

# PARECER PRELIMINAR DE PLENÁRIO

## PROJETO DE LEI Nº 3.819, DE 2020

(Apensados: Projetos de Lei nº 2.292/21 e 3.241/21)

Altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, para estabelecer critérios de outorga mediante autorização para o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; e dá outras providências.

**Autor:** Senado Federal - Senador MARCOS ROGÉRIO

**Relator:** Deputado HUGO MOTTA

### I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3819, de 2020, modifica a Lei 10.233, de 5 de junho de 2001, para estabelecer critérios de outorga mediante autorização de linhas rodoviárias interestaduais e internacional de passageiros. O Projeto foi aprovado pelo Senado Federal e encaminhado a esta Casa em 22 /12/2020.

Foi distribuído às Comissões de Viação e Transportes – CVT; Finanças e Tributação – CFT (mérito e art. 54); e Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC, inicialmente sujeito à apreciação conclusiva pelas Comissões, com regime de tramitação de prioridade, conforme art. 151, II, RICD.

Em 11.02.2020 foi apresentado requerimento de urgência para a matéria.

Na Comissão de Viação e Transporte, em 29/03/2021, fui designado Relator da proposição.

Em uma apertada síntese, o projeto do Senador Marcos Rogério em seu Art 1º disciplina a outorga para a prestação não regular de serviços de



Assinado eletronicamente no(a) Delegação do(a) Dep. Hugo Motta  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218924080200>



\* C D 2 1 8 9 2 4 0 8 0 2 0 0 \*

transporte terrestre coletivo de passageiros; regulamenta a “inviabilidade técnica” de autorização de transporte, bem como a regulariza o processo seletivo para sua escolha.

Em seu Art. 2º o projeto visa estabelecer critérios para que as operadoras possam requerer a autorização do transporte.

O Art. 3º disciplina a multa máxima a ser aplicada por infração na prestação do serviço.

Por sua vez o Art. 4º determina a obrigação de inscrição estadual pelos operadores em todas as unidades da Federação em que pretendem atuar.

O Art. 5º suspende autorizações concedidas; Por fim, o Art. 6º revoga a taxa anual de fiscalização.

No prazo regimental foram oferecidas 23 emendas ao projeto de lei na Comissão de Viação e Transportes.

Posteriormente, foram apensados os Projetos de Lei nº 2.292/21 e 3.241/21.

O projeto 2.292/21 conforme sua justificativa propõe o fim da distinção entre serviços regulares e serviços não regulares de transporte e impõe limites a atuação regulatória do Estado, com vistas a permitir o surgimento de novas empresas, garantindo a idoneidade, a regularidade fiscal e a segurança operacional das empresas.

O Projeto 3.241/21, por sua vez prevê a possibilidade de utilização de caminhonetes, camionetas, jipes, utilitários e demais veículos com tração nas quatro rodas (4x4) para o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, com a finalidade de turismo ou sob regime de fretamento, em situações excepcionais

É o Relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Conforme dados do governo federal os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros no Brasil foram responsáveis por uma movimentação superior a 90 milhões de usuários em



Assinado eletronicamente, por delegação do(a) Dep. Hugo Motta  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218924080200>



2019 e superior a 46 milhões no ano de 2020, mesmo com as medidas restritivas de enfrentamento da pandemia COVID 19<sup>1</sup>.

O transporte rodoviário por ônibus, hoje, trata-se do principal meio de transporte coletivo, o que demonstra mais ainda o grau de importância do tema. “São 8.508<sup>2</sup> ônibus habilitados para a prestação dos serviços regulares. No transporte fretado são 20.861<sup>2</sup> veículos”<sup>2</sup>. A malha rodoviária do Brasil no ano de 2018 já se aproximava a 1,7 milhões de quilômetros, sendo 213 mil asfaltados, incluindo rodovias federais e estaduais<sup>3</sup>, dado esse que reforça a importância de um sistema de transporte eficiente, tendo em vista que se trata de um serviço vital a sociedade.

No âmbito da constitucionalidade das proposições, o transporte é elencado como um dos direitos sociais da pessoa humana. A legislação de transportes no Brasil é matéria de competência legislativa privativa da União, conforme art. 22, inciso XI, da Carta Federal. Nestes termos, compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (artigo 21, inciso XII, alínea ‘e’ da CF/88) e aos Municípios organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial (artigo 30, inciso V, da CF/88).

No que tange aos Estados, a competência é residual, tendo em vista que o artigo 25, § 1º, da CF/88, prescreve que são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição.

Portanto as proposições atendem aos critérios de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

No que tange à adequação financeira e orçamentária identificamos no PL nº 3.819, de 2020, o art. 6º que revoga a malfadada Taxa de Fiscalização do setor várias vezes questionadas na justiça com a concessão de liminares suspendendo sua cobrança, porém, tendo em vista que o início da vigência será em janeiro de 2022, e que a proposta não constitui renúncia de receita por não envolver quaisquer descontos no valor devido a título de



1 ANTT – Agencia Nacional de Transportes Terrestres. Apresentação. Disponível em: <<https://portal.antt.gov.br/apresentacao>>. Acesso em: 19 maio 2021.

2 Ibid.  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218924080200>

3 Ibid.



anistia ou remissão consideramos as proposições adequada e financeiramente compatíveis.

No que tange ao mérito da matéria, optamos por excluir do texto os seguintes trechos relativos a necessidade de se incluir na autorização a ser concedida:

Mercados ofertados em cada linha e vedação de seccionamentos intermunicipais

Hoje já há linhas interestaduais com mercados intermunicipais autorizados pelos Estados, dando sinergia para a operação, com reflexos econômicos positivos (operação em rede com economia de escala).

Itinerário, horários e as frequências mínimas de cada linha ofertada

A definição de horários deve ser de livre alteração de acordo com a programação das empresas, não devendo constar do termo de autorização. As frequências mínimas não deverão ser definidas por linha, deverão ser uma regra geral que caracterize o serviço como regular

Também optamos por rejeitar os seguintes temas trazidos pelo projeto:

Ressarcimento por oferecimento de gratuidades e descontos

Se antes o financiamento da gratuidade era feito pela própria tarifa (repassada aos usuários gerais), por meio desse subsídio cruzado, sem aumento de despesa, o novo dispositivo abre a possibilidade de o financiamento da gratuidade ser por ressarcimento, o que gera aumento de despesa, devendo seguir, portanto, observada a Lei de Responsabilidade Fiscal

Requisitos que os operadores interessados deverão indicar para obter a autorização

Entendemos que essa matéria deve ser objeto de regulação, e pode limitar a concorrência no mercado.

Assinado eletronicamente, por delegação do(a) Dep. Hugo Motta  
Para conferir a assinatura, acesse <http://infoleg.net/legislacao/legislacao-assinatura.camara.leg.br/CD218924080200>



\* C D 2 1 8 9 2 4 0 8 0 2 0 0 \*

## Redução do valor das multas

Na lei atual as multas podem chegar a 10 milhões de reais. Tendo em vista a situação fiscal corrente, é conveniente não colaborar com medidas que reduzam receitas, sob pena de incorrer em vedações à LDO e à Lei de Responsabilidade Fiscal

Agora passamos a analisar as 23 (vinte e três) emendas oferecidas ao projeto de lei:

### **Emendas nºs 1, 2, 4, 6, 9, 11, 15, 19, 22 e 23**

As Emendas apresentadas pelos ilustres Parlamentares tratam do mesmo dispositivo, qual seja, o artigo 13, V, “a”, da Lei n. 10.233/01.

Em nosso parecer, no caso do transporte não regular, isto é, fretamento, mantém-se a vedação da venda individual de bilhete de passagem, motivo pelo qual acolhemos as emendas 1, 2, 6, 11, 19, 22 e 23.

Vê-se que a intenção legislativa foi estabelecer limitações à prestação não regular de serviços de transporte terrestre coletivo de passageiros, gênero em que se insere a espécie fretamento.

### **Emendas nºs 3, 12 e 21 (Relativas ao art 1º do PL nº 3.819/20, que altera a alínea “b” do inciso IV, do § 3º do artigo 47-B da Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001)**

As Emendas apresentadas pelos ilustres parlamentares buscam suprimir a exigência de capital social mínimo ou reduzi-lo de R\$ 2.000.000, 00 (dois milhões de reais), conforme previsto no PL nº 3.819/20, para o valor de R\$ de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais).

Uma análise superficial do tema faria parecer que tal iniciativa criaria incentivo à entrada de novos operadores para ao Sistema de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros, pois aumentaria a quantidade de empresas que atenderiam tal requisito. Porém, deve-se acima de tudo questionar: quais seriam estes novos operadores que atenderiam ao requisito de possuir um capital social de R\$ 200.000,00, e que não chegariam a um capital social de R\$ 2.000.000,00 ? Tais operadores seriam capacitados e qualificados para prestar complexos serviços de transporte de passageiros interestaduais? Estas empresas teriam condições de fazer face às exigências do setor e, acima de tudo, garantir a principal diretriz a ser seguida para



regulamentação do serviço: a segurança dos usuários? Certamente a resposta a estas questões é apenas uma. Não.

A qualidade do operador deve ser verificada em todos os procedimentos de sua aceitação como autorizatário dos serviços regulares do transporte rodoviário interestadual de passageiros, devendo-lhe ser exigidas as condições mínimas que irão garantir, pelo menos, a observância das normas editadas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres, ANTT.

Conforme pode ser observado na atual regulamentação do setor, bem como no conteúdo recentemente publicado para a Audiência Pública de discussão de seu novo marco regulatório, não se deve abrir mão de determinados requisitos considerados imprescindíveis para os futuros operadores, tais como a disponibilização de frota operacional, garagem, pontos de alimentação, pontos de apoio contendo frota reserva, equipamentos e veículos para manutenção corretiva ao longo das viagens, alojamento para motoristas, dentre outros. Natural que o atendimento a estes quesitos demandem recursos dos operadores. E, observando-se que um, somente um, ônibus usado possui valor muitas vezes superior a R\$ 200.000,00, percebe-se de antemão que a redução do capital social mínimo para o candidato a autorizatário não condiz com os investimentos minimamente necessários para a prestação dos serviços. Se flexibilizada exigência de capital social ao mínimo pretendido, se admitirá operadores que não conseguirão atender às normas que garantem a qualidade, conforto e segurança dos usuários. Não se garantirá o atendimento necessário para eventuais percalços que venham a ocorrer, sem uma estrutura de apoio que lhes garantam confiabilidade e agilidade para solução de problemas, bem como para o descanso dos motoristas que, em última análise, afeta diretamente a segurança das vidas transportadas.

Não menos importante, a lei estabelece a responsabilidade dos sócios da empresa responderem com o seu patrimônio pessoal até o limite do capital social constante em seu contrato social, podendo impedir que os sócios possam ser responsabilizados financeiramente para cobrirem com a totalidade ou parcela substancial de eventuais indenizações por acidentes ocorridos, permitindo-lhes que, muitas vezes, ao se fixar um capital social extremamente baixo, possam vir a ser responsabilizados por apenas uma parcela ínfima dos prejuízos financeiros causados. E as notícias recentes, de 2020, sobre

Assinado eletronicamente, por delegação do(a) Dep. Hugo Motta

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218924080200>



acidentes de ônibus em rodovias brasileiras demonstram a sensibilidade desse assunto.

Ante a essas razões rejeitamos as emendas apresentadas.

**Emendas nºs 5, 13, 17 e 18 (Relativas ao inciso III do art 2º do PL nº 3.819/20)**

As emendas são relativas a questão da permissão de terceirização de até 40% da frota utilizada. Acatamos a totalidade das emendas, por considerar que esse tema é de caráter técnico cabendo à Agência reguladora definir as características da frota. Se aprovarmos sem estudos medidas como essa poderemos estar impedindo o surgimento de novos modelos de comércio e acesso.

**Emendas nºs 13 e 16 (Relativas ao inciso V do art 2º do PL nº 3.819/20)**

Também acatamos essas emendas por considerar que a comprovação e estudo de viabilidade econômica vai na contramão de previsões da Lei de liberdade econômica, da política de desburocratização do mercado de transporte, e da estruturação da outorga de autorização.

**Emendas nºs 7, 8, 10, 14 e 20**

Prevê a suspensão das autorizações concedidas entre 30 de outubro de 2019 e a data de publicação da Lei.

Convém ressaltar, que no ordenamento jurídico, Lei superveniente que suspenda autorizações já concedidas pode ser questionada com base na proteção ao ato jurídico perfeito e isonomia. As autorizações concedidas desde outubro de 2019 atenderam os requisitos vigentes à época para autorização e trouxeram ampliação concorrência para o setor. Também o dispositivo é desnecessário pois o Art. 47 da Lei 10.233 garante reavaliação e ajuste a nova lei. Possui vício constitucional formal afrontando princípio da isonomia. Também é possível vício de iniciativa da proposta legislativa, interferência na agência (revogação de autorizações), o que poderia causar grande insegurança jurídica. Por fim ressalte-se que a ANTT tem mantido as autorizações em inúmeras ações judiciais



Assinado eletronicamente, por delegação do(a) Sr(a) Hugo Wotta

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218924080200>



Tendo em vista que essas emendas vão no sentido de suprimir esse dispositivo, estamos acolhendo-as no nosso parecer.

### III - CONCLUSÃO

Pela Comissão de Viação e Transportes:

Pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.819/20 e do PL 2292/2021, apensado, e das emendas 1, 2, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 22 e 23, na forma do substitutivo em anexo, e pela rejeição das emendas nºs 3,4,9,12,15 e 21 e do PL 3241/21, apensado.

Pela Comissão de Finanças e Tributação:

pela não implicação do PL 3.819/20, dos apensados, PL 2292/21 e PL 3241/21, e do substitutivo em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária dos projetos, do substitutivo e das emendas apresentadas na Comissão de Viação e Transportes, e no **MÉRITO** pela aprovação do PL 3.819/20, e do PL 2292/21, apensado, nos termos do substitutivo da CVT, e das emendas aprovadas na Comissão de Viação e Transporte, pela rejeição das demais e do PL 3241/21, apensado.

Pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania

pela constitucionalidade, juridicidade e Técnica Legislativa do Projeto de Lei nº 3.819/20 e dos projetos apensados, do substitutivo oferecido pela Comissão de Transportes, e das emendas apresentadas na Comissão de Viação e Transportes.



Deputado HUGO MOTTA

Relator

## SUBSTITUTIVO

### PROJETO DE LEI Nº 3.819, DE 2020

Altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, para estabelecer critérios de outorga mediante autorização para o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; e dá outras providências

O Congresso Nacional decreta:

**Art. 1º** Esta Lei modifica a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que “Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências”, para alterar regras relativas ao regime de outorga dos serviços de transporte rodoviário coletivo interestadual ou internacional de passageiros.

**Art. 2º** A Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 13.....

V - *autorização, quando se tratar de:*

- a) *prestação não regular de serviços de transporte terrestre coletivo de passageiros, vedada a venda de bilhete de passagem;*



Assinado eletronicamente, por delegação do(a) Dep. Hugo Motta  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218924080200>



.....” (NR)

*”Art. 47-B. Não haverá limite para o número de autorizações para o serviço regular de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, salvo no caso de inviabilidade técnica, operacional e econômica.*

*§ 1º O Poder Executivo definirá os critérios de inviabilidade de que trata o caput, que servirão de subsídio para estabelecer critérios objetivos para a autorização dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.*

*§2º A ANTT poderá realizar processo seletivo público para outorga da autorização, observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, na forma do regulamento.*

*§3º A outorga de autorização deverá considerar, sem prejuízo dos demais requisitos estabelecidos em lei a exigência de comprovação, por parte do operado de:*

*I-requisitos relacionados à acessibilidade, segurança e capacidade técnica, operacional e econômica da empresa, de forma proporcional à especificação do serviço, conforme regulamentação do Poder Executivo;*

*II - capital social mínimo de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais).“ (NR)*

**Art. 3º** Os operadores deverão possuir inscrição estadual em todas as unidades da Federação em que pretendam operar, para fins de recolhimento do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

**Art. 4º** Revoga-se o § 3º do art. 77 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

**Art. 5º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em 14 de dezembro de 2021.

Deputado HUGO MOTTA

Relator

