



UnB

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

GABRIEL DA SILVA MEIRA

ANÁLISE CRÍTICA DA REGRA DE CIRCUITO FECHADO DA AGÊNCIA NACIONAL
DE TRANSPORTES TERRESTRES: INCONSTITUCIONALIDADES E ABUSO DE
PODER REGULATÓRIO

BRASÍLIA

2024



UnB

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

GABRIEL DA SILVA MEIRA

ANÁLISE CRÍTICA DA REGRA DE CIRCUITO FECHADO DA AGÊNCIA NACIONAL
DE TRANSPORTES TERRESTRES: INCONSTITUCIONALIDADES E ABUSO DE
PODER REGULATÓRIO

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília.

Área de Concentração: Direito, Estado e Constituição.

Linha de Pesquisa: Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação.

Orientadora: Professora Doutora Amanda Flávio de Oliveira.

BRASÍLIA

2024

GABRIEL DA SILVA MEIRA

ANÁLISE CRÍTICA DA REGRA DE CIRCUITO FECHADO DA AGÊNCIA NACIONAL
DE TRANSPORTES TERRESTRES: INCONSTITUCIONALIDADES E ABUSO DE
PODER REGULATÓRIO

Dissertação apresentada como requisito parcial
para a obtenção do título de Mestre em Direito
pelo Programa de Pós-Graduação em Direito
da Universidade de Brasília.

Aprovada em

Profa. Dra. Amanda Flávio de Oliveira (Orientadora)

Prof. Dr. Fernando Borato Meneguim (Membro Externo)

Prof. Dr. Adriano de Carvalho Paranaíba (Membro Externo)

AGRADECIMENTOS

O meu primeiro contato com a pesquisa acadêmica se deu ainda durante o início de minha graduação em Relações Internacionais nesta mesma Universidade de Brasília - UnB em 2016. Naquele momento, a jornada era dupla: ao mesmo tempo que desenvolvia atividades acadêmicas na UnB, também cursava a graduação em Direito em uma instituição privada do Distrito Federal.

De lá para cá muita coisa mudou: o mundo viveu uma grave pandemia, o instável cenário político do Brasil se alterou constantemente, e a graduação ficou para trás. Contudo, uma coisa não mudou: o meu interesse em construir uma carreira acadêmica de excelência.

Desde o início da minha caminhada na Universidade, minha família tem sido o meu sustentáculo principal e a eles agradeço por todo o apoio dispensado até aqui. A caminhada da vida se torna mais fácil quando se tem amor e quando seus pais assumem também a figura de grandes apoiadores de sonhos e expectativas. Em alguns momentos quando as ansiedades e frustrações da vida ameaçaram interromper esta caminhada, vocês foram os principais responsáveis por me fazer manter o foco e seguir adiante.

Às amigadas que construí até aqui e que me apoiaram desde o momento de inscrição no processo seletivo do Programa de Pós-Graduação em Direito até o dia de hoje. Todas as palavras de apoio, as indicações de leitura, as respostas pacientemente enviadas a mensagens por vezes sem qualquer sentido durante a madrugada, e os empurrões diários me ajudaram a chegar até aqui. O processo de crescimento e amadurecimento fica mais leve quando contamos com pessoas que escolhem ficar por perto mesmo sem receber nada em troca.

À brilhante Professora Amanda por todo o apoio. Ainda me lembro das primeiras aulas de disciplina de Estado e Regulação já durante o Mestrado, e quando ainda não contava com orientação, que o seu nome seria a melhor escolha para o trabalho que eu viria a desenvolver. A academia brasileira ganha muito com profissionais que escolhem refletir e incentivar reflexões que fujam do senso comum e do óbvio do dia-a-dia. Agradeço por todo apoio e por toda a disponibilidade durante este processo.

Agradeço também a todos os colegas de trabalho que acompanharam partes deste caminho, seja na decisão de candidatura ao processo seletivo ou nos momentos finais de escrita da dissertação. Aos demais membros da banca pela disponibilidade e pelo interesse, o meu muito obrigado.

RESUMO

MEIRA, Gabriel da Silva. **Análise crítica da regra de circuito fechado da Agência Nacional de Transportes Terrestres: inconstitucionalidades e abuso de poder regulatório**. 2024. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2024.

O advento da internet trouxe consigo ampla variedade de possibilidades de empreendedorismo. Se antes as trocas comerciais e a prestação de serviços dependiam quase que exclusivamente de interações presenciais entre fornecedores e consumidores, na atualidade, os dispositivos móveis conectados à *world wide web* favorecem a celebração de negócios entre partes localizadas quilômetros de distância umas das outras. A facilidade de conexão, bem como o acesso instantâneo à informação, tornam possível que empreendedores e desenvolvedores ao redor do mundo descubram as necessidades de diferentes perfis de consumidores, facilitando o desenvolvimento de negócios que atendam exatamente às demandas mapeadas. É justamente neste cenário que se desenvolve a chamada economia compartilhada, campo da economia digital em que operam principalmente *startups* disruptivas que oferecem produtos e serviços inovadores ao público em geral. Apesar dos benefícios trazidos pelos novos modelos de negócios para a economia brasileira, regulamentos obsoletos editados pelo Poder Público impõem obstáculos às operações de empresas que, não atuando dentro de um cenário de ilegalidade, ampliam as opções de produtos à disposição dos consumidores. Tendo esse cenário como pano de fundo, o presente trabalho utiliza a metodologia de estudo de caso para analisar as características do chamado fretamento colaborativo no transporte rodoviário interestadual de passageiros - TRIP. São analisados, sob a luz da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e da Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.879, de 03 de outubro de 2019), os contornos jurídico-constitucionais da regra de circuito fechado estabelecida pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT no TRIP em regime de fretamento. Ao final, com base na legislação em comento e em entendimentos do Supremo Tribunal Federal em casos análogos, conclui-se pela incompatibilidade do circuito fechado com o ordenamento jurídico pátrio.

Palavras-chave: economia compartilhada; Direito Administrativo; lei de liberdade econômica; fretamento colaborativo; agências reguladoras.

ABSTRACT

The advent of the internet around the world brought with it a wide diversity of entrepreneurship possibilities. If commercial exchanges of products and services previously depended almost exclusively on face-to-face interactions between suppliers and consumers, mobile devices connected to the world wide web favor the celebration of business opportunities between parties located even kilometers away from each other. The ease of communication, as well as instant access to information, make it possible for entrepreneurs and developers around the globe to become aware of the needs and complaints of different consumer profiles, facilitating the development of businesses that meet exactly the mapped demands. It is precisely in this scenario that the so-called sharing economy is developing. A field of the digital economy in which disruptive startups operate and which is mainly known for the offer of innovative products and services to the general public. Despite the benefits brought by new business models to the Brazilian economy, obsolete regulations impose obstacles to the operations of companies that, not operating within a scope of illegality, expand the options of products available to consumers. With this scenario as a backdrop, this work uses the case study methodology to analyze the characteristics of the road transport by charter under collaboration in interstate road passenger transport - TRIP. It is analyzed, in light of the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988 and the Law of Economic Freedom (Law nº 13,879, of October 3, 2019), the legal-constitutional contours of the "closed circuit" rule established by the National Agency of Land Transport - ANTT on TRIP under charter. In the end, based on the legislation under discussion and also on jurisprudential understandings of the Federal Supreme Court in similar cases, it is concluded that the closed circuit is incompatible with the national legal system and poses a threat to the freedom of initiative in Brazil.

Keywords: sharing economy; Administrative Law; Law of Economic Freedom; collaborative transport; regulatory agencies.

LISTA DE ABREVIACES

ABRATI	Associao das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros
ADPF	Arguio de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANAC	Agência Nacional de Aviao Civil
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
EC	Economia Compartilhada
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LC	Lei Complementar
LLE	Lei de Liberdade Econmica
MP	Medida Provisória
OCDE	Organizao para a Cooperao e Desenvolvimento Econmico
ProPass	Projeto da Rede Nacional de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros
P2P	<i>Peer-to-Peer</i>
RE	Recurso Extraordinário
RES	Resoluo
STF	Supremo Tribunal Federal
TIC	Tecnologias de Informao e Comunicao
TRIP	Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros
UnB	Universidade de Brasília
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

WWW

World Wide Web

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

1 O ADVENTO E A POPULARIZAÇÃO DA INTERNET: alterações na Ordem Social e Econômica.....	15
1.1 A Economia Digital.....	17
1.2 A Economia Compartilhada.....	22
2 A ECONOMIA COMPARTILHADA NO BRASIL.....	27
2.1 A novidade “Uber” no Brasil.....	31
2.2 O Fretamento Colaborativo.....	36
3 O PAPEL DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES NA REGULAÇÃO DO SETOR DE TRANSPORTES.....	40
3.1 Breve histórico sobre o surgimento das Agências Reguladoras.....	41
3.2 As Agências Reguladoras no Brasil e o papel da ANTT.....	47
3.3 A inconstitucionalidade da regra do circuito fechado e os embaraços às atividades de empresas que atuam na atividade de fretamento colaborativo..	52
4 O TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS NO BRASIL.....	60
4.1 Características e evolução da regulamentação do TRIP no Brasil.....	62
4.2 A adequação do arcabouço regulatório do TRIP para implantação do regime de autorizações.....	67
5 A REGRA DO CIRCUITO FECHADO SOB A ÓTICA DA LEI 13.879/2019.....	70
5.1 O conceito de burocracia segundo Max Weber e sua aplicabilidade no contexto brasileiro.....	70
5.2 A edição da Medida Provisória nº 811/2019 e sua conversão em Lei.....	72
5.3 A Lei nº 13.874, de 2019, e sua aplicação no direito brasileiro.....	74
5.4 O conceito de abuso de poder regulatório e sua relação com a regra do circuito fechado no fretamento colaborativo.....	81
6 A TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA APLICADA À REGRA DO CIRCUITO FECHADO E ALTERNATIVAS PARA MELHORIA REGULATÓRIA NA ATIVIDADE.....	86
6.1 Notas conceituais.....	86
6.2 O sandbox regulatório como alternativa à regra do circuito fechado.....	91
CONCLUSÃO.....	94

REFERÊNCIAS.....	95
-------------------------	-----------

INTRODUÇÃO

Nas últimas duas décadas, o advento da *internet* e de serviços e dispositivos eletrônicos encurtaram distâncias e tornaram mais fáceis as interações de milhões de indivíduos com produtos e serviços. Debates em torno do dever de regulamentar e legislar do Estado têm se debruçado sobremaneira em torno dos novos modelos de negócios que emergem a partir da popularização das mídias e plataformas digitais.

No Brasil, nos últimos seis anos, observa-se um *boom* das chamadas plataformas de intermediação de serviços. As novas plataformas oferecem formatos de negócios que ameaçam substituir antigas e até obsoletas formas de organização empresarial e trabalho, impondo à sociedade discussões em torno da necessidade de incentivar a inovação, ou proibir esses novos meios em torno de uma suposta segurança jurídica e proteção de consumidores.

A Economia Compartilhada, termo que ainda não possui ampla aceitação na academia e no meio jurídico, fornece instrumentos para compreensão do fenômeno que surge a partir do desenvolvimento dos novos produtos e serviços que são viabilizados pela popularização de dispositivos móveis e da própria internet. Se antes o acesso às tecnologias de informação era restrito a um pequeno grupo de indivíduos mais abastados, certo é que a partir da primeira década do século XXI a revolução digital passou também a agregar as classes médias e até mesmo camadas menos favorecidas da população.

A maior utilização dos serviços digitais por parte de um número crescente de indivíduos favorece o desenvolvimento de um campo fértil para empreendedores e desenvolvedores de serviços e negócios. Por vezes, acessando setores econômicos já existentes, como no caso das corridas individuais em veículos particulares nas grandes cidades, oferecem uma espécie de *upgrade* aos consumidores que contempla justamente eventuais insatisfações externalizadas pelo grande público e mapeadas pelas futuras novas empresas.

A materialização dos novos negócios se dá, não de forma exclusiva, por meio de *startups*, que, nos termos da legislação brasileira, são aquelas organizações empresariais ou societárias cuja atuação se caracteriza pela inovação aplicada a modelo de negócios ou a produtos ou serviços ofertados. Trata-se, portanto, de empresas que surgem justamente com o objetivo de capitalizar eventuais vácuos

que são criados pela própria operação dos agentes de setores econômicos tradicionais.

Apesar de seu funcionamento e expansão promoverem verdadeira revolução mercadológica e social no país, a existência de regulamentos obsoletos e em direta discordância com o que preconiza a Constituição Federal e a Lei de Liberdade Econômica oferecem obstáculos para o exercício do direito constitucional à livre iniciativa. Neste trabalho, utiliza-se como pano de fundo regulamento da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT que baliza a atividade de transporte rodoviário de passageiros em regime de fretamento e que estabelece barreira desproporcional a atividades legais e inovadoras.

O exame desse tema é de profunda relevância para a pesquisa jurídica realizada na academia brasileira, para fomentar a necessidade de se promover uma modernização do arcabouço regulatório em vigor no país. Desta forma, o objetivo do presente trabalho é desenvolver pesquisa inovadora, dado à escassez de obras semelhantes no país, sobre a constitucionalidade de norma reguladora do setor de transporte rodoviário de passageiros à luz da novel Lei de Liberdade Econômica. Através de análise indutiva, utiliza-se como hipótese a inconstitucionalidade da regra da ANTT de circuito fechado no transporte rodoviário de passageiros por fretamento. A inclusão de contextos históricos ao longo do texto tem por objetivo promover cabeamento lógico da temática discutida, induzindo o leitor a um conhecimento mais profundo do tema proposto.

O primeiro capítulo deste estudo tem por objetivo traçar breve panorama histórico sobre os fatores que levaram ao desenvolvimento e popularização da internet no Brasil e no fundo, bem como as características que levaram ao surgimento do que se entende por economia digital. Na sequência, no capítulo segundo, são apresentados os fundamentos da economia compartilhada com exemplos práticos de seus efeitos iniciais no ordenamento jurídico brasileiro.

O terceiro capítulo tem por objetivo discorrer sobre o escopo de atuação das agências reguladoras, em especial a Agência Nacional de Transportes Terrestres, responsável pelo balizamento da atividade de fretamento colaborativo no transporte rodoviário interestadual de passageiros - TRIP.

O capítulo seguinte discorre sobre a natureza jurídica do TRIP e a evolução de seu fundamento regulatório nas últimas décadas. Por sua vez,, o quinto capítulo

analisa a validade da chamada regra de circuito fechado no fretamento colaborativo à luz da Lei de Liberdade Econômica (Lei 13.879/2019) e da Constituição Federal.

O sexto capítulo faz uso da chamada Teoria da Escolha Pública para expor a necessidade de promoção de alterações regulatórias nas normas da ANTT para adequação do setor de transporte rodoviário de passageiros ao que preconizam as legislações em vigor.

Por fim, a seção de conclusão sintetiza os argumentos teóricos e jurídicos apresentados ao longo do trabalho, bem como sinaliza a necessidade de modernização dos regulamentos atualmente em vigor no setor de transportes.

1 O ADVENTO E POPULARIZAÇÃO DA INTERNET: alterações na Ordem Social e Econômica.

A criação e a posterior popularização da internet trouxeram avanços em diferentes setores e aspectos da vida em sociedade. Se antes a comunicação entre os indivíduos esbarrava em limites físicos ou no alto custo para efetivação de transações, hoje as interações se tornam síncronas e independentes de limites geográficos, fomentando maior diversidade e dinamicidade no dia-a-dia de governos, empresas e a sociedade.

É neste cenário que estudos de diferentes áreas da academia têm se debruçado em um esforço para entender os efeitos e contornos da chamada sociedade de informação, termo cunhado justamente no momento em que a internet começava a se desenvolver.

Pode-se considerar a chamada sociedade de informação como sendo aquela *"recorre predominantemente às tecnologias da informação e comunicação para a troca de informação em formato digital, suportando a interação entre indivíduos e entre estes e instituições, recorrendo a práticas e métodos em construção permanente"* (GAIO; GOUVEIA, 2004).

Não seria exagero considerar que tal conceito poderia soar absurdo nas últimas três décadas do século XX, quando ainda não era possível, ao menos de maneira didática e pormenorizada, dimensionar a extensão e a robustez de revoluções tecnológicas que seriam impulsionadas de maneira acelerada pela internet nas primeiras décadas do século seguinte, e que possuem impacto mais do que significativo na difusão e no compartilhamento de dados e informações (GAIO; GOUVEIA, 2004).

Neste turno, há de se considerar que o novo influxo de informações em tempo real, proporcionado pela internet e hoje pelas chamadas plataformas, termo que será adiante esmiuçado, promove, como já mencionado, uma importante mudança na forma com que indivíduos, empresas e instituições interagem entre si. Anteriormente, os indivíduos se viam dependentes de veículos de comunicação impressos, como jornais, ou televisionados para ter acesso a informações, atualmente, os serviços digitais de mídia permitem que determinado fato que ocorra no Brasil seja de conhecimento de uma instituição sediada na Dinamarca no exato momento em que ocorreu.

Não se pode olvidar que o advento da internet foi impulsionado por ações que levaram à criação de diferentes serviços e produtos. Dito cenário promoveu uma revolução tecnológica que favoreceu uma espécie de corrida para o desenvolvimento de novos dispositivos que pudessem tornar mais sofisticado o acesso de diferentes pessoas à rede, e que ao mesmo tempo contribuíssem para tornar mais acessível a aquisição destes produtos por diferentes partes interessadas (BALKIN, 2004).

Quando, no passado, os primeiros modelos de dispositivos estavam disponíveis apenas para um seleto grupo de pesquisadores, universidades e governos, o desenvolvimento de novos produtos e da *World Wide Web* favoreceram a criação de serviços que hoje, de tão integrados ao dia-a-dia, sequer podem ser pensados fora de funcionamento.

O desenvolvimento de computadores, antes também acessíveis a um pequeno número de pessoas, tornou-se o principal modelo de negócios de grandes empresas transnacionais que também atuavam, e ainda hoje atuam, no desenvolvimento de equipamentos e sistemas para utilização na dita sociedade da informação (GAIO; GOUVEIA, 2004).

Conforme tais dispositivos se tornavam mais acessíveis, embora as disparidades socioeconômicas tenham tornado o acesso a estes equipamentos desigual, aumentou-se de forma substancial o número de serviços oferecidos de forma exclusiva dentro do ambiente virtual.

A disponibilização de buscadores como o *Google* e o *Yahoo* promoveu verdadeira revolução na forma com que os indivíduos acessam informações e pesquisam dados sobre assuntos, serviços ou produtos de seu interesse (COHEN, 2007). Da mesma forma, assim como o *Google* está disponível apenas de modo *online*, outros agentes passam a ter internet como importante aliada no atingimento de objetivos políticos e comerciais. Com o passar dos anos, novos avanços tecnológicos tornaram possível a chegada de um sem-número de dispositivos e provedores no mercado. A utilização da internet, anteriormente possível através de computadores fixos, os chamados *desktops*, se torna ainda mais fácil com o advento de computadores portáteis, ou *laptops*, e dos *smartphones*.

O mesmo também é verdadeiro quando se considera a alteração que a *web* promoveu nos modelos de comercialização de bens e serviços mundo afora, de

modo com que a chamada "economia digital" deixa de ser uma ideia para se tornar uma realidade presente na vida de grande número de pessoas.

1.1 A Economia Digital

A chamada economia digital pode ser entendida como um fenômeno relativamente recente. A partir do advento da internet e do desenvolvimento de novos dispositivos eletrônicos, bem como de fatores políticos e econômicos, o crescimento do novo setor registra uma expansão cada vez mais pujante, em especial nos países em vias de desenvolvimento ou considerados subdesenvolvidos (WEF, 2015).

Em uma tentativa de conceituar o que seria de fato a economia digital, há quem a considere como sendo um setor da economia que atua de forma primária ou exclusiva a partir de tecnologias digitais (BUKHT; HEEKS, 2017). No entanto, cabe considerar que essa definição não é pacífica no meio acadêmico, de modo com que deve ser considerada como uma síntese limitada de um fenômeno exponencialmente abrangente.

Para este trabalho, considera-se por economia digital as trocas comerciais realizadas através do uso maciço de tecnologias da informação e de comunicação - TIC no processo de criação, distribuição e consumo de bens e serviços. É a partir deste modelo de transações que emergem novas funcionalidades de consumo, como a economia compartilhada e de plataforma

Apesar de existirem fatores que indicam um crescimento mais forte mundo afora, ainda são poucas as pesquisas que são capazes de mensurar dita expansão e, inclusive, de conceituar quais de fato seriam os contornos da economia digital e seus impactos sociais e econômicos.

O que de fato pode ser definido como economia digital, ou como nova economia, é a inovação no uso da internet como veículo de conexão de uma imensa diversidade de ideias e atores que acabam por ampliar possibilidades para além do mundo físico.

O crescimento econômico está intrinsecamente vinculado às inovações, representando um desdobramento direto de novas combinações de produtos, mercados, fontes de suprimento e organizações. Nesse contexto, a interconexão dinâmica desses elementos impulsiona o desenvolvimento econômico,

proporcionando um terreno fértil para a criação contínua. A constante reconfiguração e reinvenção desses componentes alimentam um ciclo virtuoso de expansão, onde a multiplicidade de inovações em potencial emerge como virtualmente ilimitada (SCHUMPETER, 1982).

A inovação, ao permear os setores produtivos e as estruturas organizacionais, atua como catalisadora do crescimento econômico sustentável. A capacidade de explorar novas ideias e abordagens, juntamente com a adaptação a um ambiente em constante evolução, são elementos-chave que sustentam a vitalidade econômica. Nesse cenário dinâmico, a geração contínua de inovações representa uma fonte inesgotável de oportunidades para a melhoria e expansão dos mercados, consolidando assim a estreita relação entre inovação e crescimento (OCDE, 2016).

Portanto, compreender a natureza intrínseca da inovação como impulsionadora do crescimento econômico permite vislumbrar um panorama em que a criatividade e a reinvenção constante são elementos essenciais para a construção de uma economia vibrante e resiliente. À medida que as fronteiras da inovação se ampliam, surge um vasto horizonte de possibilidades, destacando o potencial ilimitado de transformação e progresso que pode ser alcançado por meio da incessante busca por soluções inovadoras (OCDE, 2016).

É justamente a partir da combinação de ideias e de oportunidades de desenvolvimento de novos produtos e serviços, bem como do desenvolvimento da internet, que a economia digital se torna uma das principais formas de transações utilizadas. Importa considerar que a diversidade de produtos e serviços inovadores que conhecemos atualmente ainda são uma parte restrita, porque, conforme escreve Schumpeter (1982), a inovação é ilimitada, de forma com que as tecnologias e propostas que hoje conhecemos são tão somente um pequeno arranjo dentro de uma infinidade de possibilidades que o campo permite explorar.

As inovações, no entanto, não são frutos do acaso. Elas são resultado de uma série de tentativas técnicas que, vez que identificadas e analisadas, podem ser convertidas em possibilidades econômicas. Transformadas em possibilidades econômicas, as ideias se tornam então elementos da economia (CARLSSON, 2004). A variedade de tentativas proporciona terreno fértil para a identificação e compreensão de oportunidades, vez que a combinação de diversos elementos em um contexto multifacetado estimula a promoção de *insights* inovadores.

O surgimento de novas tecnologias, nesse contexto, ocorre quando novas conexões são criadas. É a partir de um maior número de conexões que se torna possível a descoberta de novas ideias. As novas ideias resultam em maior eficiência e produtividade, o que é particularmente evidente quando se considera que a maioria dos produtos e soluções inovadoras têm como origem outros produtos e soluções que apresentam algum tipo de deficiência ou que são passíveis de aprimoramento. Através dessas conexões, surgem oportunidades para identificar lacunas no desempenho e encontrar soluções criativas que visam otimizar processos e aprimorar a qualidade de bens e serviços.

A identificação de tais limitações e deficiências funciona como motivador para o desenvolvimento de novos produtos e serviços, promovendo um ciclo de inovação que culmina na entrega de melhores experiências aos consumidores em potencial. As conexões não apenas tornam possível a identificação de possíveis áreas para aprimoramento, como também estimulam a geração de soluções que impulsionam a eficiência e produtividade econômica (OCDE, 2016).

Interessante é pontuar que a descoberta de novos elementos, diga-se ideias inovadoras, não é equânime. Conforme anteriormente pontuado, há ambientes e espaços que seriam mais receptivos ao desenvolvimento de novas ideias; o contrário também é verdadeiro, considerando que não são poucos os ambientes em que novos produtos ou serviços são vistos como ameaça ou um risco a ser combatido (BUKHT; HEEKS, 2017).

Apesar de os novos serviços e produtos oferecidos a partir do fortalecimento da economia digital gerarem benefícios aos consumidores e aos mercados em que passam a fazer parte, a novidade na forma com que estes agentes atuam gera nos Estados preocupações sobre os impactos gerados, criando um ambiente em que a regulação seria vista como uma oportunidade (OLIVEIRA, 2021).

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) desenvolveu, no apagar das luzes do século XX, o que ficou conhecido como o primeiro arcabouço para a proteção de consumidores no comércio eletrônico. Para a Organização das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento - UNCTAD, seriam quatro as principais áreas que deveriam ser objeto de regulação no comércio eletrônico. Segundo Oliveira (2021), as áreas correspondem as regras que balizam as transações eletrônicas; a proteção de dados e da privacidade; crimes e

contravenções realizados no contexto *online*; e por fim a própria proteção dos consumidores nas trocas online.

No caso da proteção dos direitos dos consumidores, a proposta regulatória tinha por base justamente a suposta necessidade de normatização das relações jurídicas de consumo que se estabeleciam no ambiente virtual.

Todavia, ainda que em contextos onde a inovação possui pouco incentivo ou é combatida, a existência de uma ampla rede de conexões torna possível a manutenção de um processo contínuo de identificação de novas possibilidades e, por conseguinte, de novas oportunidades econômicas.

A função essencial daqueles que empreendem está na habilidade de identificar possíveis oportunidades lucrativas dentre o amplo rol de possibilidades tecnológicas existentes no mercado. Esse processo, no entanto, não é acessível para todos, visto que exige o acesso a recursos financeiros. O acesso a capital por si só não garante o desenvolvimento de uma ideia promissora; é necessário também haver maturidade e estratégias empresariais que garantam a introdução do novo negócio no mercado em condições suficientes para competição com outros *players* já estabelecidos (DAHLMAN, 2016).

Pode-se afirmar que a essência da economia digital é justamente o trabalho desenvolvido por empreendedores na descoberta de possibilidades e posteriormente na conversão destas possibilidades em oportunidades de negócios promissores.

Se se imagina um contexto em que produtos são oferecidos por um grupo de fornecedores, sem que haja grande concorrência entre eles e pouca intenção de introduzir diferenciais que tornem um produto A mais interessante que um produto B, haveria, por consequência, certa acomodação por parte dos agentes de mercado vez que potencialmente equilibrada a oferta e a demanda por seus produtos.

Ademais, na hipótese de se existir um cenário de regulação para a comercialização destes produtos pouco inovadores com consumidores em potencial, também poder-se-ia sugerir que a acomodação de parte dos agentes do mercado seria também, mas não apenas, fruto de um ambiente regulatório pouco aberto para a inovação, gerando uma espécie de proteção tácita a indivíduos pouco ou nada interessados em alterar as dinâmicas e as estruturas do mercado em que estão inseridos.

As novas oportunidades de negócios se disseminam justamente em setores em que há espaço de sobra para a concorrência, bem como em atividades que,

apesar de possuírem amplo espaço para a inovação e para a operação de múltiplos agentes de forma conjunta, funcionam de forma quase que obsoleta, prejudicando aqueles que demandam por estes serviços (DAHLMAN, 2016).

É justo afirmar que os novos produtos e serviços digitais promovem uma espécie de perturbação positiva de setores econômicos pouco dinâmicos e com estruturas que desestimulam ou pretendem anular iniciativas que aumentem a concorrência e favoreçam a criação de novas formas de exploração da atividade econômica. Dita "perturbação" pode ser entendida como um tipo de disrupção nos processos, setores e sistemas existentes, o que contribui para alterar o comportamento dos diferentes modelos de negócios em operação e, principalmente, dos consumidores (DAHLMAN, 2016).

O cenário de empreendedores que, uma vez conectados e em processo contínuo de compartilhamento de ideias, encontram meios de transição de ideias para negócios inovadores e lucrativos, gera por si só uma maior eficiência no mercado. Os recursos utilizados para o desenvolvimento e a manutenção destes novos produtos, para além de escassos, precisam retornar aos seus detentores na forma de lucro.

Apesar de ainda se tratar de uma zona cinzenta, é possível afirmar que parte das contribuições destes modelos de negócios na eficiência do mercado está justamente em tornar mais fácil a comparação de preços e benefícios por parte de compradores e fornecedores de produtos e serviços (GANAPATI; REDDICK, 2018). Não por acaso, um dos primeiros e mais conhecidos serviços de economia digital, a plataforma americana *ebay*, consiste justamente em ambiente virtual que permite que compradores e vendedores pesquisem preços, o histórico de demanda e oferta de determinado produto, bem como as tendências de comercialização em determinada região geográfica (GANAPATI; REDDICK, 2018).

A forma com que a plataforma foi desenvolvida torna mais eficiente e menos custoso o modo com que consumidores e fornecedores escolhem as opções que sejam mais lucrativas e mais benéficas para suas necessidades. Foi justamente nesse formato de operação que surgiram as chamadas plataformas de economia compartilhada.

1.2 A Economia Compartilhada

A seção anterior procurou expor, de forma breve, o contexto histórico e econômico que levou ao advento do que hoje se conhece por economia digital, bem como as características que tornam esta forma de interação um modelo de negócios permanente e em constante expansão e aprimoramento.

A economia digital, por sua própria natureza, possui um conjunto de características que torna sua operação ainda mais dinâmica e que favorece a inovação e o desenvolvimento de novas atividades que promovem melhorias e desafios de toda sorte.

A economia compartilhada – EC - pode ser vista como resultado do desenvolvimento e fortalecimento da economia digital nas últimas duas décadas, alterando inclusive a visão que se tinha sobre seus próprios limites e características. Não por acaso esta nova forma de disrupção tem sido objeto de análise por acadêmicos, reguladores e indivíduos ao redor do mundo.

São vários os termos comumente utilizados para conceituar essa nova validade. "*Economia colaborativa, consumo colaborativo, economia de acesso, economia de plataforma, e economia de comunidade*" (BELK, 2014) são exemplos de nomenclaturas que hoje buscam definir o que de fato seria a economia compartilhada. Logo, o termo "Economia Compartilhada", apesar de ainda não ser consensual entre estudiosos do tema e formuladores de políticas públicas, surge como uma tentativa de explicar o fenômeno da criação e desenvolvimento de serviços que aproximam indivíduos e oferecem novas formas de acesso a produtos e serviços.

A EC, que possui como uma de suas características centrais a descentralização e colaboração direta entre pares, introduziu o conceito de P2P, ou *peer-to-peer*. Trata-se de um modelo de negócios em que há um câmbio direto de bens, serviços ou informações entre pessoas, sem que contudo seja necessária a existência de intermediários tradicionais. Um dos aspectos mais proeminentes do modelo é a possibilidade de conectar diretamente quem oferece um serviço ou um produto com quem o procura, proporcionando eficiência de custos mais baixos para ambos os envolvidos (BARRY; CARON, 2015).

O P2P representa, em tese, a essência colaborativa da economia compartilhada. Sua abordagem descentralizada é a base de funcionamento de

plataformas como o *Uber* e o *Airbnb*, onde há consumidores em busca de corridas compartilhadas ou de hospedagem por temporada, com indivíduos dispostos a oferecer esses serviços.

Os serviços prestados pelas plataformas da chamada economia colaborativa podem ser divididos entre tangíveis e intangíveis. São tangíveis aqueles serviços que têm por objetivo o comércio e a circulação de produtos igualmente tangíveis, como alimentos, propriedade e transporte. Por sua vez, intangíveis são aqueles que, afastadas as obviedades do próprio termo, dedicam-se à troca e compartilhamento de produtos também intangíveis, como as plataformas de financiamento colaborativo (FELLÄNDER; INGRAM, 2015).

As plataformas, ou aplicativos em alguns casos, são resultados das inovações tecnológicas que sustentam a economia digital. Em síntese, quando os empreendedores desenvolvem uma ideia inovadora que pode se tornar um novo modelo de negócios lucrativo, há a necessidade de desenvolver o "local" onde este serviço ou produto será negociado e comercializado com o público em potencial. Na economia compartilhada, há o desenvolvimento de *softwares* que, operando a partir de algoritmos e aprendizado de máquina, operam grande parte da estrutura destes negócios.

Os recentes avanços no campo da tecnologia da informação têm permitido uma importante revolução na forma com que ativos são comercializados e utilizados. Enquanto a comercialização e compartilhamento de produtos e serviços estão longe de ser novas, é novidade a utilização de plataformas inteiramente desenvolvidas e personalizadas com este objetivo (GANAPATI; REDDICK, 2018).

De acordo com Ganapati e Reddick (2018), na economia compartilhada, identificamos duas categorias distintas de plataformas, cada uma desempenhando um papel fundamental na dinâmica colaborativa. O primeiro tipo é representado por empresas como a Uber, que desenvolvem e operam suas próprias plataformas. Essas empresas atuam como intermediárias, facilitando a comunicação e as transações entre os usuários, proporcionando um ambiente estruturado para a troca de bens e serviços.

Em contraste, o segundo tipo de plataforma na economia compartilhada envolve a participação direta de indivíduos. Esses participantes utilizam plataformas pré-existentes, como redes sociais, ou optam por criar seus próprios aplicativos, muitas vezes aproveitando softwares de código aberto. Essa abordagem

descentralizada permite que os indivíduos personalizem suas experiências e estabeleçam conexões mais diretamente, seja através de redes sociais já estabelecidas ou por meio da criação de aplicativos próprios, adaptados às suas necessidades específicas (GANAPATI; REDDICK, 2018).

Essa dualidade de abordagens destaca a diversidade e adaptabilidade da economia compartilhada. Enquanto algumas empresas desenvolvem infraestruturas dedicadas, outras aproveitam plataformas existentes ou criam soluções personalizadas. Ambos os modelos contribuem para o cenário dinâmico da economia compartilhada, onde a inovação e a colaboração ocorrem em diversos níveis, impulsionando a forma como os recursos são compartilhados na sociedade contemporânea.

A economia compartilhada passou a integrar as áreas de interesse de acadêmicos, reguladores e do público em geral ainda durante os últimos anos do século XX. Contudo, foi a partir da segunda década do século XXI com a chegada ao mercado de duas importantes plataformas, o *Uber* e o *Airbnb*, impulsionadas principalmente em virtude da popularização de dispositivos pessoais móveis como *smartphones* (SUNDARARAJAN, 2016).

No caso da *Uber*, a plataforma oferece serviços de intermediação para corridas compartilhadas em grandes cidades; o *Airbnb*, por sua vez, intermedia proprietários de imóveis ociosos em grandes cidades com viajantes ou hóspedes eventuais que buscam por hospedagens na maioria das vezes mais acessíveis do que as oferecidas pelas redes tradicionais de hotelaria (RICHARDSON, 2015).

A EC pode ser entendida como uma forma de disrupção que desafia os modelos de negócios existentes. Isto porque, de forma cada vez evidente, essas formas de atividade econômica são criadas justamente para atender nichos de mercado onde há espaço para concorrência e para introdução de modelos mais inovadores de negócios. O compartilhamento por vezes favorece até mesmo a criação de atividades econômicas que não existiam antes do desenvolvimento de determinada plataforma ou serviço.

Também pode-se afirmar que um dos pilares centrais da economia compartilhada recai justamente sobre o importante papel exercido pela tecnologia na redução de custos de transação. As plataformas operam de uma forma em que não houve a introdução de formas e modos radicais de satisfação de consumidores, mas

sim de um modelo em que a informação está disponível de forma clara e acessível para seus usuários (RICHARDSON, 2015).

Enquanto nos modelos tradicionais de negócios os consumidores precisam demandar tempo considerável para tomada de decisão sobre qual serviço ou produto de fato adquirir, na economia compartilhada os dados necessários ao processo de decisão por parte do público estão disponíveis em tempo real e a apenas um *tap*.

A informação é justamente um dos diferenciais das plataformas de economia compartilhada. Isso porque os serviços desenvolvem mecanismos de transparência para os diferentes *peers*, sejam consumidores ou fornecedores. Ainda, estas empresas assumem a figura de uma terceira parte de confiança, onde os consumidores acreditam que determinado fornecedor é confiável pois passou por um *check* de verificação de plataforma, e vice-versa (SILVEIRA; PETRINI, 2016).

Em um cenário onde as partes envolvidas numa transação confiam entre si, há uma tendência de maior efetividade na materialização dos negócios. A *Uber*, por exemplo, desenvolveu um sistema de avaliação de usuários que permite que o indivíduo que solicita uma corrida compartilhada saiba a avaliação de seu motorista, bem como os relatos recentes disponibilizados por outros passageiros.

Os motoristas, por sua vez, também podem visualizar a "nota" de seus passageiros, optando por prosseguir ou não com determinada viagem em virtude dos sistemas de avaliação da empresa. Motoristas e passageiros com notas próximas a cinco tendem a ser privilegiados pela empresa no momento de solicitação de viagens em virtude do bom comportamento na plataforma (SILVEIRA; PETRINI, 2016).

Estratégia semelhante é utilizada pelo *Airbnb*. O usuário que busca por apartamentos para aluguel de temporada na plataforma consegue ter acesso às avaliações feitas pelos últimos hóspedes às acomodações e aos próprios anfitriões. O mesmo ocorre com os anfitriões que conseguem tomar conhecimento, no momento de confirmar ou recusar uma solicitação de reserva feita por usuário, de avaliações anteriores feitas por outros anfitriões (SILVEIRA; PETRINI, 2016). Nesse cenário, os usuários em geral são estimulados a adotar padrão de comportamento considerado aceitável e que, a partir de configurações algorítmicas adotadas pelas plataformas, favorece uma melhor experiência de uso para ambas as partes.

Apesar de suscetíveis a alterações fraudulentas a partir de avaliações inverídicas ou tendenciosas que podem prejudicar ou melhorar injustamente a reputação de determinado usuário, os sistemas de transparência e informação das plataformas de economia compartilhada promovem, de certa forma, maior segurança a seus usuários.

Paralelamente, as próprias empresas oferecem medidas complementares de segurança aos seus usuários, seja através de procedimentos de verificação de identidade, seja por meio de funções que consigam detectar padrão de comportamento considerado suspeito, oferecendo de imediato apoio à parte necessitada. É justamente com base nesse cenário de transparência e de certa abundância de informações que se pode sugerir que as plataformas operam sob um contexto de autorregulação entre seus usuários.

Contudo, apesar dos benefícios e inovações que são promovidos a partir da entrada em serviço destas plataformas, há que se considerar que para determinada parcela da academia são vários os desafios jurídico-regulatórios que são gerados a partir destas operações. Por isso, estudos recentes na área do Direito Regulatório e do Direito Concorrencial buscam entender o efeito dos novos meios de interação entre fornecedores e consumidores na seara digital.

Tais estudos questionam justamente os desafios do Poder Público frente a soluções inovadoras de negócios que desafiam o arcabouço regulatório vigente e por vezes exigem debates e proposições de leis e regulamentos que visem o incentivo a essas atividades. É importante considerar que eventual cenário de operação de novos serviços inovadores sem a proposição de instrumentos normativos próprios nem de longe resultaria em vácuo regulatório, vez que robusto o conjunto de regulamentos e normas que garantem a proteção de direitos dos consumidores e das demais partes envolvidas nestes negócios.

O estudo pormenorizado e contextualizado da economia compartilhada no Brasil se mostra relevante quando se considera que a maioria das pesquisas já elaborada é, em sua maioria, proveniente de países do chamado Norte Global. Apesar de importantes para o entendimento do fenômeno, os materiais estrangeiros possuem de certa forma referenciais e questões socioeconômicas distintas. Torna-se necessário, portanto, a produção de análises jurídicas e fáticas na academia brasileira dos impactos das novas tecnologias no ordenamento jurídico pátrio.

Por se tratar de tema de grande abrangência e que envolve diferentes setores da economia, a análise se limitará a discorrer sobre a legalidade do funcionamento das plataformas de fretamento colaborativo no transporte rodoviário interestadual de passageiros. Para tanto, propõe-se breve contextualização sobre a economia de compartilhamento no Brasil, utilizando como exemplo de caso material o processo de regulamentação das corridas compartilhadas.

2 A ECONOMIA COMPARTILHADA NO BRASIL

O fenômeno da economia compartilhada tem gerado importantes transformações na sociedade brasileira. As principais plataformas de compartilhamento em operação encontraram um terreno propício para a expansão de suas atividades. Para além de um grande mercado consumidor, os serviços mais utilizados pelos consumidores atualmente iniciaram suas operações no país em momento de desaceleração econômica, abrindo oportunidades de geração de renda para parcela considerável da população.

Não são raras, e tampouco exageradas, as conexões entre crises econômicas e a expansão de plataformas de economia compartilhada. Segundo Scaraboto (2015), "*as crises financeiras, que por muitas vezes aumentam o número de cidadãos desempregados, podem ser consideradas como gatilhos para expansão da economia compartilhada*". Na última década, o Brasil enfrentou de modo consistente e duradouro uma série de desafios econômicos que impactaram de forma significativa na vida da população e no modo com que o próprio mercado se organizava.

A combinação de recessão econômica, instabilidade política e aumento nos níveis de desemprego foi percebida principalmente a partir de meados de 2015, momento da história em que o país registrou forte queda do Produto Interno Bruto por dois anos seguidos.

Em um contexto em que o emprego formal se tornou uma opção distante para parcela considerável da população, em especial para os grupos de trabalhadores com baixo ou nenhum nível de qualificação, a entrada em funcionamento de plataformas de economia compartilhada estrangeiras e nacionais tornou-se uma alternativa viável e promissora de geração de renda.

O modelo de funcionamento dos serviços de compartilhamento que, em sua maioria, diferente dos empregos formais, não exige nenhum tipo de subordinação ou de cumprimento de jornadas mínimas obrigatórias, tornou possível que indivíduos desempregados ou em funções de baixa remuneração ampliassem suas oportunidades de geração de renda. Cabe pontuar, no entanto, que apesar de uma suposta ausência de vinculação jurídica às leis trabalhistas, aqueles que prestam serviços por meio de plataformas estão vinculados aos termos de uso destes serviços (COHEN; SUNDARARAJAN, 2017).

Os termos de uso das plataformas digitais são documentos que estabelecem as regras e as condições que devem ser seguidas por seus usuários para o acesso aos serviços e produtos oferecidos. Pode-se afirmar que tais documentos funcionam em um esquema semelhante aos de contratos de adesão, onde as plataformas definem as condições que devem ser observadas e os usuários optam por aderir ou não. O artigo 54 do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990) estabelece que é considerado contrato de adesão *"aquele cujas cláusulas tenham sido (...) estabelecidas unilateralmente pelo fornecedor de produtos ou serviços, sem que o consumidor possa discutir ou modificar substancialmente seu conteúdo"*. A recusa em aceitar os termos propostos resulta na impossibilidade de utilização das plataformas (BRASIL, 1990).

Uma característica proeminente desses termos é a clareza na comunicação das expectativas e direitos tanto dos usuários quanto da própria plataforma. Geralmente apresentados em linguagem acessível para compreensão por um maior número de indivíduos, as regras de utilização são responsáveis por detalhar aspectos como as responsabilidades dos usuários, as limitações dos serviços, as condições de privacidade e proteção de seus dados, bem como as práticas de segurança de informação utilizadas. esses termos detalham aspectos como as responsabilidades do usuário, as limitações dos serviços, as condições de privacidade e as práticas de segurança adotadas pela plataforma (CARNEIRO, 2020).

As regras das plataformas não são estáticas e estão sujeitas a modificações. À medida que as plataformas digitais evoluem e novas funcionalidades são introduzidas, os termos de uso precisam ser ajustados para refletir as mudanças nas políticas e práticas da plataforma. Essa flexibilidade é fundamental para garantir que os usuários estejam cientes e concordem com as condições mais recentes, ao

mesmo tempo em que proporciona à plataforma a capacidade de adaptar-se rapidamente às demandas do ambiente digital em constante transformação (CARNEIRO, 2020).

O conjunto de regras claras e pré-definidas das plataformas fornece certo nível de previsibilidade e segurança jurídica aos seus usuários, vez que previamente conhecidas as hipóteses para exclusão de contas ou banimento dos serviços, por exemplo, bem como as condições em que eventual punição aplicada pelo provedor do serviço pode ser revista. A estrutura de funcionamento aqui vista pode ser entendida inclusive como um dos fatores-chave para a rápida expansão da economia compartilhada.

Pode-se afirmar, inclusive, que a economia compartilhada incentivou o empreendedorismo e a inovação no Brasil. *Startups* surgiram para atender às necessidades específicas deste mercado, criando oportunidades de negócios e ajudando a movimentar uma economia que naquele momento dava poucos ou nenhum sinal de recuperação. Isso contribuiu para a diversificação da economia e a criação de novos modelos de negócios.

Contudo, a introdução dos novos serviços no mercado brasileiro não se deu de forma pacífica e muito menos tranquila. Setores econômicos que foram impactados pelas novas tecnologias apresentadas à população reagiram de maneira coordenada para impedir a atuação dos novos serviços. Tal prática não é uma exclusividade brasileira, pelo contrário. Antes de avançar, é interessante promover uma breve discussão sobre importante movimento da história que tornará mais didático o entendimento das discussões brasileiras sobre a economia compartilhada.

No início do século XIX, a Inglaterra vivenciou de maneira intensa as primeiras transformações econômicas e sociais promovidas pela Revolução Industrial. A automatização de processos de produção em larga escala no país gerava preocupações em grupos de trabalhadores fabris que viam a introdução de novas máquinas e de novas tecnologias de produção como uma ameaça à manutenção de seus postos de trabalho (FELIPE; PERROTA, 2018).

De certo modo, a preocupação dos operários não era em vão. As novas máquinas eram capazes de produzir novos itens em grande quantidade e a uma velocidade muito superior à dos artesãos e operários tradicionais, o que naturalmente poderia resultar no encolhimento do número de postos de trabalho e em eventual aumento nos níveis de desemprego (FELIPE; PERROTA, 2018).

Ameaçados pela mecanização das fábricas inglesas, os operários passaram a se organizar de maneira quase que clandestina em um esforço coletivo para frear a adoção dos novos equipamentos de produção por parte dos burgueses industriais daquele momento. Surge exatamente neste momento o chamado movimento ludista, conhecido por ser uma espécie de organização de resistência popular contra a industrialização e a modernização das indústrias (BENEVIDES, 2011).

Os ludistas, como ficaram conhecidos, eram, em sua maioria, trabalhadores manuais que, conforme anteriormente mencionado, se sentiam ameaçados pela crescente mecanização da indústria têxtil. O grupo impulsionava pelas cidades a informação de que as máquinas seriam as responsáveis pelo aumento nos níveis de desemprego e pela redução dos salários médios pagos aos trabalhadores, o que, na visão do grupo, contribuiu diretamente para a degradação das condições de vida e para o crescimento da pobreza (BENEVIDES, 2011).

Os trabalhadores, cada vez mais organizados, entendiam ser necessário partir para a ação direta para conter a mecanização das fábricas. As ações encampadas pelos ludistas incluíam a destruição de máquinas, incêndios em instalações fabris e atentados a seus proprietários com o objetivo de paralisar a produção e atrair a atenção do público e do Estado para as supostas condições desfavoráveis de trabalho que a modernização dos métodos produtivos impunha aos trabalhadores (FALCETTI; FILHO, 2017).

A maior parte das ações ocorriam sob condições de anonimato, principalmente considerando o alto nível de violência e depredação utilizado pelos ludistas. Inclusive, o grupo utilizava a nomenclatura "*Ned Ludd*" em suas ações como uma espécie de mascote mítico que seria o responsável por idealizar e realizar todas as ações, o que ajudava a dificultar a identificação e eventual punição por parte dos órgãos públicos (FALCETTI; FILHO, 2017).

Em um dos eventos mais famosos, ocorrido em abril de 1812 em Huddersfield, Inglaterra, aproximadamente cinco e cinquenta ludistas armados invadiram um moinho com o objetivo de protestar contra a suposta destruição do poder de compra de artesãos da região. O grupo então destruiu os equipamentos e máquinas que ali estavam instalados e entraram em confronto com forças de segurança que buscavam garantir a integridade das instalações (SILVA, 2008).

Dias mais tarde, em função da tensão existente na mesma cidade, os ludistas capturaram e assassinaram um proprietário de indústrias da região, inaugurando

uma era de mais violência e transtornos para trabalhadores e empresários. A revolta ludista também influenciou a formação de sindicatos e o desenvolvimento do movimento operário na Inglaterra naquele momento (SILVA, 2008).

Apesar dos esforços empreendidos, os ludistas tiveram pouco êxito em retardar ou impedir o desenvolvimento de novas tecnologias e de novos equipamentos para as plantas industriais inglesas. Isto porque as inovações trazidas pela Revolução Industrial começaram a ser implementadas em larga escala em todo o continente europeu, literalmente revolucionando o modo com que as fábricas operavam até o momento. Não por acaso, o termo "ludista" é empregado até hoje pela historiografia para conceituar grupos de pessoas que são contrários ao desenvolvimento tecnológico e que veem nos novos produtos e serviços que chegam até os consumidores uma ameaça à manutenção de suas atividades.

Apesar de o movimento ludista ter ficado conhecido por ações realizadas há mais de 200 anos na Inglaterra, sua filosofia e modo de pensar podem ser comparados, sem exagero, com setores da sociedade brasileira que viam e ainda veem os serviços de economia compartilhada desenvolvidos a partir da popularização da internet como ameaças.

2.1 A novidade “Uber” no Brasil

A entrada da Uber no mercado do brasileiro é emblemática pois serve de ponto de partida fundamental para compreensão do atual estágio de discussão sobre a regulamentação (ou não) das plataformas de fretamento colaborativo no país. O aplicativo de corridas compartilhadas foi desenvolvido nos Estados Unidos a partir de uma ideia simples, porém promissora: tornar mais fácil e menos inacessível os serviços de corridas particulares nas grandes cidades mundo afora. Isto porque, assim como no Brasil, os serviços de táxi nas principais cidades americanas são reconhecidos pelo alto custo dos trajetos e por comportamentos nem sempre amigáveis por parte dos taxistas.

O desenvolvimento do aplicativo e dos serviços gerou controvérsias ao redor do mundo e forçou a movimentação por parte do Estado. Imediatamente, correntes mais intervencionistas na academia e no Poder Público passaram a julgar como necessário o desenho regulatório de normas e políticas públicas que fossem supostamente capazes de abranger os novos serviços de economia compartilhada.

Apesar de o Código Civil e do próprio Código de Defesa do Consumidor contarem com robusto arcabouço jurídico que admitem inclusive sua utilização em casos que envolvam a economia compartilhada, difundiu-se no país a ideia de que novas leis, ainda que redundantes e com baixo nível de efetividade, dado à existência de instrumentos quase que idênticos, eram necessárias para promover segurança à população e às atividades econômicas já estabelecidas no mercado.

Nesse panorama de incertezas e até de desconhecimento por parte da maioria da população, a Uber desembarcou no Brasil em meados de 2014 na cidade do Rio de Janeiro com forte campanha de *marketing*. Assim como no território de origem da empresa, a população carioca há tempos estava acostumada com serviços de táxi que não ofereciam níveis de conforto e segurança satisfatórios.

A mero título de exemplificação, no ano de chegada do aplicativo de corridas na capital fluminense, a prefeitura local registrou mais de três mil queixas formais por irregularidades cometidas por motoristas de táxi (BARIFOUSE, 2014). Importa considerar que segundo o próprio governo local, reclamações registradas nos canais disponibilizados pelo poder público são minoria. A maior parte das ocorrências sequer chega a ser formalizada pelos usuários de táxis, o que indica que o número de clientes insatisfeitos com o serviço disponibilizado é consideravelmente superior ao oficialmente registrado (BARIFOUSE, 2014).

O perfil das reclamações registradas demonstrava um cenário bastante comum: era difícil conseguir um veículo em determinadas regiões da cidade (em especial as localizadas em zonas com índices mais altos de criminalidade ou de baixo poder aquisitivo). Os taxistas geralmente recusavam corridas consideradas curtas e cujo valor final devido pelo passageiro fosse baixo. Outra reclamação comum da maior parte dos usuários era justamente relacionada ao preço cobrado pelas corridas. Em grande parte dos casos, havia pouca ou nenhuma transparência no valor devido pelo passageiro, inclusive com ocorrência de adulteração dos chamados taxímetros com o objetivo de cobrar um valor muito mais alto do que o justo por aquele serviço.

Relatos de condutores que tomavam rotas mais longas, por vezes até mesmo dando várias voltas desnecessárias dentro da mesma região, com o objetivo de aumentar o tempo gasto com o passageiro no veículo e, por conseguinte, aumentar os valores obtidos com as corridas, eram e ainda são compartilhados com frequência em redes sociais e nos diferentes canais de mídia.

Foi justamente dentro deste ambiente de insatisfação quase que generalizada com os serviços de táxi que a Uber iniciou suas operações na segunda cidade mais populosa do Brasil. O novo serviço começou a chamar atenção do público pois contava com uma série de "vantagens" que os táxis não possuíam naquele momento.

Os carros são chamados diretamente por um aplicativo que mostram de maneira imediata quanto o passageiro pagará por aquela corrida; quem será o seu motorista e quais as avaliações dadas por outros usuários da plataforma; qual o trajeto que será feito e eventuais desvios em virtude de bloqueios de trânsito ou congestionamentos; bem como a possibilidade de compartilhamento em tempo real pelo usuário do percurso feito pelo veículo com terceiros, dando maior sensação de segurança aos passageiros.

Some-se às novidades apresentadas pela empresa as fortes campanhas publicitárias realizadas para anunciar a chegada do serviço, bem como a já mencionada popularização da internet e dos *smartphones*. Naquele momento, não eram poucos os relatos nas redes sociais que faziam uma espécie de aclamação do novo serviço.

A entrada da empresa no país ficou famosa por *posts* em redes sociais que falavam sobre condutores que ofereciam água gelada e doces para seus passageiros em valores quase sempre inferiores aos cobrados pelos taxistas. No mesmo ano, a plataforma de corridas compartilhadas anunciou a expansão de suas atividades para São Paulo, Belo Horizonte e Brasília.

Apesar da euforia dos usuários e do grande sucesso nos primeiros meses de sua operação no Brasil, a plataforma de economia compartilhada enfrentou momentos de turbulência que não se restringiam aos seus resultados numéricos; pelo contrário, atingiam também os condutores parceiros e os próprios usuários do aplicativo.

O mercado de corridas particulares no Brasil, até meados de 2014, tinha por característica a predominância do serviço de taxistas convencionais, atividade econômica regulada pelo Estado. Esses profissionais devem obter uma espécie de credencial do poder público para o exercício da profissão. Em posse do documento, os profissionais de táxi possuem acesso a uma série de garantias não extensivas aos condutores de veículos "de aplicativo", como o uso de pontos exclusivos e estratégicos de parada em áreas de grande movimentação de pessoas, como

rodoviárias e aeroportos; o direito de circular em faixas exclusivas para o transporte público, evitando congestionamentos em horários de pico; e até mesmo benefícios tributários para a aquisição de novos veículos (FARIAS; RACHED, 2017).

Até a introdução dos "carros pretos", apelidos dados aos veículos que prestavam serviços à Uber no início de suas operações no país, os taxistas exploravam a atividade econômica de corridas particulares com certa margem de dominância, ainda que existentes outras formas de serviço não reguladas, tais como o transporte clandestino, chamado em algumas localidades de "lotação" e que servem de alternativa em locais com oferta insuficiente de transporte público coletivo, e o transporte particular realizado mediante remuneração previamente acordada entre conhecidos, por exemplo.

É entendimento pacificado no Direito e na Economia de que setores econômicos em que há pouca rivalidade tendem a se acomodar e a não buscar por melhorias nos índices de qualidade dos serviços oferecidos à população. Assim como no caso dos ludistas na Inglaterra, os serviços da Uber e de empresas congêneres passaram a contar com forte oposição por parte dos profissionais taxistas, posto que a atividade dos carros compartilhados representava potencial ameaça à existência da profissão (FARIAS; RACHED, 2017).

A organização da categoria, que antes mesmo da aterrissagem dos aplicativos já contava com sindicatos com grande atuação e forte contato com membros dos três poderes, aqueceu as discussões em nível nacional sobre eventual legalidade e regularidade dos serviços dos aplicativos. No Rio de Janeiro, primeira cidade brasileira a contar com o serviço, organizações e associações de taxistas pressionaram de maneira quase integral o poder público para a adoção de medidas que eliminasse por completo a operação dos aplicativos de corrida (CASTRO, 2019).

A Câmara dos Vereadores da capital fluminense aprovou projeto de lei que tornava "*atividade privativa do taxista*" o "*contrato de transporte individual de passageiros*". A lei, aprovada por ampla maioria na casa legislativa, contou com o fortalecimento de decreto municipal que previa altas multas para condutores vinculados a aplicativos e que fossem flagrados realizando corridas (CASTRO, 2019).

Experiência semelhante foi enfrentada pelos aplicativos de corridas compartilhadas na maior cidade do país. Em São Paulo, grupos de apoio aos taxistas na Câmara Municipal viabilizaram a aprovação de projeto de lei que proibia

por completo o "*transporte remunerado de pessoas realizado por meio de veículos particulares cadastrados através de aplicativos*". A aprovação da proposta legislativa foi amplamente criticada pela população e forçou a rediscussão do tema no próprio legislativo, na prefeitura municipal e no poder judiciário.

Importa considerar que as tentativas de regulamentação ou proibição dos aplicativos de corridas compartilhadas nas maiores cidades do país não ocorreram dentro de um ambiente de absoluta tranquilidade e de paz nas ruas. Pelo contrário. Ao mesmo tempo em que propostas de proibição ou de liberação dos aplicativos tomavam as casas legislativas das metrópoles brasileiras, registros de atos de violência se multiplicavam nos principais veículos de mídia.

Em Brasília, cidade onde o governo local, apesar de forte pressão por parte de parlamentares sensíveis às demandas dos taxistas, optou por liberar completamente o serviço dos aplicativos, uma família foi perseguida e agredida por condutores de táxi que pensavam que o veículo era conduzido por motorista parceiro de aplicativos (GLOBO, 2015). A insegurança jurídica gerada pelas diferentes propostas aprovadas e posteriormente revogadas pelo poder público, bem como pelo alto número de ações judiciais protocoladas pelo país, fez com que o caso chegasse até o Supremo Tribunal Federal.

Em julgamento que analisava em conjunto uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF contra lei do município de Fortaleza, capital do estado do Ceará; bem como Recurso Extraordinário - RE apresentado pela Câmara Municipal de São Paulo, a Suprema Corte julgou inconstitucionais as leis que proibiam a atividade de aplicativos de corridas compartilhadas pelo país (BRASIL, 2019).

O tribunal fixou Tese de Repercussão Geral segundo a qual

"A proibição ou restrição da atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência; e 2. No exercício de sua competência para regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal (CF/1988, art. 22, XI)." (BRASIL, 2019).

A decisão do Supremo Tribunal Federal trouxe fim a anos de incertezas para as plataformas de corridas compartilhadas, seus motoristas cadastrados e usuários.

Para além de uma série de outros questionamentos jurídicos e sociais que a operação destes serviços tem gerado na sociedade, fato incontestável é que a introdução do modelo no mercado brasileiro promoveu revolução no mercado de corridas privadas e serve como principal fonte de renda para número considerável de indivíduos.

Apesar da respeitável decisão do Supremo Tribunal Federal, que salientou a necessidade de valorização da livre iniciativa e dos novos modelos de negócios no país, os reguladores pátrios novamente parecem adotar postura contrária à inovação e à disrupção no mercado de transportes.

As plataformas do chamado fretamento colaborativo no setor de transporte rodoviário de passageiros chegaram ao mercado brasileiro com obstáculos e arquitetura regulatória tão hostis quanto as enfrentadas pelas plataformas de corridas compartilhadas no momento de sua introdução no país.

2.2 O Fretamento Colaborativo

As viagens rodoviárias para transporte interestadual de passageiros no Brasil são realizadas por um diminuto grupo de conglomerados empresariais que oferece passagens de ônibus para diferentes localidades do país. O serviço é exercido em regime de autorização, que nos termos da Resolução 4.770 da Agência Nacional de Transporte Terrestres - ANTT quer dizer a "*delegação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, a título precário, sem caráter de exclusividade, exercido em liberdade de preços dos serviços e tarifas, em ambiente de competição, por conta e risco da autorizatária*" (BRASIL, 2015).

Em um país com dimensões continentais, o ônibus ainda é o principal modal utilizado pela população em viagens. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, os brasileiros, em sua maioria, ainda optam pelos ônibus em virtude de tarifas geralmente mais baixas, quando em comparação com o valor médio pago por bilhetes aéreos (IBGE, 2014).

Nesse íterim, as empresas que atuam no segmento de transporte rodoviário de passageiros no Brasil possuem uma espécie de público fiel que, em virtude de motivos socioeconômicos, operacionais e de infraestrutura, por vezes sequer

cogitam optar por outro modal de transporte na ocasião de uma viagem (IBGE, 2014).

Assim como no segmento econômico de corridas particulares, o setor de transporte rodoviário coletivo de passageiros também contava e ainda conta, para uma parcela da população, com um pequeno número de grupos econômicos acomodados e pouco inovadores que operam as mesmas rotas há décadas, mesmo que com um grande índice de reclamações registradas por parte dos usuários.

Não são poucos os relatos de passageiros que são surpreendidos em seus trajetos por veículos com condições precárias de segurança, atrasos injustificados nas rotas e dificuldades para contactar os serviços de atendimento ao cliente disponibilizados pelas empresas.

Ainda, apesar de o modal ser o mais utilizado pela população em virtude de seu suposto custo-benefício, reajustes frequentes autorizados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, responsável pela regulação do transporte rodoviário interestadual de passageiros, e por agências reguladoras estaduais, têm reduzido a demanda por viagens entre brasileiros de menor poder aquisitivo (CNT, 2020).

Se no caso dos aplicativos de corridas compartilhadas o gatilho para desenvolvimento dos nossos serviços foi a insatisfação com o produto oferecido por taxistas à população, no transporte rodoviário o custo dos bilhetes e a qualidade do serviço oferecido também influenciaram para a entrada no mercado e a rápida adesão às plataformas de fretamento colaborativo.

Antes de avançar, faz-se necessário estabelecer breve diferenciação entre o transporte rodoviário regular de passageiros e o transporte realizado na modalidade de fretamento eventual. Aqui, para evitar longa exposição, tem-se como objeto de análise apenas o transporte rodoviário interestadual de passageiros - TRIP, regulado pela ANTT.

Nos termos da Resolução n. 4.770, de 25 de junho de 2015 da ANTT, o interessado em explorar a atividade econômica de TRIP deve solicitar uma autorização à Agência para o exercício da atividade. Além disso, para manter dita autorização, a pessoa jurídica deve observar uma série de requisitos impostos pelo dito regulamento (BRASIL, 2015).

De modo sintetizado, para manter a autorização para exercício de TRIP, a pessoa jurídica deve obter licença operacional; divulgar quadro de horários com as

linhas atendidas; manter uma frequência mínima de viagens, mesmo em períodos de baixa temporada ou de baixa demanda; apresentar frota suficiente para a operação dos mercados pretendidos; oferecer gratuidades e benefícios aos usuários, desde que previstos em lei.

Trata-se de atividade distinta da modalidade de fretamento. Esta atividade, nos termos da Resolução n. 4.777, de 06 de julho de 2015, depende do cumprimento de um menor número de requisitos por parte da pessoa jurídica. Em curtas palavras, o interessado em exercer o TRIP na modalidade de fretamento depende, para além do cumprimento de obrigações acessórias, da obtenção de um Termo de Autorização, documento que *"habilita um transportador do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual (...) realizado em regime de fretamento, a emitir licença de viagem de fretamento (...), desde que atendidas as exigências estabelecidas"* (BRASIL, 2015b).

O segmento de viagens rodoviárias fretadas era pouco utilizado no Brasil em virtude das dificuldades verificadas por passageiros para a formalização de contratos de prestação de serviços com empresas que atuam no setor.

Isto porque, na maioria das vezes, seria preciso contar com um número considerável de pessoas para tornar o fretamento minimamente viável financeiramente. Desta forma, um passageiro em viagem solo acaba por recorrer ao transporte rodoviário regular, onde há a comercialização de bilhetes unitários por preços às vezes módicos e acessíveis ao consumidor.

Carlos Ari Sundfeld (2018) estabelece de maneira bastante didática que o fretamento seria um serviço prestado por uma empresa de transporte, com base na formalização de um contrato de prestação de serviços, cujo objeto central é justamente o transporte rodoviário. Esse serviço possui um caráter coletivo, pois visa atender às necessidades de um grupo específico que compartilha origens e destinos comuns. As partes envolvidas têm total autonomia para estabelecer os termos do contrato, incluindo valores, formas de pagamento, prazos e todos os demais aspectos contratuais. Isso abrange desde a possibilidade de abranger deslocamentos eventuais até a definição de um conjunto de deslocamentos para um determinado período de tempo.

A liberdade contratual é uma característica fundamental do fretamento, permitindo que as partes personalizem os termos de acordo com suas necessidades específicas. Tal flexibilidade proporciona adaptabilidade ao serviço, atendendo tanto

a demandas pontuais quanto a requisitos de deslocamentos recorrentes. Assim, o fretamento não apenas viabiliza a mobilidade eficiente de grupos com interesses comuns, mas também estabelece um ambiente contratual moldado pela autonomia das partes envolvidas.

Foi também com base nesta perspectiva que empreendedores do setor de transportes, insatisfeitos com os serviços oferecidos pelos agentes econômicos do transporte regular de passageiros, e buscando oferecer uma nova modalidade de negócio viável, desenvolveram um novo serviço que rapidamente atraiu a atenção do público e das empresas que oferecem viagens regulares no mercado. Trata-se do chamado fretamento colaborativo. A atividade consiste na disponibilização de plataformas digitais que atuam com a proposta de aproximar possíveis indivíduos interessados em realizar determinada viagem rodoviária com empresas de fretamento (SUNDFELD, 2018).

Em um modelo de funcionamento semelhante aos das empresas que atuam no segmento de corridas compartilhadas, as plataformas de fretamento colaborativo não são responsáveis pela execução da atividade-fim, qual seja, a realização dos trajetos rodoviários de um ponto até outro. Pelo contrário, as plataformas atuam tão somente na intermediação entre passageiros, devidamente registrados, e empresas com autorização da ANTT e quites com suas obrigações perante órgãos públicos.

O que difere a atuação das empresas que se cadastram nas plataformas de fretamento colaborativo dos grupos econômicos que operam no contexto de viagens regulares é justamente a inexistência de obrigação das primeiras exercerem os serviços em caráter fixo, independentemente do número de indivíduos interessados em dado percurso.

No fretamento colaborativo, o passageiro em potencial insere seu ponto de origem e destino pretendido, bem como a data em que deseja realizar aquele deslocamento. O sistema então apresenta uma série de possíveis viagens que podem ser realizadas pelas empresas de fretamento parceiras, ocasião em que o passageiro escolhe o horário e o tipo de veículo e assento que melhor lhe atenda.

A escolha pelo dia e horário de preferência não garante a realização da viagem por parte das empresas. São as próprias empresas as responsáveis por inserir um número mínimo obrigatório de passageiros interessados naquele percurso para que o trajeto se torne viável; desta forma, não há garantias de que a viagem será realizada nos moldes de interesse dos usuários consumidores.

Uma vez atingido o número mínimo de pessoas interessadas em cada viagem, o próprio sistema da plataforma aproxima o grupo de passageiros e faz uma espécie de rateio do valor total cobrado pela empresa de fretamento pelo trajeto, de modo com que não há comercialização de bilhetes unitários como no caso do transporte regular, mas tão somente uma divisão dos custos da viagem.

Os valores pagos pelos consumidores a título de rateio são, em média, inferiores aos valores cobrados pelas empresas do transporte regular, o que atrai parcela considerável de consumidores, em especial o público mais jovem e mais afeto às novas tecnologias. A atividade das empresas que atuam no setor, como a Buser e a FlixBus, não alteraram a forma com que os grupos econômicos que atuam no segmento do transporte regular operam, mas tão somente passaram a oferecer uma nova ferramenta que amplia as possibilidades hoje visualizadas no mercado brasileira, inclusive contribuindo para uma redução no preço médio cobrado por bilhetes rodoviários no país (SUNDFELD, 2018).

Apesar de se tratar de um modelo inovador no mercado, o fretamento colaborativo, assim como no caso das corridas compartilhadas na década passada, tem enfrentado uma série de obstáculos no Brasil. Com base em um modelo de regulamentação arcaico e que cria evidentes reservas de mercado, agentes públicos, na maioria das vezes provocados por empresas do segmento de transporte rodoviário regular, tem promovido verdadeira asfixia da atividade.

As operações de fiscalização que impedem a realização de viagens organizadas em plataformas de fretamento colaborativo tem sedimentação em regulamento da ANTT que, ultrapassando o seu poder de regulamentação, criou inovação legislativa e hoje cria embaraços à inovação e ao desenvolvimento do setor de transportes no país.

3 O PAPEL DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES NA REGULAÇÃO DO SETOR DE TRANSPORTES

3.1 Breve histórico sobre o surgimento das Agências Reguladoras

As agências reguladoras desempenham papel de grande importância na organização de atividades econômicas. A partir de uma atuação teoricamente independente em relação a governos, é elemento integrante de suas atribuições a edição de normas e regulamentos que tenham por objetivo promover o

funcionamento justo e eficaz dos mercados, sem favorecimentos e entraves de quaisquer tipos.

As agências reguladoras, sob o escopo do arcabouço jurídico, são entidades preordenadas a um desiderato precípua, qual seja, o de implementar um regime regulatório efetivo e equitativo. Estas instituições, dotadas de autonomia funcional e decisória, perseguem, primordialmente, a consecução de um triplo desígnio: o fomento da eficiência operacional, a salvaguarda do interesse público e a manutenção da concorrência justa nos setores sob sua tutela (NUNES; RIBEIRO; PEIXOTO, 2007).

O propósito *sine qua non* da atuação de uma agência reguladora consiste na harmonização de interesses conflitantes, imiscuindo-se, com argúcia, na elaboração e fiscalização de normativas que visem a preservação da qualidade dos serviços, a promoção de padrões de segurança e a otimização da eficiência econômica. Outrossim, no contexto jurídico-regulatório, as agências se erigem como instrumentos congruentes para a mitigação de assimetrias informacionais, operando, em evidente suposição, como guardiãs diligentes das prerrogativas do usuário-consumidor, enquanto coadjuvantes na manutenção do equilíbrio nas relações intersubjetivas entre os agentes econômicos. Destarte, sua atividade regulatória reveste-se de suma importância no escopo da governança, respaldando a realização dos objetivos fundamentais delineados nos desígnios constitucionais, notadamente na perspectiva da efetivação dos direitos fundamentais e da consecução do bem comum (NUNES, 2003).

Apesar de a literatura convencional do direito brasileiro por vezes apontar que o surgimento e fortalecimento das agências reguladoras no Brasil se deu a partir da década de 1960, certo é que sua gênese remonta aos últimos momentos do século XIX, nos Estados Unidos da América (NUNES; RIBEIRO, 2007). Naquele momento da história, com o crescimento vertiginoso do setor de transportes e industrial dos Estados Unidos, bem como de setores secundários como de energia, a autoridade governamental passa a tomar ciência de práticas anticoncorrenciais e desleais por parte das maiores empresas do país, dentre elas a formação de monopólios nos setores mais vitais da economia (MCCRAW, 1984).

Dentro desse cenário, o governo se vê na necessidade de intervir na economia para garantir seu funcionamento saudável e a manutenção de um ambiente mínimo de competitividade. São criadas neste momento a *Interstate*

Commerce Commission (ICC) e a *Federal Trade Commission* (FTC). A Interstate Commerce Commission, em sua gênese, deteve primazia sobre a supervisão e regulamentação das atividades interestaduais, com especial enfoque nas operações ferroviárias, objetivando assegurar a justiça e equidade na prestação de serviços de transporte, em observância aos imperativos da *commerce clause* consubstanciados na Constituição dos Estados Unidos (MCCRAW, 1984).

Por seu turno, a Federal Trade Commission, em contraponto, distingue-se por uma jurisdição mais ampla e eclética, abarcando, em sua competência, a prevenção de práticas comerciais desleais e a promoção da concorrência no mercado. O arcabouço normativo conferido à FTC confere-lhe a prerrogativa de resguardar o consumidor contra engodos e abusos comerciais, ao passo que fomenta a preservação da livre competição e a prevenção de condutas empresariais anticompetitivas.

Essas divergências conceituais e funcionais subsistem como marcadores singulares nas respectivas histórias e evoluções das agências reguladoras norte-americanas, imprimindo à Interstate Commerce Commission uma natureza mais específica e centrada no setor de transporte interestadual, ao passo que a Federal Trade Commission se erige como uma entidade de supervisão multifacetada, resguardando os princípios fundamentais da concorrência e do consumo no espectro amplo da economia nacional.

Foi justamente a partir deste momento que se desenvolveu o racional de que as agências reguladoras funcionariam como instrumentos de garantia da livre concorrência em mercados abertos. Segundo Przeworski (1998), as agências seriam, de certa forma, instituídas com o objetivo de corrigir eventuais falhas de mercado e de reduzir eventuais custos de transação, atendendo aos objetivos dos consumidores e fomentando a inovação e o desenvolvimento. O modelo americano serviu, ao menos no plano ideal, de base para o desenvolvimento das agências no Brasil. Oliveira (2021) argumenta que naquele país o termo regulação "*pode se referir à generalidade de normas, estatais ou não, que disciplinam a vida em sociedade, o que coincidiria com a própria concepção de organização de um Estado*".

Grosso modo, pode-se concordar que, dentro desse conceito, regulação seria toda e qualquer norma elaborada por algum ente estatal voltada para a disciplina da atividade econômica. Dito conceito se coaduna com a instrumentalização feita pelo

Estado e que está destinada a disciplinar e normatizar o funcionamento de esferas determinadas e previamente limitadas de setores específicos da economia. Sua essência reside na implementação de normas e diretrizes por autoridades competentes, e que no caso das agências reguladoras são dotadas de autonomia técnica e decisória (BARROSO, 2002).

Nesse contexto, a regulação pública transcende o mero estabelecimento de regramentos normativos, desdobrando-se em um conjunto coordenado de medidas que abarca desde a supervisão do cumprimento de normas até a aplicação de sanções, visando a mitigação de externalidades negativas, a prevenção de práticas anticompetitivas e o respeito a direitos fundamentais. Deste modo, consubstancia-se como um mecanismo de tutela estatal que busca o equilíbrio entre a autonomia dos agentes econômicos e os imperativos do bem comum, estabelecendo um ordenamento normativo que propugna pelo funcionamento ordenado e justo de atividades que repercutem significativamente no seio social.

A mero título de exemplificação, pode-se visualizar como regulação pública o conjunto de normas que são editadas e implementadas pela Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC e que estabelecem os padrões mínimos de segurança e estrutura para que um aeródromo esteja apto a receber aeronaves ocupadas com passageiros. No mesmo turno, também se entende por regulação as resoluções publicadas pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP e que balizam a distribuição e comercialização de combustíveis líquidos inflamáveis no país.

Não se pode considerar por regulação apenas o trabalho realizado por agências reguladoras. Pelo contrário, a atividade por outros órgãos do Estado também o é. Em breve exemplo, a Comissão de Valores Mobiliários - CVM, autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda, cuja atribuição é disciplinar o funcionamento do mercado de valores mobiliários no país. Da mesma forma, o próprio Banco Central do Brasil exerce atribuição de regulador quando emite normas para balizar o funcionamento do sistema bancário e a oferta de serviços financeiros aos cidadãos brasileiros.

Ocorre, no entanto, que não se pode considerar como regulação apenas o que advém de uma entidade estatal. A regulação privada, sob o viés jurídico, constitui uma modalidade de autodisciplina normativa empreendida por entidades não estatais, visando à orientação e padronização de condutas no seio de

determinados setores ou atividades. Este paradigma normativo, desprovido de imposição estatal direta, é sustentado por meio da celebração de acordos, convenções, códigos de conduta e outros instrumentos normativos emanados de organizações privadas. Estas entidades, empreendedoras da regulação privada, desempenham uma função normativa que transcende o âmbito contratual, almejando a conformação de práticas éticas, a promoção da responsabilidade corporativa e a regulação de interesses comuns entre os membros do setor regulado (NUNES, 2003).

A regulação privada, no domínio jurídico, caracteriza-se por ser um fenômeno dinâmico e adaptável, ajustando-se conforme as evoluções e necessidades dos setores específicos aos quais se destina. Esta flexibilidade normativa é essencial para conciliar a autonomia privada com a consecução de objetivos coletivos, muitas vezes fundamentados em valores e padrões éticos que extrapolam as imposições legais. O surgimento e o desenvolvimento da regulação privada, portanto, assinalam uma manifestação singular de autorregulação setorial, cujo objeto será trabalhado adiante, na qual as próprias entidades privadas se incumbem de normatizar e orientar suas atividades, em um contexto que atende tanto a demandas internas quanto a exigências da sociedade e do mercado em que se inserem (NUNES, 2003).

Passados alguns anos da criação das autoridades reguladoras nos Estados Unidos, décadas mais tarde, em especial no período pós-guerras, desenvolveu-se a ideia de que os Estados deveriam ser os principais indutores da atividade econômica, seja por meio de investimentos diretos ou pela criação de empresas estatais para a exploração de atividade econômica. No Brasil, de acordo com Barroso (2002)

"O inchamento do Estado brasileiro foi um processo contínuo de muitas décadas. A atuação econômica estatal, no Brasil, começa na década de 40, sob a inspiração da substituição das importações. Com uma iniciativa privada frágil, a economia era impulsionada substancialmente por iniciativa oficial. Essa década assistiu à criação das primeiras grandes empresas estatais, a Companhia Siderúrgica Nacional, a Fábrica Nacional de Motores, a Companhia Vale do Rio Doce e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco".

O processo que teve início na década de 1940 foi fortalecido nas décadas seguintes e, com base em dados do IBGE, teve seu ápice durante o regime militar. A abertura desenfreada de empresas estatais trouxe consigo impactos significativos na economia e na capacidade de autoadministração do Estado. À época, as estatais eram utilizadas também como instrumentos de controle e de concentração de poder estatal, principalmente em virtude da inexistência de mecanismos de fiscalização e controle por parte dos cidadãos e de eventuais órgãos de controle vinculados ao próprio Estado.

A sequência de inaugurações contínuas de entidades empresariais instigou uma superabundância de procedimentos burocráticos, culminando em uma ineficácia manifesta na gestão administrativa pública. Em determinados setores econômicos, a presença preponderante de monopólios estatais propiciava a deficiência na prestação dos serviços em virtude da ausência de competição, ensejando, assim, a redundância de investimentos em aprimoramentos e inovações para a eficaz administração das entidades estatais.

A insistência em empresas por vezes deficitárias e impregnadas de técnicas predatórias de gestão impactaram de forma negativa nas finanças públicas, isto pois cada vez mais robustos os volumes de recursos financeiros necessários para manutenção da operação das estatais. O ciclo vicioso de aumento de gastos para socorro a empresas deficitárias e cada vez mais endividadas possuiu impacto considerável na corrosão da capacidade de administração do Estado e no posterior cenário de hiperinflação visualizado a partir dos últimos anos da década de 1970 (ARAGÃO, 2000).

O início da década de 1980 inaugurou o período da economia brasileira que teve por característica altas taxas de inflação e estagnação no crescimento econômico. Em esforços contínuos para a redução da diminuição do poder de compra da população, o governo brasileiro formulou e implementou sucessivos planos econômicos que em sua maioria não lograram êxito em seus objetivos principais. O Brasil vivia então sob descontrole de preços e em cenário de asfixia das contas públicas e dos negócios privados que aos montes encerraram suas operações.

Nos últimos anos daquela década, durante o governo de Itamar Franco, foi lançado o Plano Real. O Plano, conduzido pelo então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, implementou nova moeda no Brasil e estabeleceu a chamada

âncora cambial com o objetivo de controle da inflação. Também neste momento foram levadas em frente reformas estruturais do Estado para promover a desindexação da economia, o que ajudou a reduzir o ciclo vicioso de reajuste de preços.

As bases para a implementação de reformas estruturantes no Estado brasileiro foram lançadas pela então recém promulgada Constituição de 1988. O art. 173 da Carta Magna estabelece que "*ressalvados os casos previstos (...), a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo (...)*". O dispositivo seguinte caminha um pouco mais adiante e determina que "*como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado*" (BRASIL, 1988).

A nova Constituição e o cenário político-econômico do momento favoreceram e ressaltaram a necessidade de promoção de ajustes na máquina estatal e principalmente na forma com que o Estado atuava dentro do domínio econômico. De modo sintático, o desfavorável cenário econômico do Brasil na chamada "década perdida" deu fôlego ao desenvolvimento de um amplo plano de reforma do Estado brasileiro durante os anos de mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), eleito após os primeiros anos de "alívio no bolso da população" e de estabilidade monetária (ARAGÃO, 2000).

O então novo presidente seguiu adiante com o desenvolvimento e implementação das reformas estruturantes que começaram a ser implementadas ainda durante a gestão de Franco na presidência da república. A Emenda Constitucional nº 06 de 1995 deu início ao processo de modernização da intervenção estatal na economia e suprimiu o art. 171 da recém promulgada Constituição de 1988 que por sua vez estabelecia uma série de benefícios às empresas brasileiras. A alteração do texto constitucional permitiu diretamente reduzir as restrições impostas aos investimentos estrangeiros no país, contribuindo, em tese, para o aumento da concorrência e da inovação.

No entanto, a medida de maior relevância daquele momento veio com a edição da Lei 8.031 de 12 de abril de 1990 que instituiu o chamado "Programa Nacional de Privatização". Rodeado de controvérsias e de críticas pelos setores mais desenvolvimentistas da política nacional, o Programa tinha dentre seus

objetivos centrais a proposta de *"reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público"*.

Dentre os principais setores "liberalizados" pelo governo naquele momento, os serviços de telecomunicações e de energia são os mais proeminentes. De acordo com a literatura, *"foi também nesse período que (...) se estruturou um sistema de defesa e manutenção das condições de livre concorrência que, embora longe do ideal, constituiu um considerável avanço em relação ao modelo anterior"*. A ideia de agência reguladora na forma como se conhece hoje também desponta neste momento.

3.2 As Agências Reguladoras no Brasil e o papel da ANTT

A partir do que se conceituou como reforma da máquina pública brasileira (CUNHA; GOELLNER, 2020), criava-se a ideia de que o Brasil deixava de lado, em tese, a figura do Estado interventor, para assunção da figura de um Estado regulador. O papel do Estado seria limitado, a partir de então, a tão somente editar normas e regulamentos para garantir um bom funcionamento dos recém liberalizados setores econômicos e incentivar a inovação e a atração de novos investimentos por parte da iniciativa privada.

O Poder Público, no escopo da intervenção na atividade econômica, primordialmente delinea sua disciplina por meio da promulgação de leis, regulamentos e pela aplicação do poder de polícia. Emerge a manifestação estatal por meio do exercício de competências normativas primárias, as quais se traduzem na elaboração de normas prementes para a condução da atividade econômica. Além disso, o Estado desempenha competências normativas de índole administrativa, promulgando decretos regulamentares, resoluções, deliberações e portarias, algumas das quais atinentes a domínios de suma relevância, como a política de crédito e cambial.

Por derradeiro, o Estado, ao exercer o poder de polícia, procede à restrição de direitos e condicionamento do exercício de atividades em consonância com o interesse coletivo. Esta prerrogativa estatal, lastreada na supremacia do interesse público, materializa-se mediante a imposição de limitações e regramentos, visando à

preservação da ordem pública, a proteção do bem-estar social e a salvaguarda de direitos fundamentais no contexto da atividade econômica (BARROSO, 2002).

Enquanto nos Estados Unidos o termo regulação é entendido como o conjunto de normas, estatais ou não, que disciplinam a vida em sociedade, no Brasil o termo passa a ser utilizado como consequência da criação de novas entidades da Administração Pública indireta (OLIVEIRA, 2021), fortalecendo a ideia de que deve ser entendido por regulação apenas e tão somente as normas elaboradas por entidades estatais.

As alterações promovidas pelas reformas estruturais da década de 1990, ao contrário do que sugere a maior parte da literatura sobre o tema, em nada diminuem as atribuições conferidas ao Estado para edição e implementação de regulamentos e demais balizadores da atividade econômica. Ainda que sejam as agências reguladoras entidades administrativas autônomas e que portanto não estão subordinadas a qualquer governo ou gestão, tratam-se de entidades de direito público e que, tudo mais constante, exercem funções estatais.

A ideia que se criou com a idealização das agências reguladoras, no contexto brasileiro, tinha como base a figura de um Estado regulador que deixaria de exercer ele mesmo, por meio de empresas estatais, atividades de cunho econômico, para tão somente balizar seu funcionamento através de regulação. Decorre justamente deste momento a ideia até hoje difundida no Brasil de que apenas seria regulação aquelas normas que são formuladas e implementadas por uma figura estatal (OLIVEIRA, 2001).

Seriam as agências reguladoras entidades autônomas, portanto, e que dispõem de personalidade jurídica própria, não estando subordinadas aos ditames do Poder Executivo ou de quaisquer dos poderes constitucionalmente estabelecidos. Em síntese, seria justamente tal autonomia a responsável por garantir que as agências tenham a capacidade de tomar decisões técnicas, mesmo que impopulares.

A ideia de tecnicidade das decisões tomadas pelas agências é muito bem definida por Oliveira (2021) que argumenta que "*o Estado Regulador, teria uma razão de ser que pode ser assim definida: não tendo dado certo com burocratas, tentaremos com experts*". Desta forma, tem-se a ideia de que os quadros das novas entidades seriam compostos por pessoas eminentemente técnicas e com notório

conhecimento nas áreas subordinadas ao poder de sua respectiva agência, o que colaboraria para a edição de novas mais eficientes e estáveis.

A expertise obtida a partir destes quadros permitiria o desenvolvimento de regulamentações e atividades de fiscalização igualmente técnicas, embora por vezes o contrário também seja admitido.

Ademais, é esperado que estas entidades tenham a capacidade de desenvolver regras estáveis e que promovam previsibilidade e transparência aos setores regulados, o que indiscutivelmente é fundamental para atração de investimentos, para o incentivo à inovação e para a garantia de serviços públicos essenciais que, embora explorados pela iniciativa privada, possuem fundamental importância para o bem-estar da sociedade.

A estabilidade regulatória é, sem dúvidas, requisito essencial para a segurança jurídica e efetivação de novos serviços e possíveis novas ideias que tenham por objetivo oferecer possibilidades ainda desconhecidas pelo público em geral e pelo mercado. Decorre justamente de dita estabilidade a garantia de um ambiente minimamente competitivo que, para além de garantir a segurança e proteção aos direitos dos consumidores, também permite a entrada de novos investidores no mercado.

As agências desempenham papel mais do que importante no equilíbrio entre os interesses de prestadores de serviços, como no caso das empresas de ônibus do transporte rodoviário regular de passageiros, e dos consumidores, garantindo, em tese, que os serviços oferecidos sejam acessíveis, seguros e de qualidade.

Para tanto, as entidades possuem poderes de fiscalização que avaliam de forma periódica ou contínua se os agentes regulados cumprem com as normas estabelecidas. Em caso negativo, cabe a elas a aplicação de multas, sanções e demais medidas punitivas.

Ainda nos primeiros anos do século XXI, foi criada no Brasil uma série de agências reguladoras com o objetivo de normatizar os setores recém liberalizados. Neste momento passa a ser difundida a noção de que a função das agências reguladoras seria justamente o de garantir maior liberalização na economia, visto que em tese estaria reduzida a intervenção estatal neste domínio.

Convém considerar, entretanto, que a atribuição de edição de regulamentos a uma entidade "autônoma" de direito público não se traduz em maior liberalização ou

menor intervenção do Estado no domínio econômico, mas em sim em dar nova roupagem à função de regulamentação do Estado.

Dentro do conjunto de entidades reguladoras criadas naquele momento, destaca-se a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, cuja atividade no seu setor de atuação é objeto desta pequena. A ANTT foi estabelecida em conjunto com a Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ por meio da Lei 10.233 de 05 de junho de 2001.

O documento legal que instituiu a ANTT estabelece uma série de requisitos que devem ser seguidos pela agência em sua atuação. O art. 20, inciso II, alínea b da Lei 10.233 estabelece ser objetivo da agência

"regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração de infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizatárias e arrendatárias, (...) arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita, práticas anticompetitivas ou formação de estruturas cartelizadas que constituam infração da ordem econômica". (BRASIL, 2001).

Com base na leitura do referido dispositivo, cabe à ANTT, no exercício de seus poderes, garantir que o setor de transportes esteja imbuído de um cenário minimamente competitivo. Desta forma, há a necessidade de promover ajustes em desenhos regulatórios para permitir, por exemplo, que a atividade de transporte rodoviário interestadual de passageiros não seja explorada apenas por um pequeno grupo de conglomerados econômicos, mas sim por todos aqueles agentes de mercado que tenham interesse e demonstrem capacidades técnicas e jurídicas suficientes para a boa prestação dos serviços.

Incoerente seria pressupor que a agência não dispõe de conhecimentos técnicos sobre o setor que atua, por isso a manutenção de regras anticompetitivas. Isto porque *"as agências reguladoras estão mais próximas dos setores regulados do que outros núcleos burocráticos e, desse modo, podem mais facilmente obter informações relevantes"*, inclusive sobre eventuais regulamentos que prejudique o setor e inviabilize o próprio cumprimento dos objetivos previstos em Lei (RAMALHO, 2009).

Por se tratar de entidade com personalidade jurídica autônoma, e teoricamente blindada a eventuais pressões políticas, a atuação de agências reguladoras como a ANTT por vezes detém maior credibilidade por parte do público e do setor privado. Com a entrada no mercado de novos produtos e serviços, empreendedores defendem que a agência federal do setor de transportes atue de forma a restringir eventuais ações administrativas discricionárias, atuando em uma espécie de equilíbrio entre o sistema regulatório e a necessidade de flexibilização frente às mudanças tecnológicas.

Conforme pontua Ramalho (2009), "*o compromisso com o sistema regulatório deve ser cultivado sempre, mesmo quando o ambiente pareça o mais problemático possível, pois sem o comprometimento de longo prazo não há como manter os investimentos*". Argumenta-se no setor de fretamento colaborativo a materialização de suposta inexistência de comprometimento da ANTT com suas funções regulatórias frente ao desenvolvimento de novas tecnologias e produtos tem gerado embaraços desnecessários e latentemente inconstitucionais às empresas que hoje atuam no segmento do fretamento colaborativo no transporte rodoviário interestadual de passageiros.

Faz parte da natureza da atividade econômica em sentido amplo "*a reação imediata às novas tecnologias por parte daqueles por elas superados, ou por parte de empresas e pessoas há tempos estabelecidas no mercado tradicional*" (GUERRERO; OLIVEIRA, 2021). Na maior parte dos casos, dita reação ocorre inclusive por meio de forte articulação política e jurídica por parte destes setores, ainda que a entrada no mercado de um novo competidor favoreça melhorias em termos de concorrência e abra a possibilidade de melhorias e novas formas de exercício da atividade econômica por parte dos antigos competidores que, frente a um novo serviço, precisam se movimentar para manter mercado e atrair a preferência dos consumidores em relação aos novos serviços.

Essa movimentação tem por base justamente preocupações legítimas em torno de temas como segurança e proteção dos consumidores, o que gera demandas, por vezes artificiais, por regulamentação. Contudo, apesar de legítimas, a preocupação dos competidores tradicionais por vezes se traduz em *lobby* destes *incumbents* junto ao Poder Público para garantir que eventual norma pré-existente seja aplicada aos novos competidores, restringindo eventuais vantagens

competitivas que surgem justamente por ser o novo modelo disruptivo e inovador (OCDE, 2016).

O *lobby* realizado pelos grupos já estabelecidos no mercado surge, muitas vezes, em virtude do grau de incerteza que se tem sobre o próprio desempenho destes negócios e do receio de perda de oportunidades e mercado em virtude de novos entrantes. Apesar de abrir caminho para inovação e aprimoramento de serviços, a chegada de novo *player* no mercado pode também levar a práticas potencialmente anticompetitivas.

No caso de que é objeto este trabalho, os competidores "antigos", aqui considerados como as empresas do transporte rodoviário interestadual regular de passageiros, argumentam suposta ilegalidade da operação das plataformas de fretamento colaborativo com base na ideia do chamado "circuito fechado" e defendem a manutenção da regra por parte da ANTT, ainda que potencialmente prejudicial ao setor e aos consumidores.

Embora a regulamentação da Agência Nacional de Transportes Terrestres esteja em dissonância com a Constituição, conforme adiante será demonstrado, é justamente com base nela que *players* do serviço regular têm justificado a pressão exercida sob a própria Agência contra o fretamento colaborativo.

3.3 A inconstitucionalidade da regra do circuito fechado e os embaraços às atividades de empresas que atuam na atividade de fretamento colaborativo

A atividade de fretamento colaborativo consiste na aproximação, mediante uso de plataforma informatizada, de passageiros interessados em realizar determinada viagem rodoviária de um ponto até outro, com empresas que atuam como fretadoras e que possuem autorização da ANTT para tal.

Frise-se que as plataformas não exercem o transporte em si, mas tão somente atuam na intermediação de interesses entre consumidores e eventuais prestadores de serviços dispostos a percorrer determinado percurso, desde que atendidos níveis de demanda mínimos que tornem a viagem economicamente viável para ambos os lados.

Não há a utilização de infraestruturas públicas como rodoviárias e terminais de embarque e desembarque, vez que restritos às empresas operantes no segmento de transporte rodoviário regular de passageiros, e nem tampouco dos

benefícios previstos em normas regulamentares e que são aplicáveis tão somente a este pequeno grupo de empresas hoje atuante no país.

A utilização de infraestruturas públicas como rodoviárias pode ser entendido, com base no que se extrai da análise dos regulamentos anteriormente mencionados, como um critério de vantagem das empresas do serviço regular em relação às companhias que atuam em parceria com as plataformas de fretamento colaborativo. Isto porque parcela considerável de consumidores considera os níveis de segurança e conforto como fundamentais para escolher o serviço A e não o serviço B, de modo com que estes terminais oferecem facilidades não verificadas em eventuais pontos de embarque e desembarque improvisados.

Por outro lado, também é verdadeiro que as empresas que atuam sob a modalidade de fretamento colaborativo possuem vantagens que, em comparação com as atuantes no serviço regular, ajudam a diminuir seus custos. Resumidamente, as empresas do segmento de viagens regulares devem conceder gratuidades para determinados grupos sociais, como idosos, pessoas com deficiências e crianças (BRASIL, 2015).

No fretamento colaborativo, os passageiros em potencial, ao acessarem o domínio das plataformas, inserem a cidade de origem e de destino desejadas, recebendo como retorno do sistema uma lista de possíveis empresas e horários para realização das viagens. Interessa ressaltar que, ao contrário do transporte regular, onde as empresas possuem obrigatoriedade de cumprir com o quadro de rotas e horários disponibilizados, no fretamento colaborativo há tão somente a disponibilização de possíveis viagens (SUNDFELD, 2018).

A expressão "possíveis viagens" utilizada no parágrafo anterior não é objeto do acaso. Para que as viagens apresentadas no sistema das plataformas de intermediação se tornem possíveis, é necessário um número mínimo de passageiros interessados naquele percurso, de modo que uma vez atingido este quantitativo é feito um rateio dos custos do fretamento entre os consumidores. O valor total do fretamento é inserido previamente pela empresa de frete nos sistemas da plataforma, de modo com que o rateio final seja igualmente dividido entre os passageiros, garantindo assim justo equilíbrio entre as partes.

Trata-se de uma escolha em que o próprio consumidor, mediante autonomia de sua própria vontade, assume o risco de não conseguir realizar determinada viagem em virtude da inexistência de passageiros suficientes para viabilizar

determinada rota. Na hipótese de contar com a necessidade de percorrer dado percurso em data e hora certas, pode o mesmo consumidor optar por bilhetes oferecidos pelas empresas do serviço regular. São, portanto, serviços que podem coexistir de forma harmônica visto que baseados em características e fundamentos distintos.

Contudo, apesar do caráter inovador da atividade de fretamento colaborativo e dos benefícios que estes novos serviços trazem aos consumidores em termo de novas opções de preços e variedade de horários e prestadores, o exercício da atividade encontra obstáculos em regra da ANTT que exige que as viagens rodoviárias interestaduais sejam realizadas em "circuito fechado".

O Decreto Federal nº 2.521 de 20 de março de 1998 define como sendo serviço de fretamento eventual ou turístico *"o serviço prestado prestado à pessoa ou a um grupo de pessoas, em circuito fechado, com emissão de nota fiscal e a lista de pessoas transportadas, por viagem, com prévia autorização ou licença da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT"* (BRASIL, 1998).

O Decreto não conceitua, no entanto, o que de fato seria circuito fechado, e tampouco fornece fundamentação jurídica para a vinculação obrigatória das viagens realizadas sob regime de fretamento a esta figura jurídica. Fazendo uso de seu poder regulamentar, a ANTT editou a Resolução nº 4.777 de 06 de junho de 2015 que estabelece as regras para exercício desta atividade.

Nos termos de seu art. 3º, inciso XIV, circuito fechado seria uma *"viagem de um grupo de passageiros com motivação comum que parte em um veículo de local de origem a um ou mais locais de destino e, após percorrer todo o itinerário, observado os tempos de permanência estabelecidos (...), este grupo de passageiros retorna ao local de origem no mesmo veículo que efetuou o transporte na viagem de ida"*. (BRASIL, 2015).

Interessante é anotar que decorre da norma da ANTT, e não do Decreto, a definição de circuito fechado como sendo uma viagem que deve contar com o mesmo grupo de passageiros e com a obrigatoriedade de contratação de percursos de ida e volta. Mais adiante, em seu art. 31, a Resolução estabelece que a autorização prévia que deve ser obtida junto à ANTT para realização de viagem fretada somente será emitida caso se trate de trajeto em circuito fechado, ou seja, desde que os trajetos de ida e volta sejam feitos pelo mesmo veículo e com o mesmo grupo de passageiros (BRASIL, 2015).

A exigência, impede, por exemplo, que determinado indivíduo que tenha interesse em partir de Brasília/DF com destino a Belo Horizonte/MG o faça mediante livre e espontânea vontade dentro dos horários e empresas que melhor lhes favoreça. As viagens em fretamento colaborativo somente poderiam ser executadas na hipótese de grupo grande de passageiros, com afinidade e interesses comuns, e que tenham interesse e disponibilidade em percorrer trajetos de ida e volta em um mesmo momento e com o mesmo prestador de serviços.

Inexiste regra semelhante no segmento de transporte regular de passageiros, vez que é possível ao consumidor a opção por um trajeto de ida sem um trajeto de retorno e com diferentes passageiros ao mesmo tempo. Panorama semelhante ocorre, por exemplo, no setor aéreo, onde é facultado ao consumidor a aquisição de bilhetes separados e unitários para suas viagens, sem a necessidade de vinculação obrigatória a um trajeto de retorno ou ao mesmo grupo de passageiros (SUNDFELD, 2018).

Apesar de se tratar de atividade econômica lícita e inovadora, o fretamento colaborativo, atuando sob a égide da livre concorrência e iniciativa, tem sido forçada a operar em ambiente de insegurança jurídica justamente em virtude da regra em comento. Frente ao ato que obriga que as viagens sejam realizadas em circuito fechado, as plataformas que fazem a intermediação entre empresas fretadoras e passageiros acabam por recorrer a liminares judiciais, precárias e passíveis de revogação a qualquer tempo, para viabilizar a operação.

A análise do regulamento e dos pareceres que fundamentaram sua edição demonstram a inexistência de razões técnicas para sua adoção, o que, em tese, confronta o próprio caráter de tecnicidade constantemente utilizado pelas agências reguladoras para justificação de seus atos.

Fazendo uso de seu poder sancionador e de fiscalização, a ANTT tem coordenado uma série de atividades de fiscalização em rodovias país a fora que acabam por interromper ou impedir a partida de veículos, devidamente cadastrados e autorizados em seus sistemas, de realizadas viagens organizadas por meio de plataformas de fretamento colaborativo em virtude de suposta ilegalidade no serviço (PELEGI, 2023)..

As atividades de fiscalização por vezes resultam na apreensão de veículos e na interrupção de trajetos já iniciados, promovendo transtornos a consumidores que naturalmente possuem planos, compromissos e objetivos já agendados em suas

idades de destino (SUNDFELD, 2018). A título de exemplificação, apenas em 2022 foram mais de 50 apreensões de veículos envolvidos em viagens intermediadas por plataformas de fretamento colaborativo (PELEGI, 2023).

Não se trata, a partir da análise da legislação em vigor, de atividade clandestina. As empresas que oferecem seus serviços em plataformas de fretamento colaborativo dispõem de todos os documentos e autorizações necessárias para a realização de viagens rodoviárias. Trataria-se, portanto, de forma pura e consistente de imposição de obstáculo a novos negócios e, não obstante, da livre iniciativa. A legislação e regulamentos vigentes não vedam a organização de viagens por meio de plataformas de fretamento colaborativo, de modo que irregulares se tornam as ações de fiscalização e apreensão de veículos verificadas de forma rotineira nas principais rodovias do país.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece em seu art. 170 que "*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 princípios (...) IV - da livre concorrência*" (BRASIL, 1988). O parágrafo único do mesmo dispositivo diz ser "*assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos*" (BRASIL, 1988).

A regra de circuito fechado nas viagens fretadas, previstas na Resolução n. 4.777, de 2015, teve por origem o previsto no art. 26, inciso III, da Lei n. 10.233, de 2001 que estabelece ser atribuição da ANTT a edição de normas para autorização do transporte fretado de passageiros.

Importa considerar que a Lei n. 10.233 não conferiu à ANTT a atribuição de estabelecer obstáculos ou proibições à atividade de fretamento, mas tão somente de editar regulamentos para possibilitar o exercício desta atividade econômica por parte de agentes de mercado interessados. Assim, a imposição da regra de circuito fechado nada mais é do que uma espécie de inovação legislativa, atribuição vedada às agências reguladoras (SUNDFELD, 2014).

Oportuno mencionar os escritos de Celso Antônio Bandeira de Mello (2014) que pontua que a ação administrativa encontra sua baliza no estrito cumprimento do texto legal, sendo obrigatório que a Administração Pública, em seus atos, se conduza de acordo com o que estipula a Lei. Dita vinculação à legalidade reflete uma espécie de estrutura de cunho hierárquico que subjaz a própria organização do

Estado onde suas funções administrativas estão subordinadas à legislativa. Tal subordinação não se restringe apenas à possibilidade de a lei impor proibições e limitações à atuação administrativa; ela abrange também a prerrogativa de a Administração atuar apenas dentro dos limites previamente autorizados pela legislação.

Desse modo, a função administrativa, por sua natureza, submete-se a uma relação de dependência em relação à lei, que não apenas orienta, mas também delimita as ações do aparato estatal. O princípio de legalidade é, assim, o alicerce que norteia o exercício do poder administrativo, assegurando que cada ato da Administração Pública esteja respaldado por uma norma jurídica previamente estabelecida. A observância rigorosa desse princípio não apenas confere legitimidade aos atos administrativos, mas também resguarda os direitos dos cidadãos, ao garantir que a atuação estatal esteja devidamente fundamentada e autorizada pelo ordenamento legal vigente (MELLO, 2014).

Ao estabelecer a vedação que aqui se discute, a ANTT optou por criar figura jurídico-normativa não anteriormente prevista em lei, o que por si só reveste de ilegalidade a imposição da regra de circuito fechado e por conseguinte as operações de fiscalização realizadas.

A exigência em questão possui natureza meramente anticompetitiva, especialmente quando considerado que inexistem razões de cunho jurídico ou minimamente fáticas para estabelecer a obrigatoriedade de determinada viagem ser realizada em trajeto de ida e volta e com um mesmo grupo de passageiros.

A imposição da regra de circuito fechado restringe a atividade econômica e desenvolve sofisticado tipo de reserva de mercado que beneficia apenas e tão somente os operadores do transporte regular de passageiros. Além disso, com base no que se extrai do próprio art. 170 da Constituição, inconstitucionais são os regulamentos que retiram do particular a possibilidade de exercer livremente atividade econômica lícita (BRASIL, 1988).

A limitação é, portanto, evidentemente inconstitucional pois restringe a atividade de fretamento colaborativo e estabelece tipo de barreira desproporcional que sequer guarda objeto com a atividade pretensamente regulada. A existência do circuito fechado denota por si só a existência de normas que não são elaboradas com base em requisitos exclusivamente técnicos, conforme se espera da atividade reguladora da ANTT.

De forma célebre, o professor Carlos Ari Sundfeld (2018) pontua em parecer utilizado como base para uma das inúmeras ações protocoladas na Justiça Federal contra a regra do circuito fechado, e tornado público em virtude do livre acesso concedido aos mais diversos processos em trâmite no país, que

“Em sendo o serviço de transporte privado terrestre eventual de passageiros em grupo atividade lícita e livre, não pode o estado, por meio de barreiras artificiais, direta ou indiretamente comprimir ou eliminar os pressupostos necessários à sua realização pela iniciativa privada, tudo em prol da instituição de reserva de mercado aos serviços públicos regulares e sem conexão alguma com o ‘poder de polícia de segurança’. A liberdade de preços, de itinerários e de frequência no transporte privado terrestre eventual de passageiros em grupo, enquanto valor essencial a fretamentos dessa natureza, é protegida pelo princípio constitucional da livre iniciativa e não prejudica a segurança coletiva. Regulação estatal editada com o efeito de feri-lo não pode subsistir.

Também é ilegal a exigência estabelecida pelo Decreto Federal 2.521 de 1998 (art. 3º, XI e art. 36) e pela resolução da ANTT 4.777/2015 (art. 3º, VII e XIV), de que as viagens de fretamento eventual sejam sempre realizadas serviço fechado (com os mesmos passageiros nos trajetos de ida e volta), pois isso nada tem a ver com segurança coletiva e se trata de restrição artificial sobre a liberdade dos passageiros e empreendedores, com o objetivo de proteger o mercado de empresas estabelecidas no serviço regular”.

No mesmo turno, na ocasião do julgamento da ADPF nº 449, que dispôs sobre a operação de aplicativos de corridas compartilhadas, entendeu a Suprema Corte que *"no exercício de sua competência para a regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, os municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal"* (BRASIL, 2019).

No caso concreto, a ANTT não só contraria os parâmetros fixados pela Lei que a incumbiu da obrigação de regulamentação da atividade de fretamento, como também inova ao estabelecer verdadeira barreira de entrada para os agentes que veem no fretamento colaborativo uma opção de celebração de negócios lícitos e inovadores.

No mesmo julgamento, o Supremo Tribunal entendeu que

"o arcabouço regulatório dos táxis no Brasil se baseia na concessão de títulos de permissão a um grupo limitado de indivíduos, os quais se beneficiam de uma renda extraordinária pela restrição artificial do mercado, de modo que o ativo concedido não corresponde a qualquer benefício gerado à sociedade, mas tão somente ao cenário antinatural de escassez decorrente da limitação governamental, sendo correto afirmar que os princípios constitucionais da igualdade (art. 5º caput) da livre iniciativa

(artigos 1º, IV, e 170) e da livre concorrência (art. 173, §4º) vedam ao Estado impedir a entrada de novos agentes no mercado para preservar a renda de agentes tradicionais".

Ainda em referência à Constituição de 1988, o art. 6º estabelece que "*são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados (...)*" (BRASIL, 1988).

Mais adiante, o art. 178 determina que deverá decorrer de lei o ordenamento do transporte em todas as suas modalidades. Ao estabelecer que o ordenamento do transporte deve advir de lei, o dispositivo deixa endereçado que eventuais outras figuras normativas que tenham por objetivo a regulamentação dos transportes obedeçam de forma objetiva e estrita o texto legal, inexistindo espaço para eventuais inovações legislativas por parte do ente regulamentador (BRASIL, 1988).

No cenário específico da Resolução n. 4.777, de 2015, da ANTT, há curioso cenário que se contrapõe ao texto constitucional. Não há no Decreto n. 2.521 quaisquer menções que relacionem o circuito fechado à necessidade de realização de viagens rodoviárias interestaduais com os mesmos grupos de passageiros e em trajetos de ida e volta.

Foi a própria ANTT, no momento da edição de dito regulamento, que optou por conceituar o que de fato seria tal circuito fechado, optando por cunhar significado que promove barreiras ao desenvolvimento de novos produtos e serviços no setor.

Guerrero e Oliveira (2021), em análise de temática semelhante, porém relacionada a contexto de ente federativo, resumem de forma objetiva e didática:

"Em suma, de todo esse emaranhado de dispositivos, constitucionais e infraconstitucionais incidentes sobre transporte, sobre tecnologia, assim como estabelecadores dos limites de atuação do Estado nessas matérias, analisados sistematicamente, percebe-se claramente que, se o transporte constitui direito social, e, assim, portanto, direito fundamental das pessoas, sobre ele não recai a marca do monopólio de sua prestação pelo Estado, diretamente ou por delegação. Sendo possível seu exercício sob o regime privado, sob este incide o princípio da liberdade de iniciativa e concorrência e constitui dever do Estado assegurar sua plena vigência (...).

Se a própria Constituição torna possível o exercício da atividade econômica de transporte rodoviário de passageiros pela iniciativa privada, em regime de livre iniciativa e concorrência, desarrazoados são regulamentos que, ainda que editados em um momento onde ainda inexistiam plataformas de fretamento colaborativo no Brasil, acabam por estabelecer reservas de mercado e obstruem o ingresso destas plataformas no segmento.

A regra do circuito fechado está em desacordo com a Constituição de 1988 e constitui espécie de extrapolação das atribuições regulamentadoras conferidas à ANTT por meio de lei. Além de impor aos consumidores um modelo de acesso a serviço, em detrimento da autonomia da vontade, a regra também impõe obrigação desproporcional às empresas fretadoras que, frise-se, são autorizadas pela própria ANTT para a prestação do serviço de fretamento.

Tem-se, portanto, com base no que aqui se expõe, inconstitucionalidade da norma da ANTT que estabelece a regra de circuito fechado e que estabelece barreiras desproporcionais ao exercício da atividade de fretamento colaborativo no setor de transportes.

4 O TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS NO BRASIL

O transporte rodoviário de passageiros no Brasil - TRIP possui papel fundamental no desenvolvimento do país. Em algumas hipóteses considerado serviço público, o TRIP viabiliza um amplo número de deslocamentos nas mais diferentes regiões do país atendendo a objetivos, requisitos e características distintas.

Justamente por ser uma atividade econômica considerada de utilidade pública em alguns casos, o Estado exerce forte papel de regulação e monitoramento dos serviços através de autarquias, departamentos e demais aparatos burocráticos com o suposto objetivo de atendimento do interesse público.

Recai justamente sobre estas instituições públicas a responsabilidade por editar regulamentos que balizam o funcionamento do transporte rodoviário, desde a frequência obrigatória de trajetos até os valores que podem ser cobrados em cada localidade. Desnecessário pontuar que nestas também recai a responsabilidade por

fiscalizar o cumprimento das previsões regulatórias e dos requisitos técnicos considerados mínimos para o exercício dos serviços por particulares.

O ônibus rodoviário exerce historicamente papel de importância no atendimento às demandas de transporte da população brasileira, desde os locais de grande concentração populacional como em pequenos municípios interioranos. Em um país que priorizou a construção de estradas e rodovias em detrimento de outros aparatos de infraestrutura como ferrovias, as empresas de transporte rodoviário se tornam diretamente responsáveis pela interligação de pontos longínquos do território brasileiro com regiões de maior desenvolvimento e entre estas próprias regiões com maior diversidade de produtos e serviços.

Além disso, a "função social" do transporte rodoviário, termo defendido por Lemos e Santos (2021) para justificar as centenas de regulamentos existentes e em vigor no setor, possui relação com as próprias diferenças regionais existentes em termos socioeconômicos e políticos. As políticas públicas de investimentos no setor de transportes, para além de serem desiguais de uma localidade para outra, quase sempre privilegiaram o modal rodoviário (LEMOS; SANTOS, 2021).

Decorre justamente desta valorização do rodoviário sobre o ferroviário e demais outros modais a importância do ônibus como instrumento de deslocamento de pessoas.

Importante é pontuar que a preferência pelos ônibus não se dá apenas por inequívoco privilégio estatal, mas também por questões de flexibilidade: enquanto estações ferroviárias e aeroportos geralmente estão localizados em grandes ou médias cidades, pontos de embarque e desembarque de ônibus podem ser implantados até mesmo nas menores cidades do país por um baixo custo, tornando este modal mais acessível do que os outros em operação no país (LEMOS; SANTOS, 2021).

O transporte rodoviário não é apenas o meio de locomoção mais comum e difundido no Brasil, mas é também um elemento mais do que essencial na configuração do próprio sistema de mobilidade nacional. A possibilidade de atendimento, por vezes, por uma mesma empresa dentro de uma mesma linha, de uma grande cidade e de um pequeno vilarejo tornam o TRIP um pilar de conectividade e acessibilidade para a população (SANTOS, 2020).

Em um país com dimensões continentais e cujas particularidades regionais refletem sobremaneira as complexas interações que existem dentro do espaço

geográfico e socioespacial, é de se esperar que a distribuição populacional ao longo do território não se dê de forma equânime.

O vasto território brasileiro é marcado por uma multiplicidade de realidades, onde as regiões do país frequentemente apresentam características únicas e distintas. Isso se traduz em uma variedade de contextos, desde as dinâmicas metropolitanas nas grandes cidades até as particularidades das comunidades rurais.

Dessa forma, *"os fluxos de pessoas têm, então, uma estreita associação entre a formação socioespacial e as cidades. Esta dupla associação é vista aqui como uma unidade entre produção, circulação, consumo, estrutura política, relações sociais e padrões culturais e da projeção especial dessa unidade, ainda que cada um desses elementos goze de relativa autonomia"* (LEMOS; SANTOS, 2021).

O transporte rodoviário de passageiros, apontado como elemento de integração do território e em alguns casos considerado transporte público, é então objeto de uma série de regulamentos e barreiras regulatórias sob a justificativa dos órgãos reguladores de que, por ser supostamente essencial ao público, carece de forte regulação por parte do Estado para proteção dos usuários e garantia da continuidade do serviço.

4.1 Características e evolução da regulamentação do TRIP no Brasil

Antes de avançar, é necessário estabelecer diferenciações entre os tipos de transporte rodoviário existentes no país e a quem recai a responsabilidade de regulamentação de cada um destes tipos.

O transporte que é realizado dentro do limite de um mesmo estado, como por exemplo entre Porto Alegre/RS e Caxias do Sul/RS, é de responsabilidade da autoridade governamental local. O mesmo ocorre, por exemplo, com os deslocamentos que são realizados dentro de um mesmo município, aqui considerados como transporte urbano.

A Constituição de 1988 atribui competência concorrente entre a União e os Estados para legislar sobre o transporte intermunicipal de passageiros. Caberia ao Poder Executivo federal tão somente a edição de normas gerais sobre transporte, enquanto dos Estados seria a prerrogativa para legislar de forma suplementar sobre o tema (BRASIL, 1988).

A legislação admite que a prestação do serviço de transporte intermunicipal seja condicionada à obtenção de concessão ou autorização, com base no regime jurídico estabelecido pelo regulador local. Em se tratando de concessões, estas são outorgadas mediante processo licitatório em que há a participação de diferentes pessoas jurídicas aptas a apresentar propostas. Nesta modalidade a Administração Pública transfere de forma temporária à pessoa jurídica vencedora, que passa a se denominar concessionária, a execução de determinado serviço público, neste caso o serviço de transporte intermunicipal. A titularidade do serviço, no entanto, nem sempre é transferida à concessionária, podendo permanecer sob o domínio do Poder Público (DI PIETRO, 2017).

Por outro lado, a autorização se configura como um ato administrativo através do qual o Poder Público faculta a um particular a prestação de determinado serviço ou bem público. Não há necessidade de licitação, o que torna a obtenção das autorizações um procedimento mais rápido e célere do que as concessões. As autorizações são concedidas com base em critérios e requisitos previamente estabelecidos em ato da Administração. Ao contrário das concessões, em que geralmente há apenas uma ou um número limitado de concessionárias operando determinado serviço, as autorizações admitem número variado de autorizatários. Os documentos são emitidos de modo precário e sua revogação não gera direito ao recebimento de indenizações (DI PIETRO, 2017).

Em escala federal, é da ANTT a responsabilidade de regulamentar e fiscalizar o transporte interestadual de passageiros. Dentro deste cenário específico, são duas as modalidades de serviço que são objeto de regulamentação estatal: o transporte semiurbano e o rodoviário.

O transporte semiurbano, como o próprio nome preconiza, opera dentro de realidades urbanas e com veículos próprios para este fim. Para que seja classificado dentro deste grupo, a linha não pode ter mais do que 75 quilômetros de extensão máxima. Trata-se, portanto, de modalidade de serviço intermediária entre o transporte urbano, realizado dentro de uma mesma cidade, e o transporte interestadual (BRASIL, 2015).

O "semiurbano" é especialmente relevante em áreas metropolitanas do país, isto pois atende às necessidades de deslocamento de pessoas que residem em zonas conurbadas e que precisam se deslocar para ter acesso a serviços e a postos de emprego com melhor remuneração, por exemplo.

O transporte rodoviário, e interestadual, por sua vez, compreende os trajetos com extensão superior a 75 quilômetros e são operados por veículos "rodoviários". Neste trabalho o foco está centrado nesta modalidade.

No início dos anos 2000, por força da Lei n. 10.233, de 5 de junho de 2001, e do Decreto n. 2.521, de 20 de março de 1998, o transporte rodoviário interestadual funcionava sob regime de permissão. O regime de permissão, modalidade comum de outorga de serviços públicos por parte do Estado a particulares, torna possível que pessoas jurídicas de direito privado sejam responsáveis pela prestação de serviços públicos.

A modalidade é frequentemente utilizada quando em casos de serviços públicos que não dependem de altos níveis de investimento ou que não possuem alto nível de complexidade para o seu exercício, assim como no caso dos transportes rodoviários de passageiros.

As permissões são geralmente concedidas através de processos licitatórios ou de processos seletivos onde diferentes interessados competem entre si pelo direito de prestação de determinado serviço público. Os particulares devem anteriormente seguir critérios e requisitos prévios estabelecidos pela administração pública para que sejam considerados aptos para participação nestes processos.

Trata-se de um título precário e datado, ainda que passível de renovação por parte do Poder Público mediante condições e requisitos previamente estabelecidos em regulamento ou em lei.

Apesar de aparentar ser uma modalidade simples de transmissão da responsabilidade pela prestação de serviços públicos, processos licitatórios são, na maior parte dos casos, demorados e, por vezes, objeto de judicialização por parte de competidores, o que torna ainda mais morosa o processo de outorga de permissões.

E assim ocorria no transporte rodoviário interestadual de passageiros. Ribeiro (2015) argumenta que o modelo de permissão é oriundo de uma mentalidade protecionista e extremamente burocrática. Além disso, segundo o autor, a exigência de processos licitatórios para outorga de permissões favorece uma espécie de resistência à entrada de novos competidores no mercado, seja por meio do alto número de exigências estabelecidas pelo Poder Público ou pelo alto nível de engessamento da prestação do serviço por parte do particular.

O modelo de outorga por permissão é anterior à criação da própria ANTT. Considerando que a maior parte das permissões que vigoravam até o momento

eram anteriores ao início de suas atividades, a nova agência reguladora se viu, em meados da primeira década dos anos 2000, diante da necessidade de abertura de novos processos licitatórios para outorga de novas permissões para o TRIP (RIBEIRO, 2019).

Ocorre, no entanto, que por força legal, editais de licitação para outorga de permissão para exercício de serviços públicos deveriam contar com estudos de mercado. Ainda que estivesse o país em risco de descontinuidade de um serviço essencial para a população, burocracias do aparato estatal tornavam moroso e complicado o procedimento para concessão de simples permissão.

Em virtude das amarras burocráticas até então existentes, a ANTT se viu diante da necessidade de optar por procedimento distinto para garantir a continuidade dos serviços.

Foi publicada exatamente com este objetivo a Resolução n. 2.868, de 4 de setembro de 2008, que estabelecia uma espécie de autorização especial, nos termos da própria Resolução, em caráter precário e transitório, para as linhas com extensão superior a 75 quilômetros. Aqui, cabe pontuar que o transporte semiurbano e o transporte rodoviário eram objeto das mesmas amarras regulatórias naquele momento.

Ainda em 2008, a agência reguladora optou por buscar meios de tornar menos burocrático o processo de outorga para as permissões do TRIP. Foi instituído o chamado Projeto da Rede Nacional de Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros, apelido de ProPass Brasil, que tinha por objetivo promover estudos e mapear possibilidades para a uma reestruturação do transporte rodoviário no Brasil.

O então ProPass foi responsável por coordenar pesquisas que embasaram ações da ANTT para elaboração de editais futuros de licitação para outorga de permissões, visando, em tese, reduzir o custo regulatório e as amarras burocráticas que tornavam o TRIP refém de um pequeno punhado de empresas que há muito exploravam a atividade econômica sem muita concorrência, visto que a modalidade de outorga do serviço era, na visão de Ribeiro (2019), responsável por manter fora do mercado número considerável de competidores em potencial.

Apesar dos esforços da agência reguladora em tornar mais eficientes os processos de concessão de outorga, foi a partir da edição da Medida Provisória - MP 638 de 17 de janeiro de 2014. O texto, inicialmente, não tinha por objetivo promover

alterações nas regras do TRIP, mas tão somente instituir programa de inovação tecnológicas nas cadeias de produção de veículos no Brasil (RIBEIRO, 2019).

Foi a partir da tramitação do texto da Medida Provisória no Congresso Nacional que se incluiu proposta para modernização do TRIP. Uma justificativa para a inclusão do tema no texto da MP foi justamente a necessidade de promover maior celeridade nas alterações regulatórias, isto considerando que a alteração por iniciativa própria da ANTT demandaria a observância de uma série de requisitos e de participação social.

A proposta apresentada no legislativo através de parecer do relator informava que a mudança atendeu a "apelo" da Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros - ABRATI. Nos termos do próprio parecer:

"A inclusão do serviço de transporte regular interestadual e internacional de passageiros entre as prestações cuja outorga realizar-se-à pelo regime de autorização, permitindo, assim, a delegação da atividade de maneira mais célere e eficiente. Os regimes de concessão e permissão como praticados nos últimos anos, via Ministério dos Transportes e ANTT, já se mostraram inadequados e de difícil operacionalização, porque suas naturezas implicam regras mais rígidas e permanentes, as quais, na prática, engessam as ações tanto do setor público, como das empresas operadoras". (BRASIL, 2014)

Mais adiante, argumentaram os parlamentares que:

"Assim, é necessário promover mudanças de regime, passando para o da Autorização e remetendo à ANTT toda a tarefa de regulamentar e regular a atividade. Indubitavelmente, esse avanço será benéfico para o setor público, representado pela ANTT, para as operadoras que prestam os serviços, para os trabalhadores que saberão sempre quais as regras setoriais e, em último, para os usuários que passarão a integrar o foro de discussão das formulações estratégicas da atividade". (BRASIL, 2014)

O texto da Medida Provisória foi convertido na Lei 12.996, de 18 de junho de 2014. O art. 3º da nova legislação alterou a redação da Lei 10.233 de 05 de junho de 2001 para estabelecer que *"ressalvado o disposto em legislação específica, as outorgas (...) serão realizadas sob a forma de autorização quando se tratar de*

prestação não regular de serviços de transporte terrestre coletivo de passageiros, vedada a venda de bilhete de passagem; (...) e de prestação regular de serviços de transporte terrestre coletivo interestadual e internacional de passageiros desvinculados da exploração de infraestrutura".

A obtenção de autorização para a prestação de serviço público, como o TRIP, é regulado por uma série de requisitos jurídicos estritos. Em termos gerais, para a obtenção de uma autorização é necessário que o particular interessado em explorar determinado serviço público apresente pedido formal à administração pública, delimitando e explicando os detalhes do serviço que pretende fornecer.

Além disso, é necessário também a apresentação de capacidade técnica e financeira para o exercício da atividade, bem como comprovantes que atestem a conformidade do particular para a exata prestação do serviço público em questão. Tratam-se, portanto, de requisitos obrigatórios.

A autorização para prestação de serviço público pressupõe a assinatura de contrato ou de termo de compromisso entre o Estado e o particular contendo os termos e as condições para seu exercício, bem como os direitos e obrigações de ambas as partes envolvidas.

Apesar de aparentar ser um processo moroso, a obtenção de autorizações é evidentemente mais célere do que a obtenção de uma permissão, de modo com que atingido, ao menos em tese, o objetivo inicial de tornar parte dos requisitos regulatórios existentes para exercício do TRIP menos burocráticos.

4.2 A adequação do arcabouço regulatório do TRIP para implantação do regime de autorizações

A publicação da Lei n. 12.996, de 2014, incentivou a abertura de novo processo regulatório pela ANTT para adequação de seus regulamentos à nova realidade imposta pelo Congresso Nacional. Pouco mais de um ano mais tarde, em 25 de junho de 2015, foi publicada a Resolução 4.770 pelo órgão regulador com novas regras para o TRIP.

Nos termos da então nova Resolução, autorização seria a "*delegação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, a título precário, sem caráter de exclusividade,*

exercido em liberdade de preços dos serviços e tarifas, em ambiente de competição, por conta e risco da autorizatária".

Em uma primeira leitura do dispositivo, constata-se que a agência reguladora promoveu alterações no marco regulatório do TRIP que vão além da figura normativa escolhida para transferência da execução dos serviços.

Historicamente, as tarifas exercidas pelas empresas permissionárias tinham um teto fixado pela ANTT, ou seja, não havia pleno exercício de liberdade tarifária, visto que o preço máximo que poderia ser cobrado por essas empresas era determinado pelo órgão regulador para cada uma das linhas outorgadas.

A ausência de liberdade tarifária poderia gerar distorções de mercado e custos aos particulares, isto porque eventuais aumentos de preços em insumos básicos ao exercício da atividade como combustíveis e óleos lubrificantes não poderiam ser repassados de imediato ao preço pago pelos consumidores, sendo necessário a atualização pela ANTT do quadro de tarifas para cada linha.

A permissão trazida pela Resolução n. 4.770 abre espaço para, por exemplo, que as empresas adotem diferentes estratégias de mercado para atrair consumidores e diferenciar o seu produto do produto de seu concorrente, seja por meio da introdução de novos tipos de veículos e assentos, ou pela venda de acessórios ao bilhete que tenham por objetivo melhorar a experiência dos consumidores a bordo dos veículos.

Apesar de a liberdade tarifária estar sujeita a algum tipo de intervenção por parte das autoridades regulatórias, pode-se afirmar que seu objetivo central é a promoção da concorrência no setor, permitindo que as empresas autorizadas ajustem os valores cobrados pelos bilhetes de acordo com a demanda do mercado e com o cenário competitivo do mercado, gerando maior capacidade de escolha por parte dos consumidores e incentivando outras autorizadas a perseguirem estratégias de melhorias de seus serviços e tarifas em resposta.

Ainda no que tange à liberdade tarifária, a ANTT publicou, em 3 de agosto de 2017, sua Resolução n. 5.396. O art. 1º do regulamento estabelece que "*as empresas prestadoras de serviços de transporte rodoviário regular interestadual e internacional de passageiros poderão estabelecer tarifas promocionais diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos usuários*".

Além da possibilidade de definir preços de acordo com os próprios custos e estratégias de mercado, as empresas do TRIP passaram também a ter autorização expressa para realização de promoções, o que permite, por exemplo, que as autorizatários possam dar vazão a assentos ociosos em momentos de baixa demanda por viagens rodoviárias e em horários pouco procurados por consumidores.

A Resolução n. 4.770 definiu a inexistência de limite para o número de autorizações que podem ser emitidas para o transporte, salvo em caso da chamada inviabilidade operacional, termo que será trabalhado mais a frente. Importa considerar que a inexistência de obrigatoriedade de exclusividade para exercício do serviço permite que as autorizatárias adotem estratégias de mercado distintas, atuando no segmento do transporte regular e também no de fretamento eventual, caso assim tenha interesse.

As principais críticas em relação ao regime de outorga de permissões para o setor de TRIP no passado recaíam sobre a morosidade e lentidão para obtenção de uma permissão. Em termos práticos, os processos licitatórios para obtenção das permissões não ocorriam dentro de uma frequência ideal para a entrada de novos competidores, o que acabava por gerar um ambiente com baixa competitividade e baixo número de permissionárias no mercado.

A alteração para o modelo de autorizações permitiu, ao menos de forma superficial, que um maior número de operadoras adentrasse no mercado e aumentasse o número de rotas à disposição dos consumidores. Ao mesmo tempo, estas mesmas empresas, não mais sendo objeto de maiores e desnecessárias amarras regulatórias de outrora, podem inclusive explorar outras atividades econômicas.

Os objetivos de promoção de maior competitividade no setor de transporte rodoviário de passageiros seguiu anos mais tarde com a publicação do Decreto 10.157 de 4 de dezembro de 2019. O novo documento estabeleceu a chamada política federal de promoção do transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros (BRASIL, 2019).

A política estabelecida pelo decreto tem por base os princípios da livre concorrência, de liberdade de definição de preços, liberdade de itinerários e frequência de serviços, com suposto foco na proteção dos direitos dos consumidores

e na redução ou extinção de regulamentos considerados onerosos ou desnecessários.

O Decreto, que foi editado após a publicação da Lei de Liberdade Econômica - LLE (Lei n. 13.874, de 2019), e cuja análise do texto e aplicabilidade no setor de transporte rodoviário será feita adiante, determina que *"a especificação de requisitos mínimos para a prestação dos serviços de transporte (...) deverá se guiar exclusivamente em razão da preservação da segurança dos passageiros, da segurança na via e nos terminais de passageiros"* (BRASIL, 2019).

Em uma leitura atenta ao texto de dito normativo, pode-se concluir que há uma preocupação especial em diminuir eventuais freios regulatórios e burocráticos que impedem o desenvolvimento do TRIP e a oferta de maior diversidade de produtos e serviços aos consumidores.

Um pouco mais adiante, o Decreto estabelece ser *"diretriz da regulamentação do transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros"* a *"vedação à instituição de reserva de mercado em prejuízo dos demais concorrentes e à imposição de barreiras que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado"* (BRASIL, 2019).

A vedação à imposição de barreiras que impeçam a entrada de novos competidores no mercado não é por acaso. Em um setor que apenas recentemente começou a adotar critérios mais competitivos e liberais de funcionamento, ainda existe tendência considerável a edição de normas e regulamentos que, com o suposto objetivo de proteção dos consumidores e de segurança das operações, acabam por reduzir a possibilidade de maior concorrência.

Em termos resumidos, um dos resultados diretos da imposição de barreiras de mercado é a restrição da concorrência. Pode-se sugerir, inclusive, que tal cenário, impulsionado por vezes por obstáculos artificiais, como regulamentos obsoletos ou excessivamente protecionistas e contrários à inovação, é a elevação de preços e diminuição na qualidade dos serviços ofertados aos consumidores.

Apesar dos recentes esforços para maior abertura do setor de TRIP, a atuação do órgão regulador responsável pelo tema põe em dúvida a introdução por empreendedores de serviços inovadores e que oferecem novas possibilidades aos consumidores que optam pelo transporte rodoviário.

5 A REGRA DO CIRCUITO FECHADO SOB A ÓTICA DA LEI 13.874/2019

5.1 O conceito de burocracia segundo Max Weber e sua aplicabilidade no contexto brasileiro

Max Weber compartilhou com o mundo um rico apanhado teórico sobre o funcionamento do Estado, sendo o conceito de burocracia um dos fios mais intrincados e significativos deste tecido intelectual.

Para o teórico, a burocracia não é apenas uma forma de organização da estrutura estatal, mas principalmente um fenômeno de cunho sociológico que molda as relações sociais em um contexto de racionalização e crescente complexidade institucional. Seria, de certa forma, uma espécie de autoridade legal-racional, fundamentada em leis e regulamentos, e que se materializa como elemento basilar das instituições, de modo que, em tese, lhes conferiria uma aura de racionalidade e previsibilidade no exercício de seus atos (TENÓRIO, 1981).

Na ótica da chamada burocracia weberiana, a formalização é elemento crucial. Para o autor, a burocracia, ao se distanciar de eventuais relações pessoais e potencialmente arbitrariamente baseadas em preferências individuais, tem a formalidade de como instrumento de garantia de consistência e tratamento igualitário àqueles que estão sujeitos aos efeitos de seus atos. Por fim, a hierarquia também é pontuada pelo alemão como uma das características mais salientes da burocracia, visto que essencial para a garantia de eficiência e clareza nos atos emanados pelas organizações (TENÓRIO, 1981).

A utilização do conceito de burocracia de Weber na introdução da presente seção não se deu por acaso. O termo "burocracia" é constantemente utilizado por agentes públicos e pelo setor privado como um gerador de obstáculos às iniciativas de empreendedores e até mesmo do próprio Estado brasileiro. Neste cenário, pode-se afirmar que a burocracia seria não apenas a estrutura de organização das instituições públicas no Brasil, mas principalmente o conjunto de práticas e o modelo de funcionamento que, dentro de uma ótica mais liberalizante da economia, impedem ou dificultam o desenvolvimento de novos negócios no país.

Em terras brasileiras, a teia burocrática, baseada no princípio da legalidade e na formalidade, não raramente exerce efeitos negativos que impactam de forma até mesmo draconiana a eficácia e efetividade da Administração Pública. A burocracia, enquanto instrumento de gestão estatal, por vezes atua como um empecilho à

efetivação dos direitos fundamentais previstos na própria Constituição (TENÓRIO, 1981).

A excessiva formalização e a morosidade processual inerentes ao cenário burocrático brasileiro não raro resultam em entraves que obstaculizam o acesso à justiça e à prestação de serviços públicos de qualidade. Esse cenário, por conseguinte, vulnera princípios basilares do ordenamento jurídico, tais como a razoável duração do processo e a eficiência administrativa, insculpidos no artigo 5º, incisos LXXVIII e LXXIV, respectivamente, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Ademais, a complexidade normativa e procedimental, característica intrínseca à burocracia, perpetua um estado de insegurança jurídica que, por sua vez, desafia o princípio da legalidade, pilar fundamental do Estado Democrático de Direito. A falta de clareza normativa e a excessiva discricionariedade nos procedimentos burocráticos podem, por vezes, resultar em decisões arbitrárias e contraditórias, minando a confiança no sistema jurídico-administrativo.

Dito cenário de incertezas e de insatisfações com a burocracia estatal tornaram premente uma reflexão acurada sobre seus meandros, tendo por objetivo a implementação de reformas que, sem descurar de necessária formalidade, sejam capazes de promover simplificação normativa, transparência interpretativa e uma efetiva celeridade e facilitação dos trâmites administrativos de particulares perante a Administração Pública. A edição da chamada Lei de Liberdade Econômica em meados de 2019 veio ao encontro desta necessidade.

5.2 A edição da Medida Provisória nº 811/2019 e sua conversão em Lei

Com base em esforços iniciados para redução do que se entende por burocracia no Brasil, e naquele momento também com a intenção de adequação das práticas regulatórias do país ao conjunto de recomendações apresentados pela OCDE para o possível ingresso brasileiro na instituição, foi enviada pela Presidência da República ao Congresso Nacional em 30 de abril de 2019 a Medida Provisória nº 811/2019.

De acordo com o texto apresentado naquele momento, o objetivo da MP 881 seria "*instituir a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelecer garantias de livre mercado, análise de impacto regulatório (...)*" e outras providências.

A exposição dos motivos apresentada pelo governo no momento de envio da MP ao Congresso foi baseada primordialmente em uma suposta necessidade de redução da intervenção estatal na economia. De acordo com o texto:

"Existe a percepção de que no Brasil ainda prevalece o pressuposto de que as atividades econômicas devam ser exercidas somente se presente expressa permissão do Estado, fazendo com que o empresário brasileiro, em contraposição ao resto do mundo desenvolvido e emergente, não se sinta seguro para produzir, gerar emprego e renda. Como resultado, o Brasil figura em 150º posição no ranking de Liberdade Econômica da Heritage Foundation/Wall Street Journal, 144º posição no ranking de Liberdade Econômica do Fraser Institute, e 123º posição no ranking de Liberdade Econômica e Pessoal do Cato Institute."

Apesar de se basear em argumentos muito mais políticos do que estritamente técnicos e jurídicos, o apanhado de motivos apresentado junto com o texto da MP 881 demonstrava a necessidade de promoção de reformas estruturantes no modelo de intervenção do Estado na economia brasileiro para o atingimento de eventuais objetivos de crescimento e desenvolvimento sustentável nos anos vindouros.

O parecer apresentado pelo relator da MP na Câmara dos Deputados trouxe novos argumentos que ajudaram a sustentar a relevância do texto naquele momento e sua necessidade de aprovação. Segundo a peça, há certa cultura no Brasil de que determinado particular somente pode empreender ou iniciar atividade econômica depois de devidamente autorizado pelo Estado. Além disso, sugeriu-se que *“a lei cria obstáculos ao empreendedorismo, alegadamente em homenagem aos demais fundamentos da mesma ordem constitucional (desenvolvimento regional, proteção ao meio ambiente, proteção aos consumidores, etc). Pressupõem-se que a iniciativa privada é antagônica com estes outros valores”*.

Mais uma vez, o art. 170 da Constituição Federal estabelece que *“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 (...)”*. O parágrafo único do mesmo dispositivo determina ser *“assegurado a todos os livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”*.

A redação do texto constitucional é didática ao estabelecer que deveria, ao menos em um cenário ideal, ser livre de amarras burocráticas o exercício de atividade econômica por particulares.

A doutrina de Direito Administrativo caminha, em sua maioria, no sentido de que a livre iniciativa não deve ser vista como o único fundamento da ordem econômica. Evidente que não. Também devem ser resguardados e protegidos, em conjunto com a liberdade de empreender, todos aqueles direitos e liberdades previstos pela Constituição ao longo de todo o rol de seu art. 5º (DI PIETRO, 2017).

Oportuno é considerar que o parecer apresentado à medida foi bastante sóbrio e preciso ao ressaltar os elementos que justificaram, naquele momento, a apresentação de um texto formal por parte do governo para "regulamentar" a livre iniciativa no país. Num contexto onde diversos outros preceitos basilares da ordem econômica já se encontram concretizados na legislação, a exemplo da dignidade do labor, salvaguarda dos consumidores, preservação ambiental, entre outros, o princípio da livre iniciativa, por sua vez, permanecia até então desprovido de atenção por parte do legislador ordinário.

Em várias ocasiões, alguns magistrados, ao desempenharem a competência constitucional que lhes é conferida, conferiam materialidade ao princípio constitucional da liberdade de iniciativa, como se houvesse um antagonismo intrínseco entre este e os demais valores enaltecidos no artigo 170 da Constituição. Ao invés de observarem escrupulosamente a determinação constitucional de harmonização entre tais princípios, acabavam por privilegiar os demais fundamentos da ordem econômica, relegando à obsolescência o princípio da livre iniciativa. Tudo isso em razão de a legislação ordinária, até o momento de aprovação da MP, negligenciar a oferta de critérios para a efetiva concretização do princípio da livre iniciativa.

O texto, de certa forma, ajudou a confirmar o entendimento de que era necessário abrir as portas para a materialização do direito constitucional à livre iniciativa, sem que houvesse imposição de eventuais barreiras sob a justificativa de que a efetivação deste direito significaria, por outro lado, a redução ou a perda de outros direitos constitucionalmente garantidos.

A MP foi aprovada no Congresso Nacional e convertida na Lei nº 13.874 de 2019.

5.3 A Lei nº 13.874 de 2019 e sua aplicação no direito brasileiro

Em um manifesto afastamento de correntes intervencionistas e concepções de Estado proeminente nas transações jurídicas privadas de cunho geral, a Lei nº 13.874, datada de 20 de setembro de 2019, ostenta como axioma central a "Declaração de Direitos de Liberdade Econômica", justificando assim sua denominação de "Lei da Liberdade Econômica". Destarte, seu desiderato fundamental revela-se como o de conferir a devida primazia à livre iniciativa, ao mesmo tempo em que impõe fronteiras mais nítidas e substanciais ao intervencionismo estatal (SOUZA; ROSA, 2021).

Nesse contexto normativo, a aludida legislação, por meio de sua "Declaração de Direitos de Liberdade Econômica", emerge como instrumento normativo por excelência, delineando as bases normativas que visam fomentar a autonomia e a dinâmica do setor privado. A natureza precípua da legislação consiste, assim, na resolução de equilíbrios entre o almejado fomento à livre iniciativa e a imperativa necessidade de delimitação de limites precisos que resguardem a ordem pública e os interesses coletivos.

Nesse quadro, a Lei da Liberdade Econômica se erige como uma peça normativa paradigmática, atuando como farol direcional na trilha da desburocratização e da promoção da atividade econômica, ao mesmo tempo em que se molda como um baluarte contra excessos estatais, consolidando, assim, um panorama normativo que favorece a autonomia privada e a fluidez das relações comerciais.

O artigo 1º da Constituição de 1988, redigida após a retomada da normalidade democrática, erige a livre iniciativa como um dos pilares basilares da República Federativa do Brasil. A partir do desiderato de assegurar a plenitude deste postulado, é latente a necessidade de resguardar a livre concorrência como instrumento até mesmo de repressão de monopólios e de outras figuras de práticas potencialmente anticompetitivas, ao mesmo tempo em que se sedimenta a iniludível missão de coibir eventuais vícios emanados de uma burocracia excessiva e até mesmo destituída de lógica (BRASIL, 1988).

Ao longo dos cinco séculos de sua história, sempre foi perceptível em âmbito nacional uma multiplicidade de entraves burocráticos, formais e normativos que, infelizmente, não apenas serviram e ainda servem como obstáculos à livre

iniciativa, mas subsistem como claros inibidores das forças de desenvolvimento. Essa constatação histórica elucida a imprescindibilidade de uma abordagem resiliente, que, ao contemplar a salvaguarda da livre iniciativa, simultaneamente promova a edificação de uma ordem concorrencial vigorosa e combata, de maneira assertiva, os males derivados de uma burocracia que, por demasiada e desprovida de congruência, perpetua-se como um óbice ao progresso (SOUZA; ROSA, 2021).

A partir de outra perspectiva, Eros Grau (2002) postula que a liberdade econômica se configura como um conceito de notável amplitude, apesar de a redação do art. 170 da Constituição Federal remontar a uma interpretação um pouco mais restritiva, delineando que toda a livre iniciativa encontra seu fim dentro da esfera da liberdade econômica. Desta forma, na estruturação do que entendemos por economia de mercado, seria imperativo o estabelecimento de ditas liberdades de iniciativa, as quais por óbvio devem florescer em um ambiente de maior competitividade.

Este entendimento é complementado pelas observações de Ramos Tavares (TAVARES, 2003), que advoga a tese de que a livre iniciativa emerge como um princípio logicamente derivado da salvaguarda à liberdade de concorrência, haja vista que todos os agentes econômicos devem ostentar o direito de ingressar no mercado, disputando de maneira vigorosa com aqueles já estabelecidos, com vistas à melhoria da qualidade dos produtos e à fixação de preços mais competitivos.

A despeito de todas as contribuições aqui trazidas, o que se pode constatar, com base no que escreve Souza e Rosa (2021) é que o Estado brasileiro, ao longo de sua história, optou, seja de forma mais substancial ou por vezes mitigada, por uma espécie de propensão intervencionista, mesmo que após a promulgação da Constituição de 1988.

Pode-se afirmar de modo categórico que a conversão da Medida Provisória 881/2019 na Lei n. 13.874 do mesmo ano encontra seu fundamento na evidente necessidade de estabelecer maior balizamento às atividades de intervenção por parte do Estado, ao passo que garante, pelo menos de forma teórica, a efetividade da prerrogativa constitucional de livre iniciativa. Tal empreendimento normativo revela-se como uma iniciativa que, ao buscar conferir primazia à autonomia privada e à iniciativa econômica, visa a harmonização entre o poder estatal e a vitalidade do setor privado, erigindo, por conseguinte, um cenário normativo que propugna pela

consecução do desenvolvimento econômico, sem descuidar da proteção dos direitos individuais e sociais consagrados pelo ordenamento jurídico pátrio.

Uma das mais vitais características da Lei de Liberdade Econômica consiste justamente na tentativa de facilitar o exercício incondicionado da atividade econômica e o fomento à livre iniciativa, visando conferir ao particular, sob determinadas condições, uma espécie de autonomia, por vezes também condicionada, para empreender.

O *corpus* normativo estabelece medidas destinadas à desburocratização e simplificação de procedimentos que são dirigidos às empresas e empreendedores, dentre elas a possibilidade de realização de atividades econômicas sem restrição de dias ou horários, desde que observadas outras disposições normativas que versem sobre a proteção ao direito constitucional a um meio-ambiente equilibrado, por exemplo.

O art. 2º da referida lei estabelece seus princípios norteadores. São eles a *"liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas; a boa-fé do particular perante o poder público; a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas; e o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado"*. O parágrafo único do mesmo dispositivo estabelece ser tarefa de regulamento futuro a disposição sobre *"critérios de aferição para afastamento"* do reconhecimento de vulnerabilidade do particular perante o Estado, critérios esses que devem ser *"limitados a questões de má-fé, hipersuficiência ou reincidência"* (VENTURINI; FERRAZ, 2022).

Dentre os princípios trazidos pela novel legislação, a presunção de boa-fé do particular perante o poder público merecia especial atenção. Sobre ele, o legislador brasileiro incluiu no art. 3º, inciso V, da norma:

"Art. 3º. São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal:

(...)

V - gozar de presunção de boa-fé nos atos praticados no exercício da atividade econômica, para os quais as dúvidas de interpretação do direito civil, empresarial, econômico e urbanístico serão resolvidas de forma a

preservar a autonomia privada, exceto se houver expressão disposição legal em contrário;

(...)"

A boa-fé do particular em suas relações com o Poder Público constitui um postulado jurídico imerso nas raízes do ordenamento jurídico brasileiro. Essa prerrogativa, intrinsecamente vinculada aos princípios basilares do Direito Administrativo, consubstancia-se como um imperativo ético-jurídico que norteia a conduta dos cidadãos nas interações com o ente estatal. Sob essa égide, impõe-se ao particular o dever de agir de maneira proba e diligente, manifestando uma conduta cooperativa e colaborativa para com o Poder Público, em consonância com os ditames da legalidade e da moralidade administrativa.

No âmbito da boa-fé, torna-se premente destacar que a confiança depositada pelo particular no agir estatal não seria apenas uma expectativa subjetiva, mas um substrato normativo que permeia a relação jurídica entre as partes. A boa-fé se consolidaria como vetor de equilíbrio nas relações entre o particular e o Poder Público, resguardando a segurança jurídica e a confiabilidade nas interações com a Administração. Dessa maneira, ela se erige como um elemento fulcral na edificação de um Estado Democrático de Direito, consolidando uma espécie de previsibilidade e a lealdade nas transações entre o indivíduo e o ente público (DI PIETRO, 2017).

Ademais, cabe realçar que a boa-fé do particular para com o Poder Público não se exaure apenas na conformidade com as normas preexistentes, mas também na participação ativa na busca por soluções consensuais e na colaboração para o alcance do interesse público. A ética da boa-fé não apenas atua como um princípio que guia o comportamento do cidadão, mas como um instrumento de promoção da eficiência e eficácia na gestão pública, ao incentivar a cooperação mútua e a construção de relações mais transparentes e justas entre o particular e o aparato estatal (NASSA, 2010).

Entretanto, constata-se com a análise das obras analisadas para este trabalho que a arquitetura funcional do aparato burocrático estatal, ao impor uma miríade de exigências e entraves à condução de atividades privadas pelos particulares, por vezes parece negligenciar a presença preceptiva do princípio da boa-fé, no qual ambas as partes devem conformar-se estritamente aos ditames

normativos vigentes. Este quadro, para além de fomentar um ambiente de perpétua desconfiança entre os sujeitos envolvidos, pode ser interpretado igualmente como um elemento contributivo diretamente para a delonga no deferimento de autorizações e demais concessões destinadas à realização de atividade econômica por parte da iniciativa privada (NASSA, 2010).

É imperativo salientar que a desatenção ao princípio basilar da boa-fé, no contexto da regulação estatal, não somente compromete a harmonia nas relações entre os particulares e o Estado, mas também suscita desafios ao desiderato de efetividade e celeridade inerentes à concessão de prerrogativas necessárias ao desenvolvimento das atividades econômicas privadas. Tal conjuntura, ao instigar um clima de desconfiança mútua, perpetua uma dinâmica de desaceleração na administração das competências estatais pertinentes, prejudicando, por conseguinte, a agilidade e fluidez no tocante à autorização e regulamentação de iniciativas privadas.

A presunção de boa-fé para os operadores de atividades econômicas prevista na Lei de Liberdade Econômica se consubstancia no princípio da presunção de vulnerabilidade do particular perante o Estado. Nos elementos jurídicos que caracterizam a relação entre estas partes, emerge evidente desigualdade dos particulares em relação ao Poder Público. Há que se dizer que esta relação desigual gera situação de hipossuficiência do particular em relação ao Estado, seja por meio de disparidade manifesta no acesso a recursos ou nos conhecimentos de cunho jurídico para questionamento de decisões administrativas (DI PIETRO, 2017).

Dito desequilíbrio é, por vezes, agravado em virtude de latente assimetria de informações entre as partes e pela complexidade da infinidade dos procedimentos estabelecidos pelo Estado. No seio dessa assimetria, o particular, ao buscar tutela junto ao Estado, muitas vezes se depara com obstáculos intransponíveis, os quais minam sua capacidade de defesa e negociação. Tal vulnerabilidade, portanto, transcende o plano meramente econômico, incorporando também aspectos cognitivos e procedimentais que, em última instância, exacerbam a distância entre o cidadão e a autoridade estatal (VENTURINI; FERRAZ, 2022).

A vulnerabilidade do particular, por conseguinte, não deve ser meramente compreendida como uma dicotomia econômica, mas como uma realidade multifacetada, permeada por fatores informacionais e procedimentais que, em conjunto, moldam a experiência do cidadão frente ao colosso estatal. Nesse

contexto, a análise dessa disparidade revela-se como um imperativo não apenas no escopo da equidade, mas também na salvaguarda da própria legitimidade e eficácia do sistema jurídico-administrativo brasileiro.

A introdução da presunção de vulnerabilidade do particular perante o Estado evidentemente provoca questionamentos sobre eventual limitação deste princípio. É legítimo argumentar, por exemplo, que um cidadão hipotético que deseja iniciar suas atividades como proprietário de estabelecimento de revenda de veículos em um município de pequeno porte não pode ser equiparado com grande grupo econômico de revenda de automóveis, presente em diferentes unidades da federação, e com incomparável poder econômico em relação ao cidadão. Não por acaso, a redação da Lei transfere a regulamentação futura as possibilidades de afastamento deste princípio, ainda que limitadas as condições para tal.

Dentre os princípios listados no art. 2º da Lei 13.874 de 2019 merece destaque o princípio da intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas. A análise deste princípio extrapola eventuais ideias centradas exclusivamente em argumentos de liberalização da economia. Sob este ângulo, um Estado menos autoritário, ou interventor, é aquele que ao invés de arrogar para si a ingerência direta em todos os setores da economia, circunscreve e regula o exercício de sua autoridade a campos que realmente o demandem, isto é, aqueles em que uma regulação forte e robusta fariam sentido.

Para melhor entender a intenção do legislador com a inclusão do princípio da intervenção subsidiária, faz-se necessário discorrer de forma breve sobre o conceito de economia de poder.

A economia de poder, no contexto do Direito Administrativo, figura como um conceito intrincado que tangencia a dinâmica relacional entre o Estado e os administrados. Este paradigmático conceito revela-se como uma abordagem que transcende a mera centralização de autoridade estatal, propondo uma análise multifacetada das interações entre o aparato administrativo e os indivíduos. Em sua essência, a economia de poder sugere a gestão eficiente e equitativa da autoridade estatal, preconizando um equilíbrio entre a prerrogativa estatal de regular e a necessidade de preservar os direitos e interesses dos administrados.

Outrossim, a economia de poder se materializa na busca por um sistema administrativo que, apesar de deter competências coercitivas, se orienta por princípios de proporcionalidade, razoabilidade e eficiência. Nessa perspectiva, a

economia de poder visa mitigar arbitrariedades estatais, promovendo uma distribuição equitativa da autoridade, a qual deve ser exercida de maneira proporcional à necessidade de tutela do interesse público e, simultaneamente, respeitando as esferas de autonomia e liberdade dos administrados.

Ademais, a economia de poder atua como um instrumento normativo que coíbe excessos estatais, incentivando a transparência, o *accountability* e a participação dos administrados nos processos decisórios. Esse conceito preconiza, assim, uma gestão eficiente e justa da autoridade estatal, pautada na responsabilidade, previsibilidade e equidade, visando a consolidação de uma administração pública íntegra e alinhada aos valores democráticos e de direito.

Venturini e Ferraz (2022) argumentam de forma bastante didática que “*a racionalização da autoridade é elemento essencial para que a Administração não se converta, valendo-nos de imagem metafórica, em uma locomotiva a vapor; isto é: grande, malgrado, lenta.*” Nesta ótica, a intervenção subsidiária do Estado serviria não apenas para fomentar o direito à livre iniciativa previsto na Constituição, mas também para redução do peso das burocracias estatais sob os setores da sociedade.

Isso implicaria em afirmar que, no processo de diminuição das incumbências públicas, o Estado deve estar munido de discernimento necessário para o exercício de suas funções reguladoras dentro dos limites previstos em leis. Assim, o Poder Público reconheceria que eventual arbitrariedade em suas decisões administrativas produziria custos maiores aos particulares e ao próprio Estado, visto que maior seria a litigiosidade e a contestação das decisões estatais.

A dosagem do exercício regulador por parte do Estado brasileiro se coaduna com o próprio princípio da boa-fé dos particulares perante o Poder Público, visto que ambos os lados se tornam mutuamente responsáveis pela fiscalização e vigilância de atividades econômicas.

No escopo de características da Lei de Liberdade Econômica, merece menção a noção de abuso de poder regulatório, conceito que se conecta diretamente com o objetivo central deste trabalho.

5.4 O conceito de abuso de poder regulatório e sua relação com a regra do circuito fechado no fretamento colaborativo

Na esteira das alterações jurídico-regulatórias introduzidas no Brasil por força da Lei de Liberdade Econômica, há um conceito que tem o condão de alterar de forma substancial a forma com que regulamentos e eventuais proibições estabelecidas por órgãos públicos são entendidas.

O capítulo III da legislação dispõe sobre as garantias da livre iniciativa. O art. 4º do documento diz ser "*dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a Lei, no exercício de regulamentação de norma pública (...), exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso de poder regulatório*".

Conforme bem demonstrado nas seções anteriores, o contexto anterior à edição da LLE, ao menos nas correntes menos intervencionistas, era de certa insatisfação com o aparato burocrático do Estado no que tange ao incentivo a novos empreendimentos e a novas atividades econômicas no país. A matriz institucional, aqui entendida como a própria estrutura estatal, deve funcionar de forma adequada de modo a contribuir com uma coordenação eficiente do desenvolvimento econômico (MENEGUIN, 2021).

Neste trabalho, entende-se que deve-se entender o conceito de abuso de poder regulatório como uma expressão que denota a transgressão dos limites impostos ao exercício da autoridade regulamentar por parte do Estado. Trata-se de uma manifestação de desvio de finalidade, em que o ente regulador, ao invés de se pautar pela consecução do interesse público e pela proporcionalidade na regulação, extrapola seus poderes, incidindo em excessos que prejudicam os administrados.

Meneguín (2021) disserta de forma didática que, de forma genérica, a ideia por trás do conceito de abuso de poder regulatório consiste justamente na percepção de que as decisões estatais implementadas por parte de agentes reguladores nem sempre refletem o interesse público, e acabam por provocar perdas de bem-estar social. Desta forma, ao invés de corrigir eventuais falhas de mercado como monopólios, os reguladores acabariam por gerar as chamadas falhas de governo.

As falhas de governo podem ser entendidas como deficiências no desempenho estatal no que tange à regulação econômica e cujos impactos reverberam na eficiência e equidade do próprio sistema econômico. Estas lacunas, manifestas em forma de ineficácia, omissões ou intervenções excessivas,

comprometem a capacidade do Estado de atuar como agente regulador apto a equilibrar as forças do mercado.

É imperativo destacar que a concepção de falhas de governo não se restringe ao escopo estritamente normativo, mas abrange também a esfera operacional, considerando as práticas administrativas que, porventura, desviem-se do propósito regulatório e acabem por deteriorar a eficácia das intervenções estatais na economia.

A noção de falhas de governo confronta, de maneira precisa, a concepção idealizada do Estado regulador, uma alternativa preconizada nas democracias ocidentais, em contraposição ao Estado interventor e sua contraparte, o Estado mínimo. A configuração do Estado regulador, ao longo do final da década de 1990, revelou-se substancialmente mais intrincada do que se concebia inicialmente, quando se compreendeu que a intervenção estatal na esfera econômica não deve ser nem maximizada, como ocorre no Estado interventor, nem minimizada, mas, antes, adequada e consonante com os limites delineados pela legislação. Este percurso, entretanto, impõe às estruturas regulatórias existentes um conjunto de procedimentos e instâncias administrativas robustas, aptas a realizar decisões administrativas eficazes.

Nesse contexto, a noção de Estado regulador transcende o simplismo do Estado mínimo ou do Estado interventor, ressaltando a necessidade de uma atuação regulatória equilibrada, adstrita aos contornos normativos estabelecidos. A compreensão desta complexidade emerge como um imperativo para a consolidação de um ordenamento jurídico-administrativo capaz de harmonizar os objetivos estatais com a promoção da eficiência econômica e a proteção dos direitos individuais. A efetivação deste propósito requer a estruturação de mecanismos regulatórios que não apenas mitiguem as falhas de governo, mas que, ademais, instituem salvaguardas para o exercício ponderado e normativamente conformado do poder estatal na esfera econômica (MENEGUIN, 2021).

A caracterização do abuso de poder regulatório impera um escrutínio minucioso da conduta estatal, implicando a meticulosa aferição da presença de desvio de finalidade, excesso ou desproporcionalidade no exercício da função regulamentar. Nesse contexto, a contenção do mencionado abuso não somente reverbera na salvaguarda dos direitos dos administrados, mas também resplandece como uma guarda vigilante à integridade do sistema jurídico-administrativo,

fomentando, por conseguinte, a confiança inabalável na esfera de atuação estatal e a observância escorreita dos princípios basilares que norteiam o Direito Administrativo.

O cotejo rigoroso dos atos regulatórios em busca de indícios de abuso, seja por desvirtuamento de finalidade, seja pela incidência de excessos ou desproporcionalidades, traduz-se como salvaguarda essencial à construção de um arcabouço normativo que respire legitimidade e eficácia. Destarte, a prevenção e repressão do abuso de poder regulatório não são meramente resguardo dos interesses individuais dos administrados, mas representam, de maneira paradigmática, um instrumento de preservação da própria credibilidade e estabilidade do sistema jurídico-administrativo, na medida em que impõem limites rígidos à discricionariedade estatal e fomentam a coerência entre a ação regulatória e os preceitos normativos que a orientam.

O rol do art. 4º da LLE estabelece um conjunto de condutas praticadas por parte do Estado que podem configurar abuso de poder regulatório, dentre elas "*criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes*", "*redigir enunciados que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado*"; "*redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios*"; e "*introduzir limites à livre formação de sociedades empresariais ou de atividades econômicas*". (BRASIL, 2019).

A intenção do legislador ao inserir um conjunto de ações comumente perpetradas pelo Estado e que devem ser observadas no momento de edição de regulamentos tem por objetivo fomentar a consciência de que as normas devem existir não para servir como instrumento de intervenção na economia, mas tão somente para aumentar o bem-estar social.

A regulação, se excessiva, pode engessar a economia e problemas ao funcionamento de mercados potencialmente competitivos. Desta forma, é dever do Estado justificar, com base na obrigatoriedade de observância dos princípios da publicidade e da eficiência que regem o Direito Administrativo, a real necessidade de imposição de regulação em determinado mercado, de modo que potencialmente inconstitucionais a ingerência indevida na atividade de particulares (CORREA, 2021).

A totalidade da argumentação desenvolvida no presente contexto, acerca dos fundamentos e atributos inerentes à Lei de Liberdade Econômica, concorre para enfatizar o caráter protecionista e, porventura, inconstitucional da prescrição do circuito fechado no âmbito da atividade de fretamento colaborativo no transporte rodoviário interestadual de passageiros.

Consoante se depreende do inciso IV, do artigo 4º, da Lei de Liberdade Econômica, categoriza-se como abuso de poder regulatório a formulação de preceitos que, porventura, obstem ou retardem a inovação, a implementação de novas tecnologias, procedimentos ou paradigmas empresariais. Este dispositivo, ao estabelecer diretrizes para coibir excessos estatais, ressalta a natureza dinâmica e inovadora que se espera na atividade econômica, alinhando-se aos ditames de um ambiente regulatório propício à evolução e à eficácia.

No mesmo turno, a Lei Complementar - LC nº 182, de 1º de junho de 2021, popularmente conhecida por Marco Legal das Startups, estabelece uma série de princípios e diretrizes que, em conjunto com as disposições da Lei de Liberdade Econômica, fortalecem a necessidade de revogação da regra do circuito fechado com base na nova realidade jurídica e econômica do país, a saber:

"Art. 3º Esta Lei Complementar é pautada pelos seguintes princípios e diretrizes:

I - reconhecimento do empreendedorismo inovador como vetor de desenvolvimento econômico, social e ambiental;

II - incentivo à constituição de ambientes favoráveis ao empreendedorismo inovador, com valorização da segurança jurídica e da liberdade contratual como premissas para a promoção do investimento e do aumento da oferta de capital direcionado a iniciativas inovadoras;

III - importância das empresas como agentes centrais do impulso inovador em contexto de livre mercado;

IV - modernização do ambiente de negócios brasileiro, à luz dos modelos de negócios emergentes;

V - fomento ao empreendedorismo inovador como meio de promoção da produtividade e da competitividade da economia brasileira e de geração de postos de trabalho qualificados;

VI - aperfeiçoamento das políticas públicas e dos instrumentos de fomento ao empreendedorismo inovador;

VII - promoção da cooperação e da interação entre os entes públicos, entre os setores público e privado e entre empresas, como relações fundamentais para a conformação de ecossistema de empreendedorismo inovador efetivo;

VIII - incentivo à contratação, pela administração pública, de soluções inovadoras elaboradas ou desenvolvidas por startups, reconhecidos o papel do Estado no fomento à inovação e as potenciais oportunidades de economicidade, de benefício e de solução de problemas públicos com soluções inovadoras; e

IX - promoção da competitividade das empresas brasileiras e da internacionalização e da atração de investimentos estrangeiros."

Impera elucidar que a operação da atividade econômica de fretamento colaborativo emerge precisamente das startups que estão submetidas à regulamentação introduzida pela Lei Complementar 182. Nesse diapasão, ainda que a Lei de Liberdade Econômica aspire a delinear um cenário propício à livre iniciativa e ao desenvolvimento de novos empreendimentos e atividades, e, ademais, o Marco Legal das Startups insira, entre seus princípios e diretrizes, a imperatividade de fomentar ambientes propícios ao empreendedorismo inovador, a normativa da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) que institui o circuito fechado não apenas subsiste íntegra, como também se erige como manifesta obstrução às operações das startups que militam nesse domínio.

É intrínseco ressaltar que o aparente paradoxo entre os propósitos incentivadores da legislação de fomento econômico e a persistência inalterada da normativa da ANTT evidencia-se como um obstáculo flagrante às atividades empreendidas pelas startups no setor de fretamento colaborativo.

Importa também considerar que a redação da LLE preconiza ser direito de toda pessoa, natural ou jurídica, a operação de novas modalidades de produtos e serviços quando desatualizadas as normas infralegais em função do desenvolvimento tecnológico. Por assim dizer, evidente que a regra do circuito fechado, por obsoleta que seja, está em contradição com diplomas legais cujo objetivo central é justamente fomentar novas atividades e estimular o desenvolvimento econômico por meio do empreendedorismo.

Apesar da LLE e do Marco Legal das Startups favorecerem a operação das empresas que atuam no segmento de fretamento colaborativo, certo é que existe certa pressão por parte dos agentes econômicos que atuam no segmento do transporte rodoviário regular de passageiros para a manutenção da regra do regime

fechado. A introdução ou manutenção de regulamentos com base na pressão de grupos organizados, sejam eles sociais ou econômicos, ocorre justamente com o objetivo de limitar a concorrência de entrantes no mercado, materializando a chamada captura regulatória, cenário em que "*a regulação é adquirida pela indústria e é desenhada e operada primariamente para o seu benefício*" (MATTOS, 2021).

6 A TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA APLICADA À REGRA DO CIRCUITO FECHADO E ALTERNATIVAS PARA MELHORIA REGULATÓRIA NA ATIVIDADE

6.1 Notas conceituais

A teoria da escolha pública, que hoje influencia nosso entendimento sobre a interação entre cidadãos e o Estado, teve seu início em um contexto repleto de questionamentos e mudanças. Ela surge como resposta às incertezas que cercavam as teorias tradicionais sobre o Estado, buscando uma abordagem mais realista e objetiva para compreender como as decisões governamentais são tomadas (BORGES, 2001).

O desenvolvimento desta teoria não foi um processo isolado, pelo contrário, foi um entrelaçamento de diferentes correntes teóricas, tal como a teoria dos jogos, a economia neoclássica e a análise comportamental. Explorar a gênese da teoria da escolha pública consiste em analisar também as razões que levaram eminentes teóricos a experimentar novos caminhos de explicação sobre a atuação do Estado.

Desde meados da década de 1950 que se inicia de modo proeminente uma teoria de pesquisa consagrada sob a alcunha de *public choice*. Uma das principais características da teoria da escolha pública está na utilização de ciência econômica como metodologia em um objeto que tradicional repousava nos domínios epistemológicos da ciência política. Os contornos dessa abordagem intrincada se desdobram na análise metódica e holística de entidades e fenômenos consagrados sob a égide política, bem como grupos de interesse, agremiações partidárias, a análise constitucional, dentre outros (IÓRIO, 2019).

Essa abordagem analítica, que une aspectos econômicos e políticos, não apenas representa uma mudança significativa na forma como encaramos essas áreas do conhecimento, mas também marca uma jornada de investigação extensa. Nessa busca, a ideia é utilizar ferramentas da ciência econômica para entender melhor os elementos complexos e as relações envolvidas em temas como grupos de

interesse, partidos políticos, eleições, a máquina burocrática, as decisões no parlamento e, igualmente importante, a estrutura constitucional.

O objetivo principal desse esforço intelectual é desvendar, sob uma perspectiva econômica, os meandros desses assuntos fundamentais. Em vez de manter as ciências econômica e política em compartimentos estanques, esse programa acadêmico busca integrar essas disciplinas, desafiando as barreiras tradicionais e refletindo a mentalidade acadêmica da época. A ideia é promover uma compreensão mais abrangente e interdisciplinar desses temas, ultrapassando as limitações que historicamente as separavam (ROWLEY, 2008).

A teoria da escolha pública surge como uma espécie de lente esclarecedora, focalizando os chamados "fracassos do governo", ou falhas de governo em linguagem mais próxima à realidade acadêmica brasileira, e delimitando os alcances da intervenção estatal. Teóricos críticos à teoria da escolha pública afirmam que seus contornos foram adotados sobremaneira por parte daqueles que defendem menor intervenção estatal na economia, os chamados liberais. No entanto, importa considerar que, apesar desta errônea e exagerada associação, a teoria da *public choice* não deve ser confundida com o que prega o pensamento liberal em sua natureza (PEACOCK, 1997).

É válido reconhecer que a teoria da escolha pública oferece uma análise crítica das ações governamentais, questionando sua eficácia em diversos contextos. Entretanto, é necessário salientar que a teoria busca uma compreensão mais profunda das dinâmicas de tomada de decisão, não se alinhando necessariamente com o pensamento liberal que preconiza, dentre outros fatores, uma redução substancial da presença do Estado nas liberdades individuais dos indivíduos. Portanto, embora a teoria da escolha pública tenha sido incorporada por parte considerável dos que advogam pelas teorias do liberalismo econômico, sua essência reside em um exame imparcial das decisões governamentais e não se vincula exclusivamente a agendas ideológicas específicas (OLSON, 2002).

A diferenciação entre a teoria da escolha pública e o liberalismo está fundamentada justamente em suas bases teóricas e objetivos. A primeira tem por objetivo a análise dos processos decisórios governamentais sob uma perspectiva de viés econômico e comportamento. Além disso, a compreensão dos incentivos e das interações entre agentes públicos visa identificar os mecanismos que sustentam e impulsionam as decisões do aparato estatal.

Por outro lado, o liberalismo, em uma conceituação bastante reducionista, se caracteriza como uma corrente ideológica que preconiza, dentre outros princípios e objetivos, a mínima intervenção estatal na economia e a defesa das liberdades individuais. Evidente que a teoria da escolha pública foi, de certo modo, instrumentalizada por teóricos do pensamento liberal para fundamentar a redução do papel do Estado.

A teoria da escolha pública, ao se concentrar na análise dos processos decisórios e na identificação de incentivos, não abarca necessariamente a totalidade das premissas do liberalismo, tais como a defesa do livre mercado e a minimização, dentro dos limites necessários, de intervenções governamentais em todos os setores. Assim, embora possam coexistir em algumas discussões, é imperativo reconhecer que a teoria da escolha pública e o liberalismo preservam suas autonomias conceituais e não devem ser confundidos como manifestações teóricas equivalentes.

A teoria da escolha pública se concentra principalmente no processo decisório. Em qualquer escolha coletiva no cenário político, o resultado é influenciado pelas preferências dos envolvidos, como cidadãos em um referendo, membros de uma câmara municipal ou deputados no parlamento. Além das preferências individuais, as regras e procedimentos desempenham um papel crucial, pois são eles que permitem transformar as diversas preferências de cada pessoa em uma única decisão coletiva. Em resumo, a teoria da escolha pública busca entender como esses elementos se entrelaçam para moldar as decisões políticas.

Em certa medida, as regras e instituições seriam criadas pela imaginação, vontade e ação de indivíduos, havendo espaço para alterações propositais dessas regras em prol de um suposto interesse público. Um dos desafios reside justamente em determinar quais regras devem ser utilizadas para tomar decisões sobre o que é ou não de interesse deste público.

Justamente em função disso é que o conceito de grupos de interesse é constantemente utilizado pela teoria da escolha pública. Os grupos de interesse seriam como associações dinâmicas e diversas que, construídas sobre diferentes vozes e interesses existentes na sociedade, atuam de maneira lógica e coordenada com o objetivo de influenciar decisões políticas (OSTROM, 1971).

A influência destes grupos no processo de tomada de decisão do Estado se apresenta como um fenômeno quase que natural nas atuais dinâmicas da política.

Pode-se dizer que isto ocorre quando há a aproximação dessas associações com agentes políticos com o objetivo de desenvolvimento de políticas públicas que estejam de acordo com seus interesses.

Olson (2002) escreve que dentre todos os tipos de grupo de interesse se destacam dois. O primeiro grupo seria daqueles de interesse público, supostamente responsáveis por fornecer bens coletivos para a sociedade e seus "membros"; o segundo grupo foi chamado de coligações distributivas, caracterizadas pelo interesse em capitalizar o rendimento financeiro de seus membros. Neste cenário, quanto mais estável politicamente for uma sociedade, maior o número de grupos de interesse.

A concepção central da literatura reside no fato de que o governo e seus aparatos burocráticos desempenham função fundamental ao definir sobre quem deve recair o direito de utilização de determinados recursos, quem deve receber autorização para exploração de determinada atividade, dentre outros. São justamente tais intervenções por parte do Estado que resultam na criação do que se entende por rendas de monopólio. Para os objetivos deste trabalho, deve-se entender as rendas de monopólio como uma espécie de recurso extra obtido a partir da elevação artificial de preço, de modo com que este fica acima do valor real de determinada mercadoria ou serviço, a partir de preços regulamentados.

As rendas de monopólio passam a funcionar como uma espécie de meta a ser atingida pelos grupos de interesse, vez que maiores seriam os lucros e mais favoráveis as condições para operação dentro de determinado mercado, ainda que em prejuízo dos consumidores em potencial. Justamente em virtude da busca pelas rendas de monopólio é que se desenvolvem dinâmicas complexas na sociedade com o envolvimento de diferentes grupos de interesse, por vezes inclusive antagônicos uns aos outros.

As decisões que são tomadas pelo aparato burocrático, ainda que tenham por objetivo central suposta regulação positiva para determinado setor econômico, por vezes acabam por resultar em consequências negativas no que tange ao cenário econômico. A competição entre diferentes grupos de interesse gerada a partir de determinada regulação, com o objetivo de atingimento das mencionadas rendas de monopólio, promove desequilíbrios e prejuízos ao mercado que, par e passo, acabam justamente por prejudicar os consumidores.

O *ballet* dos grupos de interesse em torno de seus próprios objetivos é prejudicial também para a inovação e a eficiência dentro de dado setor econômico. Por vezes, a coordenação de expectativas e resultados esperados por parte destes grupos favorece a criação de uma estrutura de apoio mútuo entre os agentes, onde a demanda de um agente se torna a demanda de um outro, de modo com que ao fim os interesses de ambos são resguardados e protegidos (ROWLEY, 2008).

Não seria exagero supor que a atuação coordenada dos grupos de interesse dentro de um setor econômico em potencial favorece a inação dos agentes em torno de uma possível agenda de inovação e disrupção dentro deste mesmo setor. Inexistentes seriam as razões para desenvolvimento de novos produtos e serviços se garantidos estariam os recursos dos agentes ainda que a partir do oferecimento de serviços obsoletos ao público. Quando se analisa sob a ótica da teoria da escolha pública, a pressão pela manutenção regra do circuito fechado no transporte rodoviário interestadual de passageiros modalidade fretamento se encaixa justamente no aqui se abordou como atuação dos grupos de interesse.

A regra do circuito fechado, ao exigir que as viagens rodoviárias interestaduais com transporte de passageiros em modalidade de fretamento sejam realizadas com o mesmo grupo de passageiros, e em circuito de ida e volta, favorece justamente os grupos econômicos do setor de transporte rodoviário regular que por décadas se acostumaram com um cenário de concorrência estável. A chegada das *startups* que atuam no segmento do fretamento colaborativo, e que intermediam viagens rodoviárias entre empresas fretadoras e consumidores, promoveu certa perturbação no setor, de modo com que os grupos de interesse atuantes no transporte regular passaram a enxergar a nova atividade não como meros competidores, mas sim como uma ameaça.

A imposição de obstáculos à inovação no TRIP fretamento promove prejuízos significativos ao setor, prejudicando de forma direta prestadores de serviço do transporte regular que, desinteressados em promover serviços de maior qualidade e com maiores benefícios e flexibilidade aos consumidores, deixam de ser uma opção para uma parcela da população; às empresas autorizadas pela ANTT a operar no regime de fretamento e que veem nas *startups* de fretamento colaborativo uma oportunidade de maior captação de negócios, e que em virtude de regulamento obsoleto são classificadas como clandestinas por aqueles que operam no segmento do transporte regular; e aos consumidores.

Em um ambiente onde a inovação é restringida por regulamentações rígidas ou barreiras à entrada no mercado, as empresas podem ser desencorajadas a buscar soluções criativas e eficientes para atender às demandas em constante evolução. Isso resulta em uma estagnação do setor, com operadores muitas vezes relutantes em adotar tecnologias modernas, aprimorar a experiência do usuário ou implementar práticas mais sustentáveis. Com a remoção de barreiras regulatórias desnecessárias no setor, a partir da adoção pela ANTT de uma abordagem de intervenção subsidiária nas atividades econômicas, seria possível promover os avanços tecnológicos já experimentados com a chegada das *startups* e obter resultados mais promissores para empreendedores e consumidores.

6.2 O sandbox regulatório como alternativa à regra do circuito fechado

Conforme pontuado anteriormente, a Lei de Liberdade Econômica estabelece em seu art. 4º ser "*dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei (...) evitar o abuso de poder regulatório de maneira a, indevidamente, (...) redigir enunciados que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado; (...) redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios (...)*".

Em uma leitura inicial, pode-se pensar que a redação da LLE somente obrigaria o Poder Público, aqui também incluídas as agências reguladoras, a evitar a redação de regulamentos demasiadamente intervencionistas em um tempo futuro, não estando incluídos os regulamentos editados no passado e com efeitos já em vigor. A análise não poderia estar mais equivocada.

Os efeitos da legislação são aplicáveis também para normas redigidas muito antes de sua entrada em vigor, como é o caso da Resolução nº 4.777 de 2015 da Agência Nacional de Transportes Terrestres. Neste caso, com base na ampla análise teórica e jurídica realizada ao longo deste trabalho, a regra do circuito fechado estaria inclusa dentro do que se entende por abuso de poder regulatório, visto que a normativa impede a atividade de modelos inovadores de negócios no transporte rodoviário interestadual de passageiros e a entrada de novos competidores em um setor tão vital para a população brasileira.

Evidente é que a revogação da norma para permitir a entrada de novos competidores no setor é medida que se impõe após a publicação da LLE. Contudo, subsistem argumentos em setores mais intervencionistas da economia de que a revogação de regulamentos sem a execução de análises prévias podem pôr em risco a segurança dos consumidores. Apesar de carentes de evidência parte das vezes, tais argumentos podem ser atenuados com base em previsão do Marco Legal das Startups.

O inciso II do art. 2º da Lei Complementar 182/2021 define por ambiente regulatório experimental, ou sandbox regulatório, o "*conjunto de condições especiais simplificadas para que as pessoas jurídicas possam receber autorização temporária dos órgãos ou das entidades com competência de regulamentação setorial para desenvolver modelos de negócios inovadores e testar técnicas e tecnologias experimentais, mediante o cumprimento de critérios e de limites previamente estabelecidos pelo órgão ou entidade reguladora e por meio de procedimento facilitado*" (BRASIL, 2021).

Mais adiante, no art. 11, a LC estabelece que os órgãos do Poder Público com competência de regulamentação podem, "*no âmbito de programas de ambiente regulatório experimental, afastar a incidência de normas sob sua competência em relação à entidade regulada ou aos grupos de entidades reguladas*". Em termos práticos, o sandbox regulatório possibilita a isenção temporária de cumprimento de normas em vigor para a operação de atividade inovadora.

O objetivo principal do ambiente experimental é testar estes novos serviços em um ambiente de acompanhamento por parte dos agentes reguladores que, ao final do *waiver* concedido para operação do novo serviço, podem optar por autorizar seu funcionamento sem a imposição de um alto custo regulatório aos agentes.

Importa considerar que com base nas análises realizadas ao longo deste trabalho, o caminho mais correto para adequação da regra do circuito fechado ao que preconiza a Constituição Federal, a Lei de Liberdade Econômica e o Marco das Startups seria justamente o de revogação desta norma, visto que a atividade é realizada por empresas de transporte devidamente autorizadas pela ANTT e que portanto atendem aos critérios de segurança exigidos pelo ente regulador. Contudo, considerando a tendência altamente conservadora do Estado brasileiro em termos de regulação, mesmo após a entrada em vigor da LLE que busca justamente reverter este posicionamento, o ambiente experimental se apresenta como

alternativa eficaz não apenas para o fretamento colaborativo, mas para todos os outros setores econômicos que hoje enfrentam regras obsoletas e altamente intervencionistas.

CONCLUSÃO

O objetivo geral do presente trabalho foi promover investigação em torno dos desafios existentes na tutela pelo Estado brasileiro das novas atividades e serviços de Economia Compartilhada que transformam diariamente a ordem econômica e impõem ao Estado a necessidade de modernização ou de revisão do arcabouço regulatório em vigor.

O fortalecimento da economia digital e o conseqüente desenvolvimento dos serviços de economia compartilhada trouxeram consigo a possibilidade de aumento no número de trocas comerciais entre diferentes empreendedores e indivíduos. A partir da internet, a diminuição das barreiras geográficas que outrora limitavam a expansão de novos negócios para mercados ainda inexplorados tornou possível o lançamento de um sem número de serviços inovadores.

O caráter disruptivo dos serviços oferecidos pelas plataformas de economia compartilhada perturbam de forma positiva a estrutura de funcionamento de setores tradicionais da economia que passam a ser obrigados a investir em inovação e em melhorias em seus produtos e serviços para evitar perder fatia considerável do mercado.

No caso do fretamento colaborativo no campo do transporte rodoviário de passageiros, as *startups* entrantes no mercado encontram como obstáculos não apenas concorrentes acomodados, mas principalmente uma estrutura regulatória obsoleta e inconstitucional que serve de base para que esses mesmos correntes se organizem para exigir da agência reguladora do setor a proibição da atividade exercida pelas novas empresas.

Para além de inconstitucional, a regra do circuito fechado no transporte rodoviário de passageiros realizado sob regime de fretamento está em profundo desacordo com o que preconiza a LLE, o Marco Legal das *Startups* e as recomendações feitas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. A intervenção subsidiária do Estado, preceituada pela Lei de Liberdade Económica, não deve ser encarada como norma ineficaz, mas sim como balizador da atividade regulatória para garantia e proteção dos pressupostos constitucionais de livre iniciativa.

Conclui-se, por fim, que a modernização do arcabouço regulatório da ANTT, cuja necessidade se expôs ao longo deste trabalho, é medida que se impõe para a garantia de um cenário de maior segurança jurídica para novos negócios no setor, bem como para o pleno atendimento das disposições constitucionais reforçadas a partir da vigência da Lei de Liberdade Económica.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **O Poder Normativo das agências reguladoras independentes e o estado democrático de direito**. Revista de informação legislativa. Vol. 37. 2000.

BALKIN, Jack M. **Free Speech is a Triangle**. Columbia Law Review. Public Law Research Paper nº 640. 2018.

BAROUSE, Rafael. **Inimigo número 1 dos taxistas, aplicativo Uber vira caso de polícia**. BBC Brasil. 2014. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/07/140723_aplicativo_uber_polemica_rb

BARROSO, Luís Roberto. **Agências Reguladoras. Constituição, Transformações do Estado e Legitimidade Democrática**. 2002.

BARRY, Jordan M; Caron, Paul. **Tax Regulation, Transport Innovation, and the Sharing Economy**. University of Chicago Law Review Online. Vol. 82. 2015.

BELK, Russel. **You are what you can access: Sharing and collaborative consumption online**. Journal of Business Research. Vol. 67. 2014.

BENEVIDES, Sara Costa. **Nascimento e Renascimento do Direito do Trabalho: lições da história do movimento de trabalhadores no contexto do capitalismo**. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. 2011.

BORGES, André. **Democracia vs. Eficiência: A Teoria da Escolha Pública**. 2001.

BUKHT, Rumana; HEEKS, Richard. **Defining, Conceptualising and Measuring the Digital Economy**. Development Informatics Working Paper nº 68. University of Manchester. 2017.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Terrestres. Resolução n. 4.770, de 25 de junho de 2015. Dispõe sobre a regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, sob o regime de autorização.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Terrestres. Resolução n. 4.777, de 06 de

julho de 2015. Dispõe sobre a regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros em regime de fretamento.

BRASIL. **Congresso Nacional**. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 449/DF**. ATIVIDADE DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS. INCONSTITUCIONALIDADE. ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS LIBERDADES. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LIVRE INICIATIVA E DO VALOR SOCIAL DO TRABALHO (ART. 1º, IV), DA LIBERDADE PROFISSIONAL (ART. 5º, XIII), DA LIVRE CONCORRÊNCIA (ART. 170, CAPUT), DA DEFESA DO CONSUMIDOR (ART. 170, V) E DA BUSCA PELO PLENO EMPREGO (ART. 170, VIII). IMPOSSIBILIDADE DE ESTABELECIMENTO DE RESTRIÇÕES DE ENTRADA EM MERCADOS. MEDIDA DESPROPORCIONAL. NECESSIDADE DE REVISÃO JUDICIAL. MECANISMOS DE FREIOS E CONTRAPESOS. ADPF JULGADA PROCEDENTE.

CARLSSON, Bo. **The Digital Economy: what is new and what is not?**. Structural Change and Economic Dynamics. Vol. 15. 2004.

CARNEIRO, Ramon Mariano. **Li e Aceito: violações a direitos fundamentais nos termos de uso das plataformas digitais**. Internet e Sociedade. 2020.

CENTRAL GLOBO DE JORNALISMO. **Confundido com motorista do Uber, homem é agredido por taxistas no DF**. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2015/07/confundido-com-motorista-do-uber-homem-e-agredido-por-taxistas-no-df.html>

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES. **Perda de passageiros em ônibus rodoviários interestaduais é estimada em 30%**. Agência CNT. 2020.

COSTA, Mateus Rodrigues. **Ofensiva como tática para regulamentação favorável: o caso Uber nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo**. 2019.

COHEN, Julie E. **Cyberspace as/and Space**. Columbia Law Review, v. 107, p. 210, 2007. Disponível: <https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/807/>

COHEN, Molly; SUNDARARAJAN, Arun. **Self-Regulation and Innovation in the Peer-to-Peer Sharing Economy**. Chicago Unbound. 2017.

CORRÊA, Leonardo. **Abuso do Poder Regulatório - Dois Aspectos**. In OLIVEIRA, Amanda Flávio de.; ROLIM, Maria João. *Abuso de Poder Regulatório*. Rio de Janeiro. Editora Synergia. 2021.

CUNHA, Bruno Queiroz; GOELLNER, Isabella de Araújo. **As Agências Reguladoras Brasileiras no Século XXI: Enraizamento Institucional e Características Organizacionais em Perspectiva Comparada**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2020.

DAHLMAN, Carl. **Harnessing the digital economy for developing countries**. OECD Development Centre Working Papers. OECD Publishing. 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30ª edição. Rio de Janeiro: Forense. 2017.

FARIAS, Eduardo Helfer de; RACHED, Gabriel. **Regulação do transporte individual de passageiros: um estudo sobre o caso Uber no Brasil**. Revista de Direito da Cidade. Vol. 9. 2017.

FALCETTI, Bruno Mesquita; FILHO, Marcos José de Oliveira Lima. **A crise estrutural do feudalismo e a formação do capitalismo**. A Economia em Revista - AERE. 2017.

FELIPE, Bruno Farage da Costa; PERROTA, Raquel Pinto Coelho. **Inteligência Artificial no Direito - Uma realidade a ser desbravada**. Revista de Direito, Governança e Novas Tecnologias. 2018.

FELLANDER, Anna; INGRAM, Claire. **Sharing Economy: Embracing Change with Caution**. Entreprenorskapsforum. 2015.

GANAPATI, Sukumar; REDDICK, Christopher. **Prospects and challenges of sharing economy for the public sector**. Government Information Quarterly. 2018.

GOUVEIA, Luís Manuel Borges; GAIO, Sofia. **Sociedade da informação: balanço e oportunidades**. Edições Universidade Fernando Pessoa, 2004.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE mapeia a infraestrutura dos transportes no Brasil**. IBGE. 2014.

IÓRIO, Márcio. **Teoria Jurídica da Regulação: entre Escolha Pública e Captura**. Revista de Direito Público. 2019.

LEMOS, João Henrique; Santos, Bruno Cândido dos. **O transporte rodoviário interestadual de passageiros na rede urbana da região Sul: uma análise das cidades pequenas**. Geotextos. Vol. 17. 2021.

MATTOS, César. **Abuso de Poder Regulatório e o Brasil - Uma agenda urgente**. In OLIVEIRA, Amanda Flávio de.; ROLIM, Maria João. *Abuso de Poder Regulatório*. Rio de Janeiro. Editora Synergia. 2021.

MCCRAW, Thomas K. **Prophets of Regulation**. 1984.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª Edição. 2014.

MENEGUIN, Fernando Boarato. **Abusos regulatórios e falhas de governo**. In OLIVEIRA, Amanda Flávio de.; ROLIM, Maria João. *Abuso de Poder Regulatório*. Rio de Janeiro. Editora Synergia. 2021.

NASSA, Thulio Caminhoto. **A boa-fé no regime jurídico de direito administrativo**. Dissertação de Mestrado. Universidade Católica de São Paulo. 2010.

NUNES, Edson. **Agências Regulatórias: gênese, contexto, perspectivas e controle**. Revista do Direito Público e Econômico, Editora Fórum, Belo Horizonte. 2003.

NUNES, Edson; RIBEIRO, Leandro Molhano; Peixoto, Vitor. **Agências Reguladoras no Brasil**. Observatório Universitário. 2007.

OLIVEIRA, Amanda Flávio de. **25 anos de regulação no Brasil**. In MATTOS, César (Org.) *A revolução regulatória na nova lei das agências*. São Paulo: Editora Singular, 2021, p. 528-554.

OLIVEIRA, Amanda Flávio de; GUERRERO, Hermes Vilchez. **Parecer sobre legalidade da atividade de transporte rodoviário intermunicipal fretado no estado de Minas Gerais**. 2021.

OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**. Harvard Economic Studies. 2002.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Protecting Consumers in Peer Platform Markets: exploring the issues**. 2016.

OSTROM, Vincent. **Public Choice: a different approach to the study of public administration**. Public Administration Review. 1971.

PEACOCK, Alan. **Public choice analysis in Historical Perspective**. Cambridge University Press. 1997.

PRZEWORSKI, Adam. **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal**. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro. Edição Fundação Getúlio Vargas. 1998.

RAMALHO, Pedro Iva Sebba. **Regulação e Agências Reguladoras: Governança e Análise de Impacto Regulatório**. 2009.

RIBEIRO, Hugo Alves Silva. **Identificação de Concorrência Ruinosa nos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros**. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília. 2019.

RICHARDSON, Lizzie. **Performing the sharing economy**. Geoforum. Vol. 67. 2015.

ROWLEY, Charles. **Public Choice and Constitutional Political Economy**. New York: Springer. 2008.

SANTOS, Bruna Cardoso dos. **Análise Concorrencial no Mercado Rodoviário Interestadual de Passageiros: a Recente Transformação do Marco Regulatório**. Dissertação de Mestrado. Instituto Brasiliense de Direito Público. 2020.

SCARABOTO, Daiane. **Selling, Sharing, and Everything in Between: The Hybrid**

Economies of Collaborative Networks. Journal of Consumer Research. Vol. 42. 2015.

SCHUMPETER, Joseph. **A Teoria do Desenvolvimento Econômico.** São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SILVA, Edivaldo Vieira da. **Máquinas e bombas.** Verve. 2008.

SILVEIRA, Lisilene; PETRINI, Maira; Santos, Ana Clarissa. **Economia Compartilhada e Consumo Colaborativo: o que estamos pesquisando?.** REGE Revista de Gestão. 2017.

SOUZA, José Fernando Vidal; ROSA, José Cláudio. **Lei da Liberdade Econômica: livre iniciativa e limitações ao intervencionismo estatal.** Revista Prisma Jurídico. 2022.

SUNDARARAJAN, Arun. **The sharing economy: the end of employment and the rise of crowd-based capitalism.** Cambridge, Massachusetts: The MIT Press. 2016.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Público e Regulação no Brasil.** 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Parecer sobre a legalidade do serviço de fretamento colaborativo.** 2018.

TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico.** São Paulo: Método, 2003.

VENTURINI, Otávio Augusto; FERRAZ, Sérgio. **Intervenção subsidiária excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas: um breve ensaio sobre o fundamento da "economia de poder" e modelos autodeclaratórios de liberação de atividades na Lei de Liberdade Econômica.** Revista Digital de Direito Administrativo. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 2022.

TENÓRIO, Fernando. **Weber e a burocracia.** 1981.

