.07.2021, limitou-se a dispor:

12 No bojo do Programa Minas Livre Para Crescer, o Partido Novo apresentou o projeto de lei que, aprovado, se converteu na Lei Estadual nº 23.959 de 2021, que “Institui a Declaração Estadual de Direitos de Liberdade Econômica”, prevendo, no artigo 5º, que a administração pública deve suprimir ou simplificar formalidades ou exigências desnecessárias ou superpostas, de modo a racionalizar atos e procedimentos e minimizar seu custo econômico e social, tanto para o erário quanto para o cidadão, quando esse custo superar o risco de fraude. (MINAS GERAIS, 2021g)

13 Além do requerimento liminar de sustação dos efeitos do Decreto Estadual nº 48.121 de 2021, pugnou-se pela sustação definitiva do referido ato, bem assim fosse determinada, ao Estado de Minas Gerais e à SEINFRA, a realização de análise de impacto regulatório das alterações das regras do transporte fretado sobre os contratos do serviço público de transporte coletivo intermunicipal e metropolitano de passageiros e, ainda, a implementação de meios para a adequada e eficiente fiscalização dos autorizatários (MINAS GERAIS, 2021h, p. 5).

14 Em cumprimento à determinação da Corte de Contas, foi editada a Resolução nº 5.575 de 06.08.2021 (MINAS GERAIS, 2021e), para sustar os efeitos do Decreto nº 48.121 de 2021.

“Art. 1º – Este decreto estabelece critérios para a prestação de serviço de transporte fretado intermunicipal de passageiros.

Art. 2º – O serviço de transporte intermunicipal de passageiros realizado por meio de fretamento contínuo ou eventual depende de autorização concedida pelo Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais– DER-MG.

§ 1º – A autorização possui caráter precário, personalíssimo, intransferível e temporário.

§ 2º – A autorização deverá ser precedida de cadastro do requerente, do condutor e do veículo, nos termos de ato conjunto do Secretário de Estado de Infraestrutura e Mobilidade e do Diretor-Geral do DER-MG.

§ 3º – O prazo para a requisição da autorização não poderá ser inferior a seis horas ao início do primeiro trecho da viagem.

§ 4º – Dentre outras exigências previstas no ato conjunto previsto no § 2º, a autorização só será concedida para o transporte de **grupo fechado de pessoas que deverá ser o mesmo para todos os trechos da viagem.**

§ 5º – É proibida a venda prévia de lugares ou de passagens individualizadas por passageiro e por meio de terceiros.

§ 6º – Durante todo o período de execução do serviço de fretamento, o condutor do veículo deverá portar o documento contendo a lista de identificação dos passageiros e do respectivo protocolo junto ao DER-MG, além de outros exigidos pela legislação ou pela autorização concedida.

§ 7º – O autorizatário responde pelas ações ou pelas omissões de seus prepostos.

Art. 3º – Não será exigida idade mínima do veículo utilizado no serviço previsto no art. 2º.

Parágrafo único – O ato conjunto previsto no § 2º do art. 2º disporá sobre os instrumentos de garantia da segurança do veículo a serem exigidos para a concessão da autorização, sendo esses mais rigorosos quanto maior for a idade do veículo.

Art. 4º – Em caso de descumprimento das normas dispostas neste decreto ou no ato conjunto previsto no § 2º do art. 2º serão aplicadas as penalidades previstas na Lei nº 19.445, de 11 de janeiro de 2011, no Código de Trânsito Brasileiro e nas demais legislações aplicáveis.

Art. 5º – O transporte fretado intermunicipal de trabalhadores rurais será disposto em decreto próprio, dispensada a exigência de lista de passageiros.

Art. 6º – Fica revogado o Decreto nº 48.121, de 13 de janeiro de 2021.

Art. 7º – Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.” (MINAS GERAIS, 2021d) **(grifo nosso)**

Consoante se depreende da redação do Decreto nº 48.241 de 2021, a autorização do serviço de fretamento não pode ser requerida com antecedência menor que seis horas do início do primeiro trecho da viagem, sendo exigido, ainda, que as pessoas transportadas sejam as mesmas em todos os trechos da viagem, do que se infere a necessidade de apresentação da lista nominal das pessoas a serem transportadas no momento da requisição do ato, ou seja, seis horas antes do início do primeiro trecho da viagem. Constou expressamente do novo Decreto, ademais, a proibição da venda de passagens individualizadas e por intermédio de terceiros, o que parece ter eliminado a possibilidade de utilização de plataformas de fretamento colaborativo para fazer a ligação entre as duas pontas desse mercado: os transportadores e as pessoas interessadas em viagens fretadas.

3.4. A Lei Estadual nº 23.941 de 2021

Em nova tentativa de alteração da disciplina regulatória do serviço de fretamento para transporte rodoviário intermunicipal de pessoas no Estado de Minas Gerais, foi retomada a tramitação do Projeto de Lei nº 1.155 de 2015, resultante do desarquivamento do Projeto de Lei nº 398 de 2011 do mesmo Deputado Estadual Alencar Magalhães da Silveira Junior. Com a apresentação de diversas emendas ao texto original, esse projeto foi apelidado de “Projeto da Buser”¹⁵, em inequívoca referência à empresa gestora de aplicativo de fretamento colaborativo.

Em sua análise do Projeto, a Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa de Minas Gerais externou preocupação com a ‘aproximação’ dos regimes jurídicos do transporte público e do transporte mediante fretamento, refutando a possibilidade de o primeiro ser prestado mediante autorização, como o segundo. Nesse sentido, apresentou o Substitutivo nº 1, composto por cinco artigos, e as exigências de que o fretamento seja realizado mediante circuito fechado, com comunicação prévia da lista nominal de pessoas transportadas e, ainda, a proibição da venda de passagens ou lugares individualizados e por meio de terceiros, dentre outras. Vale trazer à colação o teor do artigo 1º do Substitutivo nº 1:

Art. 1º – O serviço de transporte intermunicipal de passageiros realizado por meio de fretamento contínuo ou eventual depende de autorização concedida pelo Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem – DER-MG.

§ 1º – A autorização possui caráter precário, personalíssimo, intransferível e temporário.

§ 2º – A autorização deverá ser precedida de cadastro do requerente, do condutor e do veículo, nos termos do regulamento.

§ 3º – O prazo para requisição da autorização não poderá ser inferior a 3 (três) horas ao início do primeiro trecho da viagem.

§ 4º – Dentre outras exigências previstas em regulamento, a autorização só será concedida para o transporte de grupo fechado de pessoas, que deverá ser o mesmo para todos os trechos da viagem.

§ 5º – É proibida a venda prévia de lugares ou passagens individualizadas por passageiro e por meio de terceiros.

§ 6º – Durante todo o período de execução dos serviços de fretamento, o condutor do veículo deverá portar documento contendo a lista de identificação dos passageiros e respectivo protocolo junto ao DER-MG, além de outros exigidos pela legislação ou pela autorização concedida.

§ 7º – O autorizatário responde pelas ações ou pelas omissões de seus prepostos.

A Comissão de Transporte, Comunicação e Obras Públicas defendeu, em seu parecer, a ilegalidade do revogado Decreto nº 48.121 de 2021, por exorbitar o poder regulamentar, afrontar a legislação estadual disciplinadora do transporte coletivo intermunicipal público e interferir no equilíbrio econômico-financeiro desse serviço. Propôs o Substitutivo nº 2 para incluir a exigência de que o autorizatário do fretamento seja uma pessoa jurídica, aumentar para seis horas a antecedência mínima de apresentação da lista nominal de passageiros, vedar a prestação do serviço

15 Conforme consta da ficha de informações do projeto de lei, disponível no site da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, <https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/texto.html?a=2015&n=1155&t=PL>.

de fretamento com características de transporte público, mantendo a proibição da intermediação da venda de passagens ou lugares individualizados, dentre outras alterações. Esse substitutivo seguiu para a Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária com catorze artigos, onde recebeu mais um artigo, no Substitutivo nº 3, sem grandes alterações, e nenhuma objeção, por não criar despesa para o erário.

Após a proposição de diversas emendas tendentes a esvaziar a restrição da atuação das plataformas digitais de fretamento colaborativo (permitindo a intermediação), novo parecer da Comissão de Transporte, Comunicação e Obras Públicas, em 2º turno, opinou pela rejeição de todas elas, apresentando o Substitutivo nº 4, que incorporou apenas três emendas, acerca do transporte por automóvel de aplicativo, fretamento para transporte de trabalhadores rurais e uma correção na redação do artigo 11. Ao final, o Substitutivo nº 4 resultou na proposição de lei PRL nº 24.886 de 2021, a qual, por sua vez, foi aprovada e convertida na Lei Estadual nº 23.941 de 24.09.2021.

Na fase de promulgação, os seguintes artigos foram vetados pelo Chefe do Poder Executivo Estadual:

Art. 3º – A autorização a que se refere o art. 1º somente será concedida para o transporte de grupo de pessoas em circuito fechado, sendo obrigatório o envio, ao DER-MG, da relação nominal dos passageiros a serem transportados, a qual deverá ser a mesma em todos os trechos da viagem.

Parágrafo único – Entende-se como circuito fechado a viagem de um grupo previamente definido de pessoas com motivação comum que parte em um veículo do local de origem ao de destino e que, após percorrer todo o itinerário, retorna à origem no mesmo veículo que efetuou o transporte na viagem de ida.

Art. 4º – A requisição da autorização a que se refere o art. 1º e o envio ao DER-MG da relação nominal dos passageiros a serem transportados deverão ocorrer até seis horas antes do início do primeiro trecho da viagem.

Art. 5º – A relação nominal dos passageiros a serem transportados poderá ser parcialmente alterada, no limite de dois passageiros ou de 20% (vinte por cento) da capacidade do veículo, o que for maior, e comunicada ao DER-MG até o momento de início do primeiro trecho da viagem.

Art. 6º – É vedada a prestação do serviço de fretamento de que trata esta lei nas seguintes condições:

I – intermediada por terceiros que promovam a comercialização de lugares fracionada ou individualizada por passageiro;

II – com características de transporte público.

Parágrafo único – São características de transporte público que ensejam a vedação prevista no inciso II do caput:

I – a realização de viagens habituais, com regularidade de dias, horários ou itinerários;

II – a comercialização de passagens individualizadas por passageiro;

III – o embarque ou desembarque de passageiros ao longo do itinerário e em terminais rodoviários utilizados pelo transporte coletivo público.

(grifo nosso)

A Mensagem de Veto nº 155 de 2021, publicada no Diário do Executivo de 25/09/2021, aduz a inconstitucionalidade dos dispositivos e sua flagrante contrariedade ao interesse público. Argumenta, ainda, que a restrição decorrente da imposição de circuito fechado contraria o princípio da proporcionalidade e não concorre para resguardar a qualidade do serviço. Considera a antecedência mínima para a apresentação da lista nominal de passageiros e os limites para sua retificação burocracias desnecessárias, uma vez que o DER/MG faria esse controle de forma virtual. No que tange à intermediação para a comercialização do serviço, a mensagem de veto argui suposta contradição com o artigo 10, que permitiria a intermediação para transporte de trabalhadores rurais, e, ademais, alega ser uma inconstitucional ingerência na autonomia privada dos prestadores e tomadores do serviço de fretamento, exemplificando com a hipótese de uma empresa contratar esse serviço para transporte de funcionários, de seus dependentes ou de terceiros, para destino diverso do local de trabalho, como em visitas técnicas. Por fim, quanto ao inciso III do artigo 6º, a mensagem de veto pondera ser exorbitante dos limites constitucionalmente permitidos para a limitação da liberdade de locomoção das pessoas.

Pouco tempo depois, a Assembleia Legislativa, por diferença de dois votos, rejeitou os vetos do Governador e promulgou os artigos 3º a 6º da Lei Estadual nº 23.941 de 2021, no Diário do Legislativo de 18.11.2021. Desde então, referida lei não sofreu alterações, mas a empresa Buser e o Movimento Fretadores Pela Liberdade¹⁶, afirmaram que questionarão a nova lei perante o Poder Judiciário (SALES, 2021).

16 Entidade que reúne pequenos e médios empresários do setor de transporte rodoviário de passageiros que atuam por meio de plataformas digitais e que também faz pressão em Brasília e junto à Agência de Transporte do Estado de São Paulo (Artesp) para alteração das regras do transporte de pessoas por fretamento (COSTA, 2021).

4 ANÁLISE DE PROPORCIONALIDADE DA RESTRIÇÃO ÀS PLATAFORMAS DIGITAIS DE FRETAMENTO COLABORATIVO EM MINAS GERAIS

Consoante acima exposto, a atividade de fretamento, com o advento das plataformas digitais de fretamento colaborativo, parece ter intensificado a concorrência com o transporte regular desempenhado pelos concessionários. A preocupação do legislador em mitigar os efeitos deletérios dessa concorrência para a sustentabilidade do serviço público de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros resultou na edição da Lei Estadual nº 23.941 de 2021. Essa lei proíbe que o fretamento seja empreendido com características de transporte público, isto é, mediante a realização de viagens habituais, com regularidade de dias, horários ou itinerários, a comercialização de passagens individualizadas por passageiros, com embarque e desembarque realizados ao longo do trajeto e em terminais rodoviários utilizados pelo transporte público (artigo 6º, inciso II, da Lei). Também com o objetivo de minimizar a concorrência dos fretadores, a nova lei passou a exigir que o transporte mediante fretamento seja realizado em circuito fechado, com as mesmas pessoas em todos os trechos de uma mesma viagem e vedou, no artigo 6º, inciso I, a intermediação para comercialização de lugares fracionada ou individualizada por passageiro.

A lei, resultante da aprovação da proposição legislativa que ficou conhecida como “Projeto da Buser”, exatamente nesse dispositivo (artigo 6º, inciso I), limita sobremaneira o âmbito de atuação das plataformas digitais que operam no segmento de transporte coletivo, no modelo de negócio de fretamento colaborativo. Nesse modelo, o objetivo é tornar o serviço amplamente acessível, a um preço mais baixo, graças ao compartilhamento dos custos entre os interessados, o que é possível graças a um algoritmo que faz a coordenação entre várias pessoas que querem viajar para o mesmo destino e um prestador do serviço de transporte, possibilitando a contratação com a divisão do valor do frete.

Ao favorecer a conexão entre potenciais passageiros e transportadores disponíveis, as plataformas de fretamento colaborativo contribuem para o crescimento dessa atividade. De um lado, reduzem os custos de transação para que as pessoas interessadas em viajar encontrem uma empresa de fretamento que preste o serviço nas condições que lhes atendam; de outro, atraem novos agentes dispostos a prestar o serviço, dada a maior facilidade de encontrar clientes, o que, de certa forma, funciona como uma redução de barreiras à entrada (inobstante a exigência de autorização dos órgãos competentes para o desempenho da atividade).

Nessa perspectiva, as plataformas digitais de fretamento colaborativo tendem a alavancar a livre iniciativa da atividade de transporte de pessoas na modalidade fretamento, o que, por

consequência, estimula a concorrência entre os prestadores desse serviço, com possíveis ganhos daí advindos para os usuários que, de plano, já experimentam maior comodidade na forma de contratação do serviço. Possível efeito colateral do impulsionamento das viagens fretadas é o aumento da participação das empresas de fretamento no mercado mais amplo de transporte coletivo de pessoas, inclusive no rodoviário intermunicipal, objeto deste estudo. Essa tem sido a razão alegada para justificar as vedações instituídas no artigo 6º da Lei Estadual nº 23.941/2021.

Pondera-se, nesse contexto, que o impedimento à intermediação para comercialização do serviço de transporte coletivo rodoviário intermunicipal mediante fretamento traduz uma limitação não só da forma de se desempenhar a própria atividade econômica de transporte, mas também uma restrição à livre iniciativa dos agentes que se proponham a fazer essa intermediação, sejam agências de viagens, sejam plataformas digitais de fretamento colaborativo. É dizer, a regulação alcança não somente a atividade que se pretende disciplinar, mas outras que se colocam como atividades-meio para que ela exista. Essa circunstância nos provoca a avaliar a validade da vedação, em relação às plataformas digitais de fretamento colaborativo, que é escopo do presente trabalho, escrutinando a norma do artigo 6º, inciso I, da Lei Estadual nº 23.941/2021, à luz do princípio da proporcionalidade.¹⁷

Consoante já elucidado, as restrições à concorrência na seara dos serviços públicos justificam-se para evitar o comprometimento das finalidades desses serviços, sintetizadas na própria satisfação dos direitos fundamentais a eles subjacentes. A tensão entre esses direitos fundamentais, de um lado, e o direito à livre iniciativa e ao livre desempenho de trabalho, ofício ou profissão, de outro, ensejará o dever de ponderação para que esses direitos se reconciliem, na maior medida possível, sob o critério da proporcionalidade.

No caso do serviço público de transporte de pessoas, busca-se a efetivação do direito fundamental à liberdade de locomoção, como fim e como meio para se garantir a realização de outros direitos fundamentais, como o acesso à saúde, à educação e diversos outros cuja concretização possa depender, em algum momento, do deslocamento das pessoas. O transporte rodoviário, em particular, é de grande relevância no Brasil, já que o país tem uma matriz de transporte majoritariamente construída sobre esse modal, que tem maior capilaridade, se comparado

17 O princípio da proporcionalidade desenvolveu-se no âmbito do Direito Administrativo, como baliza para controlar a discricionariedade do administrador público na consecução de atos administrativos. Posteriormente, a partir da segunda metade do século XX, com a emergência do pós-positivismo e do paradigma da diferenciação normativa entre regras e princípios, o princípio da proporcionalidade passou a ser utilizado também para controle judicial da discricionariedade legislativa, isto é, da atuação do Parlamento na edição de leis e regulamentos e, ainda, como critério de ponderação para reconciliação de valores constitucionais aparentemente colidentes. Com origem na Alemanha, o princípio preceitua a coerência entre os fins invocados e os meios utilizados para o seu atingimento, além da necessária harmonização desses meios e desses fins com valores fundamentais insculpidos no ordenamento jurídico. A jurisprudência alemã dividiu o conteúdo desse princípio em três subprincípios: o da adequação, o da necessidade e o da proporcionalidade em sentido estrito. (BARROSO, 2022, p. 261).

com o transporte ferroviário, o aéreo e outros (BRASIL, 2021, p. 44). Por esse motivo, o transporte coletivo rodoviário de pessoas demanda um alto nível de universalização, as tarifas mais módicas possíveis e baixos índices de descontinuidade na prestação.

Com base nessas premissas, serão avaliadas a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito da limitação do direito à livre iniciativa das plataformas digitais de fretamento colaborativo, a partir da análise do seu potencial de alterar as condições de universalidade, continuidade e modicidade tarifária do serviço de transporte de pessoas.

A adequação refere-se à aptidão da medida adotada para que se alcance o fim perseguido. Assim, importa perquirir se a vedação decorrente da norma do artigo 6º, inciso I, da Lei Estadual nº 23.941/2021, tem a capacidade de contribuir para a universalização, a continuidade e a modicidade tarifária do serviço de transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros. A medida restritiva pode, de fato, dificultar que os agentes que operam mediante fretamento se valham dos efeitos catalisadores das plataformas digitais para expandir suas operações, evitando, dessa forma, que esses agentes dominem uma fração do mercado grande o suficiente para comprometer a sustentabilidade do serviço público de transporte. Sem as plataformas digitais, o transporte público provavelmente não enfrentaria um acirramento tão vertiginoso da concorrência e conseguiria manter o nível de universalidade até então praticado.

Mas é preciso ponderar que, se bem reguladas, as plataformas digitais podem impulsionar a universalização do serviço, inclusive quanto ao transporte público, caso os concessionários adiram às plataformas para ampliar seu alcance junto aos potenciais usuários. Na realidade, o modelo “analógico” não parece ter fôlego para ampliar o nível de universalidade do transporte coletivo rodoviário intermunicipal de pessoas, já que a exclusividade na concessão das linhas não incentiva a eficiência operacional, tampouco a redução de preços; sem o ganho de escala que as plataformas proporcionam, o movimento de universalização tende a se estagnar. A fuga de usuários para outros modais¹⁸ também tem potencial de, nesse contexto, afetar o equilíbrio do mecanismo de subsídios cruzados que sustenta os atuais níveis de universalidade, continuidade e modicidade tarifária do serviço, de modo que a reformulação das bases regulatórias ora em análise se imporá, mais cedo ou mais tarde.

O critério da necessidade traduz a indispensabilidade da restrição para que se atinjam os objetivos pretendidos, eis que a limitação dos direitos fundamentais em conflito deve se reduzir ao

18 Na análise de Antônio Maria Espósito Neto (NETO, 2014, p. 10), a partir de dados da ANAC, da ANTT e do IBGE, dos anos 2002 a 2013, houve, no Brasil, uma migração de passageiros do modal rodoviário para o modal aéreo, circunstância motivada por uma série de fatores, dentre os quais o aumento da renda da população brasileira, a diminuição dos preços das passagens aéreas, associados ao incremento da competição por preços nesses modais, resultante da instituição da liberdade tarifária no transporte aéreo e da flexibilização das regras para permitir tarifas promocionais no setor rodoviário.

mínimo necessário. Esse ângulo de análise invoca à reflexão sobre a existência de alternativa menos gravosa à vedação instituída no artigo 6º, inciso I, da Lei Estadual nº 23.941/2021, à luz das consequências práticas dela decorrentes. Para que se contenha o aumento da concorrência enfrentada pelo transporte público, o legislador entendeu necessário restringir a livre iniciativa das empresas de tecnologia que desenvolvem e fazem gestão das plataformas digitais para o segmento de transporte. Seria impossível controlar a livre iniciativa da atividade de transporte de pessoas por fretamento – que é a atividade econômica materialmente concorrente com o transporte público de pessoas – restringindo, com fundamento nas diretrizes que norteiam o planejamento do transporte coletivo rodoviário, a quantidade de autorizações concedidas, uma vez que a autorização conferida nesse contexto é ato administrativo vinculado. Desse modo, restringir a atividade-meio que proporciona maior alcance às empresas de fretamento, a saber, as plataformas digitais de fretamento colaborativo, aparece como alternativa possível e potencialmente eficaz.

No que toca a proporcionalidade em sentido estrito, concita-se a avaliar os valores abstratamente envolvidos no conflito e as implicações para sua concretização em cada cenário, à luz de cada possível solução. Os valores preteridos e a medida dessa limitação devem ser proporcionais à importância e ao nível de proteção conferido ao valor privilegiado na solução. No caso em análise, parece-nos razoável admitir a restrição à livre iniciativa no mercado de tecnologia¹⁹ voltado para plataformas digitais de fretamento colaborativo, em favor da manutenção da universalidade, da continuidade e da modicidade tarifária dos serviços públicos de transporte, haja vista a importância do direito fundamental de locomoção, que é instrumental para a concretização de vários outros.

Feita a análise de proporcionalidade do artigo 6º, inciso I, da Lei Estadual nº 23.941 de 2021, importa salientar que referido dispositivo restringe a atuação das plataformas digitais no transporte coletivo desempenhado mediante fretamento, mas não no transporte coletivo regular. Neste último, os prestadores, delegatários de serviço público, podem se valer dos aplicativos de transporte para comercialização de seus serviços, por autorização do artigo 28 do RSTC, o que tem pontos positivos, conforme será abordado adiante. Exsurge, no entanto, a preocupação com os possíveis impactos que a plataformização desses delegatários pode ter sobre o ecossistema de

19 O empreendedorismo inovador é particularmente reconhecido no ordenamento jurídico brasileiro como vetor de desenvolvimento econômico, social e ambiental; o incentivo à constituição de ambientes a ele favoráveis e a modernização do ambiente de negócios brasileiro, à luz dos modelos de negócios emergentes, são diretrizes estabelecidas no Marco Legal das *Startups* (Lei Complementar Federal nº 182 de 2021). A limitação insculpida no artigo 6º, inciso I, da Lei Estadual n. 23.941/2021 não afronta essas diretrizes, na medida em que não impede que as plataformas de fretamento colaborativo existam; o que esse dispositivo impossibilita é a desverticalização da cadeia negocial de prestação de serviço de transporte mediante fretamento. Dessa forma, os fretadores podem comercializar seus serviços via plataformas digitais, mas eles devem ser os detentores desses aplicativos, de modo a descaracterizar a intermediação. Analogamente, podem as empresas detentoras dos aplicativos de fretamento colaborativo continuar operando, desde que obtenham a autorização do Poder Público para o fretamento em seu próprio nome, atendendo os requisitos necessários para tanto.

transporte público, preocupação que, ao que parece, ainda não ganhou notoriedade na agenda do Poder Legislativo em Minas Gerais. Para jogar luz sobre o assunto, o próximo tópico tratará dessa questão.

5 CONSIDERAÇÕES SOBRE A PLATAFORMIZAÇÃO DO TRANSPORTE COLETIVO RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS, À LUZ DA UNIVERSALIDADE, DA CONTINUIDADE E DA MODICIDADE TARIFÁRIA

O mercado é dinâmico e a pervasividade da economia digital pode tornar a plataforma dos delegatários do serviço público de transporte coletivo rodoviário intermunicipal interessante e até inevitável²⁰. A autorização para intermediação na comercialização desses serviços em Minas Gerais, contida no artigo 28 do RSTC, já permite que ofereçam seus serviços por meio dos aplicativos, o que pode aumentar sua visibilidade perante os usuários (sobretudo os adeptos dos aplicativos de fretamento colaborativo, ou seja, os que compõem a fatia do mercado em que a concorrência atualmente se dá) e pode estimular as pessoas a viajar, por reduzir os custos de transação para a contratação dos serviços. Além disso, a atual condição de exclusividade dos concessionários sobre as linhas que operam faz com que o incremento da competitividade, que normalmente acontece com a plataforma, não seja experimentado de forma tão intensa por esses delegatários.

Nesse sentido, a regulação das plataformas digitais de transporte é medida importante. Com efeito, há pontos de atenção quanto à relação das plataformas digitais de transporte com a universalidade, a continuidade e a modicidade tarifária do serviço público de transporte de pessoas que não devem ficar obliteradas do campo de visão dos legisladores e dos reguladores. O propósito deste estudo é também trazer contribuições que possam jogar luz sobre esses aspectos, para demonstrar que o assunto merece ser debatido com cuidado e profundidade, dada a importância do transporte coletivo de pessoas para a efetividade dos direitos fundamentais e, em última análise, para promover a dignidade humana.

A plataforma do transporte coletivo rodoviário de pessoas é medida propulsora da universalização, na medida em que, favorecendo a conexão entre passageiros e transportadores, impulsionando e expandindo a atividade, contribui para o sucesso dos arranjos baseados em subsídios cruzados e pode permitir a prestação da atividade em mais localidades e em lugares mais distantes. É preciso, no entanto, que se tenha bons serviços de conectividade à internet²¹ e que os potenciais usuários do serviço tenham a chance de se incluir no mundo digital. Essas medidas seriam importantes também para fortalecer o movimento, ainda incipiente no Brasil (CULTURA,

20 Grandes empresas de transporte terrestre de passageiros, que tradicionalmente operam linhas de transporte público, a Cometa, a 1001 e a Expresso do Sul, pertencentes ao Grupo JCA, já atuam via plataforma digital, com o aplicativo de fretamento colaborativo Wemobi (MACIEL, 2021).

21 Segundo Relatório da OCDE, “a disponibilidade de serviços de comunicação fixa e móvel de alta qualidade com preços competitivos, é essencial para a transformação digital no Brasil. Um dos principais desafios do Brasil nesse sentido, diz respeito à expansão da banda larga de qualidade a áreas rurais e remotas.” (OECD, 2020)

2019), de renúncia à propriedade de veículos individuais, em favor de um estilo de vida mais sustentável, o que contribuiria para a adesão de mais pessoas ao transporte público, inclusive ao intermunicipal. O uso de plataformas digitais em prol da universalização do transporte coletivo rodoviário de pessoas não deve prescindir, portanto, da adoção de medidas de ampliação e de melhoria da cobertura de internet nas localidades mais distantes dos grandes centros urbanos, além do fomento à inclusão digital dos potenciais usuários do serviço, numa atuação holística da Administração Pública, em concertação com os agentes econômicos dos segmentos de transporte, de telecomunicações e de tecnologia.

Os serviços intermediados por plataformas digitais dependem, ainda que parcialmente, de conexão à internet para promover a coordenação entre tomadores e prestadores, o que é, de plano, um fator de risco à manutenção da prestação regular da atividade, dialogando com a questão da melhoria da qualidade (estabilidade e velocidade) da conexão de internet, anteriormente mencionada. Além disso, é necessário garantir que as plataformas adotem excelentes medidas de sustentabilidade operacional dos seus sistemas informatizados, para que seu funcionamento não seja facilmente interrompido e seus níveis de performance não sejam comprometidos diante de ameaças cibernéticas ou de falhas na arquitetura do software. Esses pontos poderiam ser endereçados pelos entes reguladores e fiscalizadores, de modo que sejam estabelecidos parâmetros de continuidade aplicáveis às plataformas digitais de transporte, por evidente ressonância desse fator, tanto nos direitos do consumidor, quanto nos serviços públicos de transporte.

Outro quesito que inspira atenção, a propósito da continuidade e da universalidade, é o grau de liberdade da plataforma para estabelecer condições de acesso dos usuários a ela e, no extremo, para proceder ao banimento de pessoas e empresas, dificultando-lhes, na primeira hipótese, ou até mesmo impedindo-lhes, neste segundo caso, de usufruir das conexões que a plataforma promove, no contexto de um serviço essencial à efetivação do direito fundamental de ir e vir e de outros que dele se instrumentalizam. No cerne dessa questão está a forma de monetização do negócio de plataforma digital de transporte, em torno da qual orbitam assuntos como a possibilidade de cobrança pelo acesso à plataforma, por viagem vendida/comprada, etc – e quanto. Encontra-se, ainda, uma delicada questão concorrencial oriunda do crescente poder de mercado das plataformas em face dos demais agentes do mercado (prestadores e tomadores do serviço), justamente por estar na posição de coordenar esses agentes, muitas vezes atuando também como prestadora do serviço, o que parece gerar um conflito de interesse relevante²², dificuldade ainda

22 A aviação civil, desde a década de 1980, utiliza plataformas digitais para integrar as companhias aéreas com os agentes de viagens. O sistema Amadeus foi criado pelas companhias europeias para fazer face ao sistema norte-americano Sabre. Diante das recorrentes disputas sobre a falta de transparência e de neutralidade das empresas no controle dessas plataformas, e com a entrada de diversas companhias aéreas menores no mercado após a liberalização da aviação na Europa, as próprias empresas decidiram desverticalizar a cadeia e vender as ações que

agravada em razão das impenetráveis regras determinantes do funcionamento da plataforma, insculpidas num algoritmo geralmente protegido como segredo desse negócio. A assimetria de poder entre o usuário e a plataforma digital pode evocar também, em certos casos, a incidência de leis protetivas da parte hipossuficiente nessa relação jurídica e econômica, aos moldes da legislação consumerista.

A monetização desse modelo de negócio e a dinâmica concorrencial que ele instaura podem impactar, adicionalmente, as tarifas do transporte público. Por um lado, é possível que o ganho de eficiência proporcionado pela melhor coordenação de oferta e demanda e pela redução da ociosidade dos ativos favoreça a diminuição dos custos envolvidos na prestação do serviço; em contrapartida, operar intermediado por plataforma digital também tem um custo, que precisa ser considerado na precificação do serviço de transporte, de maneira a resguardar a modicidade tarifária.

Impende refletir, outrossim, sobre a nova camada de dados gerada em virtude da prestação do serviço de transporte com intermediação de plataformas digitais. Esses dados, uma vez anonimizados, podem ser úteis para monitorar o comportamento dos usuários, realizar diagnósticos e, a partir disso, tomar decisões mais acertadas a respeito da gestão do próprio transporte público, de modo a potencializar a universalidade, garantir a continuidade e preservar a modicidade tarifária do serviço.

É bom que se esclareça que não estamos defendendo o engessamento da atuação das empresas desenvolvedoras e gestoras de plataformas digitais; entendemos que é preciso dar espaço para que as *startups* superem o vale da morte²³ e esse mercado prospere, até para que haja concorrência entre plataformas. O que não se pode perder de vista é o dever do legislador, dos entes reguladores e fiscalizadores de evitar que empresas oportunistas progridam extraindo valor do ecossistema de transporte brasileiro, sem oferecer uma contrapartida real e duradoura em benefício do próprio serviço e dos usuários, comprometendo o equilíbrio e a sustentabilidade do mercado de transporte coletivo rodoviário de pessoas.

detinham das companhias controladoras dessas plataformas. Os conflitos, todavia, não terminaram, já que muitas companhias comercializam passagens diretamente nos seus sites e, além disso, surgiram outras plataformas, como o Google Travel. (FINGER, 2021)

23 Tradução da expressão '*valley of death*', cunhada pelo congressista norte-americano Vernon Ehlers, para exprimir o período entre a concepção de uma empresa e o momento em que essa empresa torna-se lucrativa (no caso das *startups*, quando ganham escala na comercialização de seus produtos/serviços), por ser esse intervalo o momento crítico em que a maioria das empresas fracassam. A expressão ganhou notoriedade em 1998, ao ser incluída num relatório dirigido ao Congresso dos Estados Unidos. (CHANDER, 2014).

6 CONCLUSÕES

A vigente legislação reguladora do transporte de pessoas na modalidade fretamento, no Estado de Minas Gerais, impede a intermediação para a comercialização fracionada de lugares, o que se traduz não apenas numa limitação ao modo de desenvolvimento dessa atividade econômica, mas também numa restrição à livre iniciativa das empresas desenvolvedoras e gestoras de plataformas digitais de fretamento colaborativo. Segundo o Poder Legislativo do Estado de Minas Gerais, a justificativa para essas restrições seria a interferência da atividade de transporte por fretamento, impulsionada pelas plataformas digitais, no equilíbrio do serviço público de transporte coletivo rodoviário intermunicipal. Para o Poder Executivo, por outro lado, essas normas restritivas são inconstitucionais, por manifesta violação ao princípio da proporcionalidade, dentre outras razões.

Essa dualidade de concepções remete às diferenças entre a noção tradicional e a visão hodierna dos serviços públicos. A primeira, fortemente inspirada no Direito Francês, enfatiza a ideia de *publicatio* e compreende a titularidade do Estado na prestação dessas atividades essenciais como uma prerrogativa, pautada na supremacia do interesse público. A segunda, idealizada a partir do direito positivo e com base na ideia de constitucionalização do Direito Administrativo, inspiração do Direito Alemão, concebe a prestação dos serviços públicos como instrumento para a efetivação dos direitos fundamentais, e, por consequência, como obrigação do Estado.

Nesse contexto, a atual disciplina constitucional dá guarida às teorias que preconizam a *despublicatio* e, como contrapartida, a intensificação da atividade regulatória do Estado. Nessa perspectiva, passa-se a conceber a existência de concorrência na prestação de serviços públicos, inclusive em regime de assimetria regulatória, ou seja, quando alguns agentes se submetem ao regime publicístico e outros não. A limitação da livre concorrência e da livre iniciativa, em prol do atingimento das finalidades do serviço público, a saber, a concretização dos direitos fundamentais a eles subjacentes, é admitida em caráter excepcional e desde que atenda ao princípio da proporcionalidade.

O transporte coletivo rodoviário intermunicipal no Estado de Minas Gerais submete-se à concorrência, em regime de assimetria regulatória; os concessionários das linhas do transporte público operam com exclusividade no regime público, mas suportam a concorrência de particulares que prestam serviço de transporte por fretamento mediante autorização concedida pelo Poder Público Estadual. Essa concorrência foi fortemente impulsionada com a entrada das plataformas digitais nesse segmento. Daí a restrição à intermediação para a comercialização fracionada de lugares no transporte por fretamento.

A sociedade brasileira está em processo de adaptação para a vida digital. Mesmo que as inovações tecnológicas ocorram mais rapidamente do que as mudanças sociais e institucionais, é preciso reconhecer que se está num processo de transição para uma era de serviços públicos inseridos na economia digital. Desse modo, é mister seja adotada uma abordagem holística e uma perspectiva de longo prazo, em relação à regulação das plataformas digitais de transporte. Cautela é importante porque decisões estratégicas de governança dos serviços públicos podem pautar a trajetória desse processo de transição e ser difíceis de se reverter no futuro. Parece-nos acertado, portanto, adotar a postura de olhar para a mudança, para compreendê-la e ditar os rumos dessa transição, de modo a assegurar que a plataformização dos serviços de transporte esteja em consonância com a universalidade, a continuidade e a modicidade das tarifas, porquanto sejam essas condições indispensáveis à concretização do direito fundamental de locomoção e de todos os que dele se instrumentalizam.

REFERÊNCIAS

ABRITTA, Marcelo; VASCONCELLOS, Marcelo. A batalha dos ônibus: avanços e novas lutas, por Marcelo Abritta e Marcelo Vasconcellos. **Poder 360**, Opinião, 16 dez. 2021. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/opinia0/a-batalha-dos-onibus-avancos-e-novas-lutas-por-marcelo-abritta-e-marcelo-vasconcellos/>>. Acesso em: 19 jul. 2022.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Análise de impacto regulatório na Lei de Liberdade Econômica**. In: SALOMÃO, Luis Felipe; CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana. (Coords.) Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no Direito Brasileiro. 1ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, pp. 371-381.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de direito administrativo**. 31ª ed., rev., e atual. até a Emenda Constitucional 76, de 28.11.2013. São Paulo: Malheiros, 2014.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020. *E-book*.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 jul. 2022.

BRASIL. **Lei complementar n. 182, de 1º de junho de 2021**. Institui o marco legal das *startups* e do empreendedorismo inovador; e altera a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp182.htm>. Acesso em: 21 jul. 2022.

BRASIL. **Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm>. Acesso em: 21 jul. 2022.

BRASIL. **Lei n. 12.529, de 30 de novembro de 1995**. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm>. Acesso em: 21 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. Empresa de Planejamento e Logística S/A – EPL. **Plano Nacional de Logística PNL – 2035**. Brasília, DF: Ministério da infraestrutura, 29 out. 2021. Disponível em: <https://ontl.epl.gov.br/wp-content/uploads/2021/10/PNL_2035_29-10-21.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.

BINENBOJM, Gustavo. **Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o Direito Administrativo.** Revista de Direito Administrativo, v. 239, jan./mar. 2005, p.1-31.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 29ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CHANDER, Anupam. **How Law Made Silicon Valley.** Emory Law Journal. Atlanta: Emory University School of Law. v. 63, n. 03, p. 639-694, 2014.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Princípios constitucionais na interpretação das normas de Direito Comercial.** In: SALOMÃO, Luis Felipe; CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana. (Coords.) Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no Direito Brasileiro. 1ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, pp. 431-450.

COSTA, Machado da. Deputados aumentam pressão de empresas de ‘fretados’ sobre a Artesp. Agência paulista quer impor regras que dificultam atuação de fretadores rodoviários. **Veja**, Radar Econômico, 24 fev. 2021. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/radar-economico/deputados-aumentam-pressao-de-empresas-de-fretados-sobre-a-artesp/>. Acesso em: 20 jul. 2022.

CULTURA do carro próprio ainda é forte no Brasil: pesquisa encomendada pela ANFAVEA revela que ter um veículo ainda é a preferência da maioria. **Boletim Setorial do Sistema Federação das Indústrias do Paraná – FIEP**, 07 mar. 2019. Disponível em: <https://www.fiepr.org.br/boletins-setoriais/10/especial/cultura-do-carro-proprio-ainda-e-forte-no-brasil-2-32026-392607.shtml>. Acesso em: 21 jul. 2022.

CUNHA, Lílian. Apps de ônibus são o novo Uber? Entenda como funciona esse serviço. **6 minutos UOL**, São Paulo, 27 dez. 2020. Disponível em: <https://6minutos.uol.com.br/negocios/apps-de-onibus-sao-o-novo-uber-entenda-como-funciona-concorrente-do-transporte-rodoviario/>. Acesso em: 26 jan. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 34ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

FINGER, Matthias; MONTERO, Juan. **The rise of the new network industries. Regulating digital platforms** [livro eletrônico]. New York: Routledge, 2021. *E-book*.

FRAZÃO, Ana. **Liberdade econômica para quem?** A necessária vinculação entre a liberdade de iniciativa e a justiça social. In: SALOMÃO, Luis Felipe; CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana. (Coords.) Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no Direito Brasileiro. 1ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, pp. 89-121.

GOVERNO Zema moderniza regras para transporte fretado de passageiros em novo decreto. **Novo 30**, 14 jan. 2021. Disponível em: <https://novo.org.br/governo-zema-moderniza-regras-para-transporte-fretado-de-passageiros-em-novo-decreto/>. Acesso em: 20 jul. 2022.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988:** (interpretação e crítica). 19. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

JUNIOR, Alencar da Silveira. **Projeto de Lei nº 1.155, de 2015**. Dispõe sobre a prestação de serviço fretado de transporte rodoviário intermunicipal e metropolitano de pessoas. Minas Gerais, Belo Horizonte, 23 abr. 2015. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/texto.html?a=2015&n=1155&t=PL>. Acesso em: 11 jul. 2022.

JUNIOR, Alencar da Silveira. **Projeto de Lei nº 398, de 2011**. Dispõe sobre a prestação de serviço fretado de transporte rodoviário intermunicipal e metropolitano de pessoas. Minas Gerais, Belo Horizonte, 23 fev. 2011. Diário do Legislativo, 25 abr. 2015. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/texto.html?a=2011&n=398&t=PL>. Acesso em: 11 jul. 2022.

JUNIOR, Alencar da Silveira. **Projeto de Resolução nº 109 de 29 de janeiro de 2021**. Susta os efeitos do Decreto 48.121, de 13 de Janeiro de 2021, que “Disciplina a autorização para prestação de serviço de transporte de passageiro, não aberto ao público, caracterizado como fretamento contínuo ou eventual”. Minas Gerais, Belo Horizonte, 29 jan. 2021. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/texto.html?a=2021&n=109&t=PRE>. Acesso em: 04 jul. 2022.

MACIEL, Rui. Buser, Wemobi e Flexibus: a disputa dos “Uber dos ônibus” engata a quinta marcha. **Canaltech**, 24 ago. 2021. Disponível em: <<https://canaltech.com.br/mercado/buser-wemobi-e-flixbus-a-disputa-dos-ubers-dos-onibus-engata-a-quinta-marcha-193512/>>. Acesso em: 19 jul. 2022.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Universalização de serviços públicos e competição. O caso da distribuição de gás natural**. Revista de Direito Administrativo, v.223, jan./mar. 2001, p.133-152.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, Jose Emmanuel; BURLE, Carla Rosado; GHIDETI, Luís Gustavo Casillo. **Direito administrativo brasileiro**. 43ª ed., atualizada até a Emenda constitucional 99, de 14.12.2017. São Paulo: Malheiros, 2018.

MINAS GERAIS. **Decreto n. 44.035, de 1º de junho de 2005**. Disciplina a autorização para prestação de serviço fretado de transporte rodoviário intermunicipal de pessoas e altera o Decreto n. 32.656, de 14 de março de 1991. Minas Gerais, Belo Horizonte, 1º jun. 2005. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44035&comp=&ano=2005&aba=js_textoAtualizado#texto>. Acesso em: 04 jul. 2022.

MINAS GERAIS. **Decreto n. 44.603, de 22 de agosto de 2007**. Contém o Regulamento do Serviço de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal e Metropolitano do Estado de Minas Gerais – RSTC. Minas Gerais, Belo Horizonte, 22 ago. 2007. Disponível em:

<<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=44603&comp=&ano=2007&texto=consolidado>>. Acesso em: 04 jul. 2022.

MINAS GERAIS. **Decreto n. 48.121, de 13 de janeiro de 2021**. Disciplina a autorização para prestação de serviço de transporte de passageiro, não aberto ao público, caracterizado como fretamento contínuo ou eventual. Minas Gerais, Belo Horizonte, 13 jan. 2021a. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=48121&comp=&ano=2021&aba=js_textoAtualizado#texto>. Acesso em: 04 jul. 2022.

MINAS GERAIS. **Decreto n. 48.197, de 27 de maio de 2021.** Altera o Decreto nº 48.121, de 13 de janeiro de 2021, que disciplina a autorização para prestação de serviço de transporte de passageiro, não aberto ao público, caracterizado como fretamento contínuo ou eventual. Minas Gerais, Belo Horizonte, 27 maio 2021c. Disponível em:

<<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=48197&comp=&ano=2021>>. Acesso em: 11 jul. 2022.

MINAS GERAIS. **Decreto n. 48.241, de 30 de julho de 2021.** Estabelece critérios para a prestação de serviço de transporte fretado intermunicipal de passageiros. Minas Gerais, Belo Horizonte, 30 jul 2021d. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=48241&comp=&ano=2021>>. Acesso em: Acesso em: 11 jul. 2022.

MINAS GERAIS. **Lei n. 23.941, de 24 de setembro de 2021.** Estabelece normas para a prestação de serviço de fretamento de veículo de transporte coletivo para viagem intermunicipal e metropolitana e dá outras providências. Minas Gerais, Belo Horizonte, 24 set. 2021b. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=23941&comp=&ano=2021>>. Acesso em: 11 jul. 2022.

MINAS GERAIS. **Lei n. 23.959, de 27 de setembro de 2021.** Institui a Declaração Estadual de Direitos de Liberdade Econômica. Minas Gerais, Belo Horizonte, 27 set. 2021g. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=23959&comp=&ano=2021>>. Acesso em: 20 jul. 2022.

MINAS GERAIS. **Mensagem n. 155, de 24 de setembro de 2021.** Diário do Executivo: Belo Horizonte, MG, ano 129, n.190, p. 1, 25 set. 2021. Disponível em: <<https://www.jornalminasgerais.mg.gov.br/?dataJornal=2021-09-25>>. Acesso em: 21 jul. 2022.

MINAS GERAIS. Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais. Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria. **Parecer no Processo TCE/MG nº 1098456.** 23 jun. 2021. Belo Horizonte: MP/MG, 2021i. Disponível em: <<https://tcnotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/2459419>>. Acesso em: 20 jul. 2022.

MINAS GERAIS. **Proposição de Lei n. 24.886, de 1º de setembro de 2021.** Estabelece normas para a prestação de serviço de fretamento de veículo de transporte coletivo para viagem intermunicipal e metropolitana e dá outras providências. Minas Gerais, Belo Horizonte, 1º set. 2021f. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/documento.html?a=2015&n=1155&tipoProjeto=PROJETO%20DE%20LEI&s=PL&link=%2Fproposicoes%2Fpesquisa%2Favancada%3Fexpr%3D%28PL.20150115512%5Bcodi%5D%29%5Btxmt%5D%26pesqProp%3Dtrue>. Acesso em: 11 jul. 2022.

MINAS GERAIS. **Resolução n. 5.575, de 06 de agosto de 2021.** Susta os efeitos do Decreto nº 48.121, de 13 de janeiro de 2021, que disciplina a autorização para prestação de serviço de transporte de passageiro, não aberto ao público, caracterizado como fretamento contínuo ou eventual. Minas Gerais, Belo Horizonte, 06 ago. 2021e. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=2021&num=5575&tipo=RAL>>. Acesso em: 04 jul. 2022.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. (Tribunal Pleno). **Acórdão no Processo nº 1098456.** Representação. Decreto estadual. Pedido liminar de sustação do ato

normativo. Competência privativa da Assembleia Legislativa. Concedida cautelar para determinar ao governador a sustação do ato e ao diretor-geral do DER-MG que se abstenha de emitir autorização específica para cada fretamento contínuo ou eventual, até nova manifestação do Tribunal de Contas. Relator: Conselheiro Gilberto Diniz, 7 jul. 2021. Belo Horizonte: TCE/MG, 2021h. Disponível em: <<https://tcjuris.tce.mg.gov.br/Home/Detalhes/1098456#!>>. Acesso em: 20 jul. 2022.

MONTERO, Juan Jose. **Digital Platforms vs. Large-Scale Firms: Regulating a New Model of Industrial Organisation**. Network Industries Quarterly, vol. 21, n. 4, December 2019.

NETO, Antônio Maria Espósito. **Competição intermodal no transporte de passageiros de longa distância no Brasil**. 2014. Dissertação. (Mestrado Profissional Interdisciplinar em Regulação e Gestão de Negócios) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

OECD. **A caminho da era digital no Brasil. 2020**. Paris, França: OECD Publishings, 26 out. 2020. Disponível em: <<https://www.oecd.org/digital/a-caminho-da-era-digital-no-brasil-45a84b29-pt.htm>>. Acesso em: 21 jul. 2022.

RELAÇÃO das linhas intermunicipais do Estado de Minas Gerais. **Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade**. 26 maio 2022. Disponível em: <http://200.198.42.171/images/documentos/onibus_intermunicipais/Relacao-das-empresas-das-linhas-intermunicipais-26052022.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.

SALES, Gabriela. Ação judicial questionará lei do transporte fretado de MG. **Diário do Comércio**, Economia, 11 nov. 2021. Disponível em: <<https://diariodocomercio.com.br/economia/acao-judicial-questionara-lei-do-transporte-fretado-de-mg/>>. Acesso em: 20 jul. 2022.

SANTOS, Leonardo Antonacci Barone. **A superação da dicotomia entre serviços públicos e atividades econômicas**. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021.

SCHIRATO, Vitor Rhein. **A noção de serviço público em regime de competição**. 2011. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.