

Tribunais divergem sobre autorização para funcionamento da Buser

19/02/2022

Em 2017, surgiu no Brasil uma startup com a promessa de oferecer viagens de ônibus de forma mais rápida e barata. Por meio de uma plataforma digital, a empresa Buser conecta passageiros e viagens, para permitir que pessoas interessadas em uma mesma viagem na mesma data fretem um ônibus executivo. Porém, o modelo de transporte passou a ser amplamente contestado por outras empresas do setor, o que levou a diversas disputas judiciais nos últimos anos.

Divulgação



Serviços oferecidos pela Buser já foram objeto de diversas ações judiciais

A Buser atua nas modalidades de *marketplace* e fretamento coletivo. Na primeira, vende passagens em parceria com as viagens tradicionais reguladas pelas rodoviárias, e funciona como um meio de intermediação com passageiros. Já na segunda, a viagem é feita por empresas privadas de fretamento e os custos são divididos entre todos os passageiros. Este modelo é comumente comparado ao da Uber, e ao mesmo tempo é o mais atacado pelas concorrentes.

A Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros (Abrati), responsável por diversas ações judiciais anti-Buser, argumenta que o transporte rodoviário de passageiros é um serviço público por definição constitucional, e por isso depende de autorização do poder público. "Ainda que se considere transporte coletivo por fretamento um serviço privado, ele pressupõe a observância da legislação e das normas das agências reguladoras, o que a Buser e suas parceiras efetivamente não observam", diz a Abrati à **ConJur**.

Assim, a Buser representaria uma concorrência desleal às empresas que seguem as normas da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Segundo a Abrati, a startup ofereceria os mesmos serviços de transporte rodoviário, mas sem recolher ICMS sobre o valor integral das passagens (inciso V do artigo 12 da [Lei Kandir](#) e artigo 1º do [Regulamento do ICMS](#)), sem operar linhas de pouco fluxo (todas criadas pela ANTT a partir de estudos prévios e atendidas pelas empresas regulares), sem respeitar a frequência mínima ([Resolução 4.770/2015](#) da ANTT) e sem garantir gratuidade a idosos ([Estatuto do Idoso](#) e [Resolução 1.692/2006](#) da ANTT), crianças ([Resoluções 1.383/2006](#) e [1.922/2007](#) da ANTT), jovens carentes ([Resolução 5.063/2016](#) da ANTT) e pessoas com deficiência ([Lei 8.899/1994](#)).

Já a Buser alega ser uma alternativa "mais confortável, segura e barata" para os clientes. A empresa diz que os questionamentos são "o preço de desbravar um mercado novo" e argumenta que "a regulação estatal não avança na mesma velocidade das inovações".

Com a intensa judicialização, as empresas tradicionais já tiveram decisões contrárias a serviços da Buser em mais estados. Por outro lado, a Buser concentra um volume maior de decisões favoráveis em alguns dos estados mais populosos, como São Paulo e Rio de Janeiro.

Em certas decisões, magistrados estabeleceram a proibição de viagens fretadas da Buser em estados inteiros. No entanto, como também funciona na modalidade de *marketplace*, a empresa argumenta que nenhuma delas impede suas atividades no todo. Além disso, muitas das decisões se referem a empresas parceiras, e não à plataforma em si.

Reprodução



Atividades da Buser e parceiras já foram barradas em vários estados^{Anna Grigorjeva}

A Associação Brasileira dos Fretadores Colaborativos (Abrafrec), representante de muitas das empresas que utilizam a plataforma da Buser, também diz que as companhias tradicionais tentam barrar a "competição saudável de mercado" e "tirar o direito do consumidor de ir e vir utilizando um serviço moderno, de qualidade e com preços mais acessíveis". A Abrafrec indica que tanto as plataformas de intermediação quanto as empresas de transporte fretado pagam impostos e estão sujeitas à fiscalização de segurança prevista na legislação.

Buser barrada

O estado com o retrospecto mais desfavorável à Buser é Minas Gerais. Até mesmo a viagem inaugural da plataforma, em 2017, foi interrompida por ordem da Justiça Federal. A liminar só foi derrubada por sentença no ano seguinte.

Na mesma época, a ANTT tentou impedir o fretamento da Buser nos casos em que o destino dos passageiros não fosse o mesmo e pré-definido. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região chegou a [desautorizar](#) as operações do aplicativo em Minas Gerais, mas a circulação dos ônibus mais tarde foi liberada.

No final do último ano, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais aprovou uma [lei](#) que restringe o fretamento de viagens de passageiros no estado. A norma foi vetada pelo governador Romeu Zema (Novo), mas o veto foi derrubado pelos deputados estaduais em novembro.

A Federação de Serviços de Minas Gerais (Feserv-MG) questiona a lei por meio de ação direta de inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça estadual. A autora alega que a norma impediria a entrada efetiva no mercado do novo modelo de prestação de serviços de intermediação por meio de fretamento compartilhado, em violação à livre iniciativa. Recentemente, o Ministério Público se manifestou de forma favorável à suspensão liminar da eficácia da lei.

No último mês de dezembro, já com a lei estadual em vigor, a 3ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias de Belo Horizonte chegou a autorizar, em [liminar](#), uma parceira da Buser a usar plataformas do tipo sem intervenção do Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem de Minas Gerais (DER-MG). Contudo, no final de janeiro, a decisão foi revogada. Antes da proibição, também chegaram a ser proferidas algumas liminares favoráveis a empresas parceiras, tanto na Justiça Federal quanto no TJ-MG.

Divulgação



Empresas acusam Buser de concorrência desleal; plataforma ressalta inovação

No Espírito Santo, estado vizinho, a situação da plataforma também é desvantajosa. Além de decisões contrárias a uma parceira, a própria Buser foi proibida de divulgar, comercializar e promover viagens de qualquer trecho rodoviário em caráter regular. Em dezembro do último ano, após o descumprimento reiterado da ordem judicial, a Justiça estadual **determinou** a penhora online de R\$ 45 milhões da empresa. A Buser alega estar cumprindo a decisão e informou que iria recorrer.

A plataforma também está proibida de prestar suas atividades sem autorização da ANTT em toda a região Sul. As decisões foram tomadas em ações movidas por federações e sindicatos do transporte rodoviário de passageiros dos três estados, e mais tarde mantidas pelo TRF-4. Para o desembargador Rogerio Favreto, relator dos casos, a tendência é a adequação da legislação à nova modalidade, mas por enquanto é necessário "aplicar a legislação vigente e obstar o exercício irregular da atividade atacada".

Os serviços da Buser também vêm encontrando obstáculos em estados do Nordeste. Recentemente, a Vara Federal Cível e Criminal de Paulo Afonso (BA) **reiterou** a proibição da empresa a vender passagens para rotas em toda a Bahia. Antes disso, no último ano, houve uma liminar da Justiça Federal baiana favorável a uma empresa parceira. Há ainda decisão contrária à atuação de uma parceira da Buser no Ceará. O recurso está pendente de análise pelo TJ-CE.

Circuito fechado

Se nem sempre é possível barrar toda a atividade das plataformas, a solução, muitas vezes, é impor o respeito ao chamado circuito fechado — ou seja, a manutenção do mesmo grupo de passageiros nas viagens de ida e volta. A norma é classificada pela Buser como ultrapassada, anacrônica, protecionista e anticoncorrencial.

No Distrito Federal, há pelo menos duas decisões liminares que impedem a Buser e empresas parceiras de atuarem no circuito aberto — isto é, sem que os passageiros sejam os mesmos na ida e na volta —, com recursos ainda pendentes de análise pelo TRF-1. Em outras duas decisões, a Justiça Federal do DF determinou que as autoridades liberem as viagens intermediadas pela Buser e promovidas por uma parceira, desde que feitas no circuito fechado. Além disso, duas decisões (uma liminar e uma sentença) já liberaram veículos apreendidos de parceiras.

A Buser lembra que a Frente Intensiva de Avaliação Regulatória e Concorrencial (Fiarc) do Ministério da Economia sugeriu, no último mês de janeiro, a extinção do circuito fechado, já que a norma foi estabelecida muito antes da criação dos aplicativos. No último ano, o Ministério do Turismo também defendeu o circuito aberto.



Discussões envolvem circuito fechado, regra polêmica que barra variações de passageiros ^{Reprodução}

Buser liberada

Em São Paulo, há muitas decisões a favor do funcionamento do modelo da Buser. Na Justiça Federal, por exemplo, isso ocorre em ações **movidas** ou **não** pela Abrati. E não apenas na primeira instância, mas também no TRF-3.

Pelo menos outras duas decisões — uma delas mantida em segundo grau — autorizam empresas parceiras a operar na plataforma, mas, ainda assim, limitadas ao circuito fechado. Outras duas autorizam parceiras a operar especificamente no trecho São Paulo/Paraná.

Ainda, empresas parceiras já conseguiram inúmeras liminares da Justiça Federal paulista — algumas confirmadas em sentença ou pelo TRF-3 — para garantir a liberação de veículos apreendidos no estado sem o pagamento de despesas de transbordo, estadia ou remoção.

Já na Justiça estadual, **casos do tipo** chegaram diversas vezes ao **TJ-SP**, que **manteve** as atividades da Buser e **parceiras**, além de liberar veículos apreendidos. Em um deles, a corte considerou que a legislação do transporte de passageiros não se aplicaria à Buser, já que seu modelo de intermediação não permitiria classificá-la como transportadora.

Mesmo assim, o serviço não passa impune no estado. A partir do final de 2020, a Agência de Transporte do Estado de São Paulo (Artesp) passou a promover várias autuações contra parceiras da Buser. O TJ-SP já manteve algumas dessas autuações, e ainda **validou** o trabalho da Artesp.

Além disso, um acórdão já **proibiu** viagens da Buser em direção ao município de Ubatuba, no litoral paulista. Pedido semelhante, referente a viagens envolvendo a cidade de Caraguatatuba, já havia sido negado. Viagens com desembarque em Piracicaba, Americana e na capital do estado também já foram expressamente autorizadas pela corte.

O Rio de Janeiro é outro estado mais favorável à Buser. Em 2019, o TRF-2 **negou** a suspensão das atividades da plataforma. Em 2020, a 10ª Vara Federal do Rio de Janeiro **obrigou** a Buser a respeitar o circuito fechado, mas no ano seguinte o TRF-2 voltou a **autorizar** as viagens só de ida. Pelo menos mais uma decisão já liberou veículos apreendidos de parceira.

Bryan Sim/Pexels



Buser e parceiras têm jurisprudência favorável em SP e RJ Bryan Sim/Pexels

Pela Justiça estadual, três empresas parceiras já foram proibidas de operar pela Buser. No último ano, uma decisão de primeira instância **negou** a suspensão das operações da plataforma, o que mais tarde foi **mantido** pelo TJ-RJ. O MP estadual já se **posicionou** favoravelmente à Buser, baseado na livre iniciativa e livre concorrência.

Em Pernambuco, o Tribunal de Justiça já manteve decisão contrária à atuação de uma parceira, ainda pendente de análise pelo STJ. No entanto, a maioria das decisões da Justiça Federal do estado são favoráveis às parceiras da Buser — desde liminares até sentenças e acórdãos do TRF-5.

O sistema de fretamento colaborativo já foi **questionado** pela Abrati até mesmo no Supremo Tribunal Federal, em 2019, por meio de arguição de descumprimento de preceito fundamental. Após a própria **Buser**, a Associação Brasileira de Startups (**ABStartups**) e até a **Advocacia-Geral da União** defenderem o modelo de serviço, o ministro Luiz Edson Fachin, por questões processuais, **negou** seguimento à ação. Após este primeiro embate, a judicialização passou a ser mais regionalizada.

A atividade da plataforma também já foi autorizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU). A corte havia suspenso em massa outorgas de funcionamento de serviços de transporte, o que afetava a Buser, mas em março do último ano a decisão foi **derrubada**.

Clique [aqui](#) para ler na íntegra a nota da Abrati
Clique [aqui](#) para ler na íntegra a nota da Buser
Clique [aqui](#) para ler na íntegra a nota da Abrafrec

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2022-fev-19/tribunais-divergem-autorizacao-funcionamento-buser/>