

## ABUSO REGULATÓRIO: UMA INTERFACE ENTRE A CIÊNCIA DA POLÍTICA E A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

### REGULATORY ABUSE: AN INTERFACE BETWEEN THE SCIENCE OF POLITICS AND THE ECONOMIC ANALYSIS OF LAW

Jonas Arruda Modesto<sup>1</sup>  
José Eronides de Sousa Pequeno Júnior<sup>2</sup>

**RESUMO:** O artigo busca demonstrar a importância da ciência política e da análise econômica do direito para o desenvolvimento do pensamento crítico de estudantes e futuros profissionais do direito, sejam eles advogados, legisladores ou gestores públicos. A abordagem une as duas disciplinas por meio de uma ponte de conhecimento entre política, economia e direito em interação conjunta sobre diversos temas importantes como competição econômica, inflação legislativa e abuso regulatório. O trabalho enfoca o fenômeno através de uma abordagem da batalha entre a Agência Nacional de Transportes - ANTT - e a empresa de tecnologia brasileira BUSER, conhecida como "Uber dos ônibus".

**Palavras-chave:** Abuso Regulatório. Ciência Política. Análise Econômica do Direito. Inflação Legislativa. Concorrência Econômica.

1706

**ABSTRACT:** The article seeks to demonstrate the importance of political science and economic analysis of law for the development of critical thinking in students and future legal professionals, be they lawyers, legislators, public managers. The approach unites the two disciplines through a bridge of knowledge between politics, economics and law in joint interaction on several important topics such as economic competition, legislative inflation and regulatory abuse. The work focuses on the phenomenon through an approach to the battle between the National Transport Agency - ANTT - and the Brazilian technology company BUSER, known as the "Uber of buses".

**Keywords:** Regulatory Abuse. Political science. Economic Analysis of Law. Legislative Inflation. Economic Competition.

## 1 - INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é aproximar, conceitualmente, a Análise Econômica do Direito da Ciência Política para que o estudante e o futuro profissional do Direito compreendam determinadas práticas daqueles que habitam a esfera do poder legislativo,

<sup>1</sup> Graduando em Direito pela Universidade Estadual do Tocantins – UNITINS.

<sup>2</sup> Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE.

judiciário e administrativo, i.e., do aparato estatal, com o intuito de demonstrar o proveitoso alinhamento das duas disciplinas para a seara jurídica.

O artigo foi construído com base na análise do abuso regulatório e suas principais facetas, causas e consequências, em uma simbiose da Análise Econômica do Direito e da Ciência da Política<sup>3</sup>, por meio de elos construídos que interseccionam as disciplinas e tornam visíveis os conceitos determinados.

## 2 - O IDEAL LEGISLATIVO EM CONTRASTE

### 2.1 Um diagnóstico da legislação

Os objetivos ideais da legislação são demasiadamente conhecidos: a justiça, a paz, a segurança jurídica e social, a transparência, o equilíbrio institucional, a proteção dos direitos humanos e muitos outros não menos importantes. No entanto, a história nos serve um banquete sobre legislações e sistemas jurídicos que mantiveram sob sua égide atrocidades como o totalitarismo, campos de morte e trabalhos forçados, escravidão, perseguições, segregação racial, tortura e censura.

Nesta senda, há uma lacuna que sempre precisará ser superada entre o ideal buscado pela legislação e a realidade, pois como ideais tão nobres são distorcidos ao nível da lei entregar justamente aquilo que visa combater? São questões fundamentais que só escapam em um sistema de ensino superficial, no qual o próprio sistema já é dado como certo e imutável e não se busca mais compreender sua origem histórica, questionar suas bases e dissecar suas estruturas, portanto é necessário ir além do que se vê e observar o que não se vê.<sup>4</sup>

Em suma: é preciso estudar a ação humana em toda sua profundidade e sob todos os incentivos que impelem ou não o homem a agir de determinada forma. Ignorar tais questões certamente trará grandes perigos para a qualidade de vida e a liberdade humana, pois somente nos restará o tecnicismo acrítico, a idolatria da legislação, os infindáveis detalhes técnicos e a hiperestimulação da memorização no lugar do verdadeiro pensamento crítico, como cita o escritor americano Mark Twain: “A história não se repete, mas rima.

---

<sup>3</sup> Expressão baseada na obra “A Ciência da Política: uma introdução”, do cientista político italiano Adriano Gianturco. No Brasil, a obra foi publicada pela editora Forense e está na 3<sup>o</sup> edição(2020).

<sup>4</sup> Referência à obra do francês Frédéric Bastiat “O que se vê e o que não se vê” publicada no Brasil pelo Instituto Ludwig Von Mises Brasil: São Paulo, 2010.

É oportuno estabelecer que a legislação, em seus louváveis ideais, é produzida pelo homem, portanto é instrumento deste e não o contrário, pois como Frédéric Bastiat bem evidenciou em sua obra *A Lei*: “A vida, a liberdade e a propriedade não existem pelo simples fato de os homens terem feito leis. Ao contrário, foi pelo fato de a vida, a liberdade e a propriedade existirem antes que os homens foram levados a fazer as leis” (BASTIAT, 2010, p. 11).

As preocupações com o sistema legislativo e jurídico de um país nascem do fato destes instrumentos munirem determinadas pessoas de poder coercitivo, fatos dos quais decorrem inúmeras implicações complexas, que podem fazer de um instrumento de garantias e proteção um de espoliação e de perturbação em vez de equilíbrio.

As distorções do ideal legislativo decorrem de duas tendências fatais da humanidade, como bem definiu Bastiat: “A lei perverteu-se por influência de duas causas bem diferentes: a ambição estúpida e a falsa filantropia” (BASTIAT, 2010, P.13).

A ambição estúpida deriva do fato do homem agir em busca do autodesenvolvimento, do prazer e da felicidade, porém, naturalmente, o ser humano é levado a fugir da dor e das dificuldades sempre que surgem ou o homem é capaz de criar rotas mais fáceis, mais seguras, ainda que no quadro geral, outras pessoas arquem com os custos da fuga.

Ora, sendo o trabalho em si mesmo um sacrifício, e sendo o homem naturalmente levado a evitar os sacrifícios, segue-se daí que — e a história bem o prova — sempre que a espoliação se apresentar como mais fácil que o trabalho, ela prevalece. Ela prevalece sem que nem mesmo a religião ou a moral possam, nesse caso, impedi-la. (BASTIAT, 2010, p.14)

A falsa filantropia diz respeito ao aumento do alcance da legislação, na maior parte das vezes em temas fundamentais, como educação e cultura, com intenções benéficas, contudo, boas intenções não são suficientes, possuem um custo considerável e pioram a situação ou criam problemas, como ineficiência, desperdícios, perdas de oportunidades e de recursos.

O conhecimento de que a lei tem o objetivo de proteção e segurança jurídica deve ser claro, pois não é o objetivo da lei realizar filantropia, muito menos pode fazê-la sem violar algum de seus objetivos principais, além da abertura que se cria para demagogos e populistas se apoderarem de um poder infinito em busca de mais poder coercitivo disfarçado com objetivos e discursos caridosos.

As distorções protegidas pelas leis sempre surgiram em prol de boas intenções e causas com a utilização das duas tendências fatais da humanidade para o aumento do poder

coercitivo de determinados indivíduos, principalmente da falsa filantropia para satisfazer ambições em detrimentos de outros.

Se se extrapolam esses limites, se se tenta fazer a lei religiosa, fraternal, igualitária, filantrópica, industrial, literária, artística, logo se atingirá o infinito, o desconhecido, a utopia imposta ou, o que é pior, uma infinidade de utopias, que lutam para apoderar-se da lei com o objetivo de a impor. Isto é verdade, porque a fraternidade e a filantropia, ao contrário da justiça, não precisam ter limites fixos. Uma vez iniciadas, onde parar? E onde parará a lei?(BASTIAT, 2010, p.53)

Além da disputa entre diferentes grupos em busca do poder legislativo para protegerem a si próprios das demandas de outros e criarem suas próprias, nesse grau de distorção, os objetivos primordiais da lei já foram perdidos ou gravemente distorcidos.

Enquanto se admitir que a lei possa ser desviada de seu propósito, que ela pode violar os direitos de propriedade em vez de garanti-los, então qualquer pessoa quererá participar fazendo leis, seja para proteger-se a si próprio contra a espoliação, seja para espoliar os outros. As questões políticas serão sempre prejudiciais, dominadoras e absorverão tudo. Haverá luta às portas da assembleia legislativa e também luta, não menos violenta, no seu interior.(BASTIAT, 2010, p.19)

A política, bem como a atividade legiferante dependerá não de princípios sólidos, mas de conexões políticas, amizades e dependerá mais de quem se conhece do que da importância ou das consequências gerais dos temas discutidos.

### 3 - O OBJETO DE ESTUDO DA ECONOMIA E A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

1709

#### 3.1 A ciência sombria<sup>5</sup> ilumina o Direito

O homem nasce e vive com uma única certeza: a morte. No entanto, a questão pode ser revista por outro ângulo, já que viveremos também com a escassez, pois nossos desejos são infinitos, mas os recursos são finitos, isto é, há, além da certeza da morte, a da escassez ou poderia se dizer que a única certeza da vida é a escassez já que a morte representa o limite da vida de um ser humano.

A importância da Economia nasce da finitude dos recursos e do uso alternativo dos mesmos recursos em diversas atividades distintas e como eles são utilizados ou como são desperdiçados sob a direção de diversos incentivos.

O economista britânico Lionel Robbins definiu a Economia como o “estudo do uso de recursos escassos que têm usos alternativos” (*apud* SOWELL, 2018, p.2), portanto se a escassez é uma certeza da vida e se a Economia é o estudo dos limites dos recursos, fica

<sup>5</sup> Thomas Carlyle, historiador inglês do século XIX, taxou a Economia de Ciência Sombria, termo que, infelizmente, adquiriu considerável popularidade. Em inglês: the dismal science.

evidente a importância do pensamento econômico para todos os campos que envolvam a atividade do ser humano, inclusive para o Direito e a Ciência Política.

A arte da Economia consiste em considerar não só os efeitos imediatos de qualquer ato ou política como também os mais remotos, consiste em rastrear as consequências dessa política não somente para um único grupo, mas para todos eles. (HAZLITT, 2020, p.23)

Em suma, a Economia estuda a ação humana, a eficiência e os incentivos racionais do sistemas por ela criados no uso de recursos, monetários ou não. A Análise Econômica do Direito cumpre a mesma missão aplicada ao Direito, ao sistema legislativo, aos custos das regulamentações e aos incentivos criados pelos sistemas políticos e jurídicos, no cumprimento do famoso adágio “não existe almoço grátis” e que os custos são inerentes à ação do homem.

É importante pontuar que agir de forma racional não significa que o resultado será automaticamente positivo, pelo contrário, muitas vezes, a eficiência do resultado pode ser bastante negativa e os custos particularmente caros, muitos menos implica que os responsáveis são estúpidos, demonstra apenas que estão em conformidade racional com os incentivos gerados pelo sistema vigente.

Durante a era de Stalin na União Soviética, por exemplo, houve, em certa ocasião, uma grave escassez de equipamentos de mineração, mas o gerente de um fabricante de tais máquinas, após produzi-las, em vez de enviar para as minas, onde eram extremamente necessárias, manteve-as armazenadas. A razão foi que as ordens oficiais determinavam que tais máquinas deviam ser pintadas com tinta vermelha e resistente ao óleo, mas o gerente dispunha somente de tinta verde resistente ao óleo e verniz vermelho não resistente ao óleo. E, na ausência de um mercado livre, ele não poderia obter facilmente a tinta prescrita. Desobedecer a ordens oficiais em qualquer aspecto era uma ofensa grave nos tempos de Stalin e “eu não quero sofrer por oito anos”, disse o gerente. Quando ele explicou a situação a um oficial superior e pediu permissão para usar a tinta verde, resistente ao óleo, a resposta do oficial foi: “bem, também não quero sofrer por oito anos”. No entanto, o funcionário de maior escalão telegrafou ao ministério para obter permissão para dar sua permissão. Após um longo atraso, a autorização foi concedida e o pedido de máquinas de mineração foi finalmente despachado. (SOWELL, 2018, p. 67-68)

As análises partem da noção de que a ação humana é racional, mesmo sob sistemas políticos e jurídicos distintos, nos quais apresentam alternativas totalmente diversas e com custos com repercussões distintas entre si.

## 4 - O ELO ENTRE A CIÊNCIA DA POLÍTICA E A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

### 4.1 Uma aliança áurea

Em um sistema legislativo no qual a lei perpassa sobre um amplo espectro de questões jurídicas, econômicas e culturais, algumas implicações interessantes podem surgir com

relação à ação humana no campo da política e são evidenciadas com o auxílio do pensamento econômico e da Análise Econômica do Direito.

Situações que podem ser consideradas anormalidades, pelo público, representam apenas seu funcionamento normal inserido em determinada estrutura de incentivos.

No campo econômico, a legislação, se assim existir incentivos, de acordo com a tendência fatal da humanidade de fugir do caminho mais árduo, poderá ser utilizada como uma trava para a liberdade de empreender e gerar uma situação na qual novos competidores poderão ser impedidos de participarem do mercado por causa de determinadas exigências criadas artificialmente no intuito de favorecer certos grupos.

Obviamente os instrumentos utilizados para tal fim não os trará de forma explícita. A legislação também poderá criar diferenciações para favorecer grupos na concessão de subsídios, imunidades tributárias e protecionismo contra concorrentes estrangeiros, por exemplo.

O fenômeno do *rent seeking*, busca pela renda, explica o uso dos instrumentos legislativos para gerar ganhos para grupos econômicos sem que estes aumentem sua produtividade, inovação ou gerem valor a partir de sua atividade que expliquem as receitas.

A prática do *rent seeking* é um jogo de soma zero ou negativa, pois tira de uns para transferir para outros ou trava a concorrência e a inovação em favor de setores específicos, logo não é lastreado na qualidade dos serviços ou produtos dos concorrentes, mas sim no grupo que pratica o melhor lobismo com o Estado.

Enfrentar a concorrência é o caminho mais árduo e arriscado por ser um ambiente no qual a mudança é constante para agradar os consumidores e a inovação deve ser a regra para fornecer sempre o melhor serviço, preço e produto para que não seja ultrapassado pelos outros competidores, como já esclareceu Frédéric Bastiat: “A competição sempre foi e sempre será problemática para aqueles que têm de enfrentá-la”( *apud* SOWELL, 2018, p.133)

O *rent seeking* é literalmente uma busca de renda, uma busca de renda pessoal sem produzir algo e sem adicionar um valor agregado, simplesmente subtraindo parte do valor de uma atividade já existente. É um jogo de soma nula ou negativa. É diferente do lucro normal, que, produzindo algo e beneficiando outras pessoas, é um jogo de soma positiva. Exemplos típicos de *rent seeking* são os subsídios: dinheiro transferido por políticos e burocratas de um cidadão para outro. A legislação que implica uma transferência de recursos são exemplos de *rent seeking*.(GIANTURCO, 2018, p.66)

Outro fenômeno interessante é o do *logrolling*, isto é, a troca de favores entre grupos políticos distintos para aprovação de projetos legislativos, pois os políticos não possuem

conhecimentos sobre todos os setores regulamentados e não representam todos os grupos de interesses existentes na sociedade.

A dedicação e os objetivos de cada um são distintos para as mais diversas questões apresentadas, além do mais, em um país centralizado, continental e distinto culturalmente como o Brasil, no qual um deputado do Rio Grande do Sul votará sobre projetos de interesse para o Piauí, vice-versa, o logrolling torna-se bastante acentuado.

A questão pode ser resumida em “você apoia minha proposta e eu apoio a sua”(GIANTURCO, 2018, p.365), por exemplo, um projeto de lei importante para os corretores de imóveis não é de interesse de um deputado que apoia a causa e ambientalista, mas ambos apoiam os projetos mutuamente, já que precisam cumprir os objetivos para os quais foram eleitos.

É uma prática que pode ser vista com desconfiança por causa do contraste entre o ideal legislativo, a lei com uma pureza divina, desprovida de interesses egoístas e o funcionamento real do sistema.

A aprovação dos famosos “pacotes legislativos”, que engloba diversos temas, maquia parcialmente o fenômeno para o público, pois quando o político for questionado poderá utilizar o subterfúgio de que votou nos projetos de seu interesse, não para incluir os outros que foram aprovados em conjunto, mais uma vez, sob a égide tais incentivos, o lobismo triunfa.

1712

O logrolling não é de maneira nenhuma uma patologia, é a fisiologia, a normalidade do processo. Não há outra forma possível de aprovar uma legislação, ainda mais visto que hoje há um número crescente e mais específico de legislações: mais legislações, mais logrolling.(GIANTURCO, 2018, p.366)

O que torna quase invisível o processo de transferências de recursos e todos os grupos beneficiados pelo lobby é a forma de financiamento a partir dos custos difusos e benefícios concentrados(CD&BC), pois os custos são divididos por todos os cidadãos ou por uma maioria ampla em relação aos beneficiários.

Considere casos nos quais se esteja discutindo construir uma ponte, uma escola, um hospital, fazer um estádio, um festival em determinada cidade ou subsidiar um setor econômico específico. Vamos supor que o custo do programa seja de 200 milhões, pago com recursos federais. Esses programas vão beneficiar um grupo específico, hipoteticamente 20 mil pessoas. Dessa maneira, cada pessoa beneficiada recebe um valor de 10 mil reais; tratando-se de 200 milhões de recursos federais (para 200 milhões de contribuintes), custará só 1 real para cada um. Resultado? Ninguém irá protestar contra o projeto por R\$1, talvez nem fique sabendo. Ao contrário, os 20 mil beneficiados têm todo o incentivo a pressionar o estado para aprovar o projeto. Por um valor de 10 mil para cada pessoa que pressionar em favor do projeto, faz sentido criar uma associação, fazer greves, protestos, marchas e até ir a Brasília, conversar com deputados e se organizar. Esse é um projeto com custos difusos e benefícios concentrados. Do ponto de vista do político, não há incentivo



a não aprovar o projeto para poupar o dinheiro do pagador de impostos, pois, tratando-se de R\$ 1 ninguém irá deixar de votar em um candidato nem se lembrar de como o representante se posicionou.(GIANTURCO, 2018, p.61)

Tais fenômenos disfarçam a fisiologia normal de funcionamento do sistema político e gotejam os custos por meio de doses homeopáticas de dinheiro retiradas de todos para financiar projetos de grupos específicos.

## 5 - AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES vs BUSER

### 5.1 As amarras do poder

Uma manifestação recente do fenômeno do abuso regulatório pode ser vista na batalha travada no setor de transportes rodoviários de passageiros, mais especificamente entre a empresa Buser e boa parte do aparato burocrático estatal dos mais diversos poderes e entes federativos do país, como a Agência Nacional de Transportes Terrestres( ANTT), a Assembleia Legislativa de Minas Gerais, o governo de Minas Gerais, o Tribunal Regional Federal da 3º Região, O Ministério da Economia e o Congresso Nacional.

A Buser, fundada em 2016, é uma empresa brasileira de tecnologia aplicada ao setor de transportes rodoviários de passageiros, isto é, a empresa realiza a intermediação entre uma empresa ou proprietários de ônibus e passageiros com interesse de ir a um lugar específico por meio de serviço de fretamento, por isso mesmo é conhecida como “UBER dos ônibus”.

A startup teve uma ascensão muito rápida, devido a escolha dos consumidores, por oferecer rotas para e entre municípios que, inclusive, não são atendidos por serviços rodoviários de transporte intermunicipal ou interestadual a preços bastante acessíveis.

No entanto, atuava em um setor bastante protegido legalmente e regulamentado para favorecer determinadas empresas, que começaram a perceber a necessidade de inovar os seus serviços para tentar manter os seus clientes ou jogar a concorrente para fora do mercado por meio do aparato legislativo, administrativo e jurídico estatal.

A essa altura, não deve ser mais uma dificuldade para o leitor saber a qual meio os grupos de interesse e as empresas tradicionais recorreram, sobretudo porque alguns interessados são políticos de notável influência com amplo poder na ponta da caneta.

Os principais interessados são os senadores Rodrigo Pacheco (PSD-MG), atual presidente do senado, sócio de empresas de ônibus, conforme aponta o jornal “o bastidor”, Acir Gurgacz, à época senador e ex-diretor de empresas de ônibus de transporte interestadual, segundo informações do jornal “Diário do Transporte” e Chiquinho Feitosa,



à época senador e diretor-presidente de um grupo de empresas de transportes de passageiros - FETRANS - com linhas interestaduais e intermunicipais nos estados do Ceará, Maranhão e Piauí, conforme dados obtidos no site da própria FETRANS.

O que se segue é uma série de apreensões de veículos taxados como clandestinos, principalmente no estado de Minas Gerais, onde a empresa está legalmente proibida de funcionar por atos da Assembleia Legislativa, mesmo após o governador Romeu Zema vetar a proibição, o seu veto foi derrubado pela Assembleia Legislativa novamente, conforme relata o jornal mineiro “O Tempo”.

A constitucionalidade dos atos dos burocratas é questionada, inclusive, o uso de decretos para proibir a atividade da empresa de tecnologia, como a ANTT que tentou sufocar a Buser com a imposição, por meio de decretos, da obrigatoriedade do circuito fechado para serviços de fretamento em violação aos princípios constitucionais da livre iniciativa e da legalidade. Em vários estados a situação se repete e a empresa funciona por meio de medidas liminares.

Em sede de análise sumária, anoto que o Decreto Federal 2.521/98 e a Resolução ANTT 4.777/2015 criaram restrição ao transporte por fretamento, estabelecendo a obrigação de que este se dê apenas em circuito fechado - definido pelo inciso XIV do art. 3º da referida Resolução - sem amparo legal, tampouco constitucional. Nesses Termos, a imposição da observância ao “circuito fechado” constante do Decreto Federal 2.521/1998 configura, prima facie, violação ao princípio da legalidade, na medida em que a referida restrição não tem amparo legal.

(AG 5000213-90.2023.4.03.0000, TRF 3º REGIÃO - 4º Turma - Rel.DES. FED. MONICA NOBRE, DJ 12/01/2023)

1714

Lidar com a questão da reserva de mercado, para proteger certos grupos, por ente federativo é muito custoso e complexo, pois existirão diversas decisões, judiciais e administrativas, contraditórias.

Dessa forma, é mais racional, não necessariamente positivo, ir a Brasília utilizar o aparato legislativo centralizado e nacional para conseguir a proteção com um ato só: uma lei federal.

Para tal o PL 3.819/20, de autoria do senador Marcos Rogério(PL-RO), foi criado, vetado, no entanto deu origem à lei nº 14.298(BRASIL,2022). Inicialmente, o PL 3.819/20, vedava a venda de bilhetes de passagem por meio de aplicativos e o pior, aprovado na lei nº14.298/22, impôs um capital social mínimo de R\$2.000.000,00( dois milhões de reais), conforme dados obtidos no site do Senado.

Na prática, significa a extinção das pequenas empresas, pois a autorização não será concedida pela ANTT, se não houver comprovação do capital mínimo, não demonstrado

tecnicamente o porquê de tal quantia ou seu impacto no setor econômico de transportes de passageiros, inclusive as consequências para o consumidor.

Os pequenos empresários seriam os principais beneficiados pelas intermediações realizadas pela Buser, bem como os passageiros nos preços e em rotas não atendidas regularmente e que a flexibilidade e a economia proporcionadas pela startup impactaria diretamente na concorrência com as empresas protegidas legalmente.

Portanto, dados os incentivos, o poder regulatório estatal, a prática do rent seeking, a criação de uma reserva de mercado com a imposição de critérios que excluem potenciais concorrentes, como a obrigatoriedade do “circuito fechado” não é algo imprevisível, muito menos fruto do acaso.

A situação se assemelha à descrita pela escritora russa Ayn Rand, em sua obra “A Revolta de Atlas”, considerado o livro mais influente dos Estados Unidos depois da Bíblia, segundo a biblioteca do Congresso Americano, talvez em uma demonstração de quando a vida imita a arte ou quando a arte ilustra a vida.

A Resolução Anticompetição Desenfreada foi qualificada como uma medida de autorregulação voluntária, que visava melhorar o cumprimento das leis há muito vigentes e aprovadas pelo poder legislativo. Ela prescrevia que os membros da Aliança Nacional de Ferrovias ficavam protegidos de se engajar em atividades como “competição destrutiva”. Em regiões declaradas “limitadas”, somente uma ferrovia poderia operar; em tais regiões, a prioridade seria da ferrovia mais antiga que lá operasse. Os novatos que se tivessem instalado “deslealmente” em tais áreas deveriam suspender suas operações num prazo de nove meses após terem recebido ordem para o fazer. O Comitê Executivo da Aliança Nacional de Ferrovias tinha poderes para decidir, segundo seus próprios critérios, quais seriam as regiões classificadas como “limitadas”.(RAND, 2017, p.84)

Houve uma evolução no tratamento do problema do abuso regulatório, pois este passou a ser tratado diretamente pela lei nº 13.874(BRASIL,2019), conhecida como lei de liberdade econômica, que define os seguintes elementos em seu artigo 4º, que trata das garantias da livre iniciativa:

Art. 4º É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente:

I - criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes;

II - redigir enunciados que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado;

III - exigir especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado;

IV - redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios, ressalvadas as situações consideradas em regulamento como de alto risco;

V - aumentar os custos de transação sem demonstração de benefícios.

É um avanço importante, mas pontual, visto que o fenômeno é sistêmico e dependente dos incentivos existentes no sistema como um todo, além do mais usa o mesmo instrumento utilizado na prática do abuso regulatório por grupos de interesse: a legislação, que pode ser interpretada de distintas maneiras por órgãos administrativos e do judiciário.

A prática é análoga ao fenômeno de escolher candidatos da iniciativa privada para cargos políticos com a intenção de tornar a máquina pública eficiente, como a iniciativa privada de muitos países ocidentais, porém essas pessoas não conseguem o mesmo desempenho, pois um indivíduo é uma “solução” pontual inserida em um sistema com incentivos distintos do setor privado.

Assim também poder ser um único dispositivo legal interpretado subjetivamente e com base nas particularidades de cada caso concreto analisado, conforme o sistema de “Civil Law”, contra um exército de agências reguladoras, jogos de interesses de grupos privados e políticos com abertura sistemática para tal.

O sistema é que deve ser alterado se a busca é por uma solução real, conforme relata George Stigler, economista estadunidense laureado com o prêmio Nobel de Economia em 1982:

Um grande número de empresários de sucesso passou a ocupar altos postos administrativos no governo dos EUA, e vários - penso que a maioria - distinguiram-se menos nesse novo meio ambiente. Eles estão cercados e dominados por subordinados informados e entrincheirados, têm de lidar com legisladores que podem ser implacáveis em suas demandas, e quase tudo em sua agência que precisa ser alterado é intocável. (*apud* SOWELL, 2018, p.68).

O Ministério da Economia possui a Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade que estabeleceu o programa FIARC - Frente Intensiva de Análise Regulatória e Concorrencial - com a missão de avaliar atos normativos que possam causar distorções concorrenciais ou sejam anticompetitivos.

O FIARC elaborou parecer sobre a questão da Buser e alguns atos normativos, sobretudo da ANTT, para avaliar o impacto da regulamentação que impôs o circuito fechado para o serviço e fretamento, o custo para o consumidor, as possíveis distorções provocadas no setor e o caráter anticoncorrencial das medidas.

Os referidos custos associados à norma de circuito fechado no transporte rodoviário sob fretamento resultam em cerca de R\$1,055 bilhões anuais, tendo em vista a diferença de custo total entre os regimes de circuito aberto e fechado. Esse montante onera os usuários dos serviços de transporte sob fretamento, ocasiona barreiras à entrada, prejudicando a competição e outros incentivos à eficiência econômica.(FIARC - Buser Brasil Tecnologia Ltda vs Decreto nº 2.521/98, et al., 2021, p.118).

Além do mais, o parecer respondeu ao questionamento sobre se a imposição do circuito fechado para o transporte de fretamento e se existiria privilégio de determinados agentes econômicos em detrimento de outros, bem como classificou como bandeira vermelha alguns atos normativos que são prejudiciais para a concorrência. A conclusão foi a seguinte:

Sim, a restrição beneficia o segmento regular de transporte rodoviário de passageiros, buscando-se proteger o mercado deste segmento da competição com o segmento de fretamento. Essa proteção do mercado do serviço regular, em tese, também protege o financiamento dos beneficiários de descontos e gratuidades, uma vez que o custeio é indireto.(FIARC - Buser Brasil Tecnologia Ltda vs Decreto nº 2.521/98, et al, p.122).

(ii) BANDEIRA VERMELHA: Decreto nº 2.521, de 1998; Resolução nº 4.770, de 2015; e Resolução ANTT nº 4.777, de 2015. Estes normativos possuem caráter anticompetitivo, com fortes indícios de abuso regulatório que acarretam distorção concorrencial.(FIARC - Buser Brasil Tecnologia Ltda vs Decreto nº 2.521/98, et al. 2021, p.159).

As consequências principais e mais custosas são o abuso regulatório, que resulta na inflação legislativa, que constituem uma trava no desenvolvimento econômico a partir de todos os incentivos provenientes da forma organizacional dos sistemas legislativos, administrativos e jurídicos.

## 6 - O SISTEMA NO BANCO DOS RÉUS

1717

### 6.1 Abuso regulatório causa ou consequência?

A legislação do país não só pelo seu volume, mas, muitas vezes, por ser contraditória, alterada diversas vezes em um curto período de tempo, interpretada de distintas maneiras em casos específicos cria uma grave insegurança jurídica.

Não é diversa a situação quanto ao aumento do gasto público dados os custos difusos e os benefícios concentrados, a criação de redutos eleitorais - Pork Barrel System - pelos benefícios custeados por todos serem atribuídos a uma pessoa específica ou a um grupo político.

No Brasil, desde 1988, foram publicados 5,4 milhões de textos normativos (leis, medidas provisórias, instruções normativas, emendas constitucionais, decretos, portarias e atos declaratórios), 769 normas por dia útil. Só ao nível federal foram publicadas 163.129 normas, 15,96 por dia. Para cada cidadão, em média, se trata de 163.129 normas federais, 54.110 estaduais e 690 municipais, com um total de 217.929 normas em cima de cada um. Só 4,3% das normas não sofreram nenhuma mudança.(GIANTURCO, 2018, p. 366 -367)

Normas que regulamentam desde o comércio internacional a forma de comer ovos em São Paulo ou preparar batatas em Belo Horizonte<sup>6</sup> - MG. Os exemplos demonstram o grau de poder e regulação no qual estão submetidas as pessoas que estão sob a égide leis brasileiras.

No entanto, não demonstram os custos, principalmente os mais severos, que não são vistos facilmente, pois se a legislação impede a entrada de um concorrente em um setor específico é extremamente complexo, para não dizer impossível, especular exatamente qual o prejuízo para os consumidores que foram impedidos de utilizar o serviço ou produto.

Nisso, os responsáveis pelo dinheiro público, outra vez, levam a melhor na discussão com todos aqueles que não sabem enxergar além do alcance imediato de seus olhos. Eles podem ver a ponte. Mas, se tiverem treinado a si mesmos a perceber as consequências indiretas da mesma maneira que as diretas podem, mais uma vez, ver, com os olhos da imaginação, possibilidades que nunca se permitiu que chegassem a existir. Podem ver casas não construídas, automóveis, lavadoras de roupa, vestidos e paletós não fabricados, e talvez alimentos não cultivados nem vendidos. Enxergar esses elementos que não foram criados requer certa imaginação, que poucos têm. Podemos, talvez, imaginar imediatamente esses objetos não existentes, mas não podemos mantê-los em nossas mentes do mesmo modo como podemos com a ponte que atravessamos todos os dias quando vamos para o trabalho.(HAZLITT, 2020, p.39)

Na seara tributária, é evidente a inflação legislativa, principalmente, nas famosas guerras fiscais entre os entes federativos. O volume da legislação tributária também impressiona, bem como o grau de insegurança jurídica em questões que envolvem o pagamento ou a cobrança de tributos de pessoas físicas ou jurídicas.

1718

Para fugir do peso dos tributos as empresas podem escolher tecnologias não tão eficientes ou podem, por meio da proteção legal, não enfrentar a competição, logo não se preocupam se o seu produto é o melhor e o preço compatível.

Conforme aponta Marinho(2021), o Brasil possui um dos maiores livros do mundo em termos de volume. A obra foi organizada pelo advogado mineiro Vinícius Leôncio, pesa 7,5 toneladas, possui 41 mil páginas e reúne a legislação tributária municipal, estadual e federal.

Segundo relatório do CNJ(2022), o contencioso tributário brasileiro custou 5,44 trilhões, cerca de 75% do PIB, em 2019, ainda assim não é necessário recorrer ao fatalismo, basta entender os incentivos racionais, que não significam serem sempre positivos, como

---

<sup>6</sup> Referência à portaria nº 6/99 do Centro de Vigilância Sanitária de São Paulo que proíbe ovos com gema mole para o consumo(“crus”) - item 23.3 - e à Lei Municipal 8.118/00, de Belo Horizonte - MG, que obriga os comerciantes de batatas *in natura* a informar, por meio de uma placa, a melhor forma de preparar as batatas, o descumprimento é punido e gera advertência e a reincidência uma multa.

são criados e olhar para as consequências não somente a curto, mas também a longo prazo em todo o sistema.

É necessário ir além do tecnicismo e questionar os idealismos. O historiador e político romano Tácito(56-120) afirmou, durante o império romano, que “quanto mais corrupto o Estado, maior o número de leis” (*apud* MARINHO, 2021, p.15).

O entendimento pode ser ampliado para não focar apenas na parte criminalizada da atividade política, a corrupção. Pode-se dizer que quanto mais ineficiente o Estado, maior o número de leis e o alcance da legislação. A escritora Russa Ayn Rand, em sua obra “A Revolta de Atlas”, demonstra que não é em benefício do cidadão que atua um sistema minuciosamente regulamentado, contraditório e confuso.

O senhor realmente pensava que a gente queria que essas leis fossem observadas - indagou o Dr.Ferris. - Nós queremos que sejam desrespeitadas. É melhor o senhor entender direitinho que não somos escoteiros, não vivemos numa época de gestos nobres. Queremos é poder e estamos jogando para valer. Vocês estão jogando de brincadeira, mas nós sabemos como é que se joga o jogo, e é melhor o senhor aprender. É impossível governar homens honestos. O único poder que qualquer governo tem é o de reprimir criminosos. Bem, então, se não temos criminosos o bastante, o jeito é criá-los. E fazer leis que proíbem tanta coisa que se torna impossível viver sem violar alguma. Quem vai querer um país cheio de cidadãos que respeitam as leis? O que se vai ganhar com isso? Mas basta criar leis que não podem ser cumpridas nem objetivamente interpretadas, leis que é impossível fazer com que sejam cumpridas a rigor, e pronto! Temos um país repleto de pessoas que violam a lei, e então é só faturar em cima dos culpados. O sistema é esse, Sr. Rearden, são essas as regras do jogo. E, assim que aprendê-las, vai ser muito mais fácil lidar com o senhor.(RAND, 2017, p.456)

## 7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo cobriu uma série de temas dos quais o título isolado não consegue, em um primeiro momento, representar, mas não há demérito neste ponto, pois fica demonstrada a série de assuntos fundamentais que podemos compreender com bases em preceitos básicos.

Sobre o problema da inflação legislativa, ainda no século XVII, Juan de Mariana afirmou que quando “as leis são muitas e em demasia, como não se podem preservar todas, nem sequer saber, a todas se perde o respeito”.

Por que ou como um escolástico espanhol, há mais de 300 anos, conseguiu identificar e observar um problema cada vez mais acentuado no mundo contemporâneo? Porque soube em qual direção olhar, para os incentivos presentes no sistema vigente à época, analisou racionalmente a ação humana.

Se a forma de análise disposta neste pequeno artigo despertá-lo, caro leitor, para o grau de excelência das disciplinas aqui tratadas, bem como levá-lo a analisar outros temas

não menos importantes de forma racional e comprometida, então o artigo terá cumprido sua principal missão.

## 8 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASTIAT, Frédéric. **A Lei**. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 2010. 64 p.

GIANTURCO, Adriano. **A Ciência da Política: uma introdução**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. 540 p.

HAZLITT, Henry. **Economia em uma única lição**. 5 ed.rev.ampl - São Paulo: LVM Editora, 2020. 288 p

MARINHO, Rodrigo. O Brasil e a Sociedade de Desconfiança. Prefácio. In: **51 leis absurdas que você não conhecia**. COSTA, André. São Paulo: LVM Editora, 2021. 250 p.

RAND, Ayn. **A Revolta de Atlas**. Tradução de Paulo Henriques Britto. São Paulo: Arqueiro, 2017. 1216 p

SOWELL, Thomas. **Economia Básica: um guia voltado ao senso comum**. 5 ed. Traduzido por Carlos Bacci. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018. 368 p.

CONSELHO Nacional de Justiça. **Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro: relatório final de pesquisa**. Conselho Nacional de Justiça, Instituto de Ensino e Pesquisa - Brasília: CNJ, 2022. 314 p. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/02/relatorio-contencioso-tributario-final-v10-2.pdf> . Acesso em: 15/07/2023.

1720

FRENTE Intensiva de Avaliação Regulatória e Concorrencial. **Buser Brasil Tecnologia Ltda vs Decreto nº 2,521/98, et al**. Brasília: FIARC, 2021. 173 p. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/reg/frente-intensiva-de-avaliacao-regulatoria-e-concorrencial-fiarc/pareceres/2022-01-31-minuta\\_parecer\\_circuito\\_fechado-estrutura-padrao\\_versao-finalv10.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/reg/frente-intensiva-de-avaliacao-regulatoria-e-concorrencial-fiarc/pareceres/2022-01-31-minuta_parecer_circuito_fechado-estrutura-padrao_versao-finalv10.pdf) . Acesso em: 16/07/2023.

BRASIL. Lei nº 14.298 de 5 de janeiro de 2022. Altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001 e dispõe sobre critérios de outorga mediante autorização para o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; e dá outras providências. Brasília, DF, 2022. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Lei/L14298.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14298.htm). Acesso em: 18/07/2023.

BRASIL. Lei 13.874 de 20 de setembro de 2019. Lei de liberdade econômica. Brasília, DF, 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm). Acesso em: 18/07/2023.

BELO HORIZONTE. Lei nº 8.118 de 13 de novembro de 2000. Dispõe sobre o comércio de batatas *in natura* no varejo. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/at/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/2000/812/8118/lei-ordinaria-n-8118-2000-dispoe-sobre-a-comercializacao-de-batata-in-natura-no-varejo>. Acesso em: 19/07/2023.



BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3<sup>o</sup> Região(4<sup>o</sup> Turma). Agravo de Instrumento 5000213-90.2023.4.03.0000. Relatora: DES. FED. MONICA NOBRE, DJ 12/01/2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/trf-reitera-liberacao-viagens-onibus.pdf>. Acesso em: 12/07/2023.

SÃO PAULO. Portaria do Controle de Vigilância Sanitária n<sup>o</sup> 6 de 10 de março de 1999. Estabelece os parâmetros e critérios para o controle higiênico-sanitário em estabelecimentos de alimentos. Disponível em: [https://cvs.saude.sp.gov.br/zip/e\\_pt-cvs-06\\_100399.pdf](https://cvs.saude.sp.gov.br/zip/e_pt-cvs-06_100399.pdf). Acesso em: 19/07/2023.

ESCOSTEGUY, Diego. Senador que é dono de empresas de ônibus indica novo diretor da ANTT, **O Bastidor**[online]. 15 de dezembro de 2020. <https://obastidor.com.br/politica/senador-que-e-dono-de-empresas-de-onibus-indica-novo-diretor-da-antt-188>. Acesso em: 17/07/2023.

FETRANS. **Federação das Empresas de Transportes de Passageiros do Ceará, Piauí e Maranhão**, 2022. Diretoria. Disponível em: <https://fetrans.org.br/a-federacao/diretoria/>. Acesso em: 17/07/2023.

MOTA, Thaís. Deputados derrubam veto de Zema e endurecem regras para fretados em MG. **O Tempo**[online], Belo Horizonte, 10 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/politica/deputados-derrubam-veto-de-zema-e-endurecem-regras-para-fretados-em-mg-1.2567915>. Acesso em: 12/07/2023.

PELEGI, Alexandre. STF determina prisão de senador, Acir Gurgacz, dono da Eucatur. **Diário do Transporte**[online]. 26 de setembro de 2018. Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2018/09/26/stf-determina-prisao-de-senador-acir-gurgacz-dono-da-eucatur/>. Acesso em: 17/07/2023.