

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

PROJETO DE LEI Nº 336, DE 2021

Acresce o § 4º ao art. 77 da Lei nº 10.233, de 05 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 Infraestrutura de Transportes, e dá outras providências.

Autor: Deputado JOSE CARLOS SCHIAVINATO

Relator: Deputado FELIPE RIGONI

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em análise, de autoria do Deputado Schiavinato, objetiva a redução pela metade da taxa de fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) para transporte escolar e turístico, em virtude de decretação de estado de calamidade pública.

Tal taxa encontra-se amparada no art. 77, III da Lei Nº 10.223/2001 e no § 3º do mesmo artigo e compreende o valor de R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais) por ano e por ônibus registrado pela empresa detentora de autorização ou permissão outorgada pela ANTT. Ainda, unida com as receitas mencionadas nos incisos I, II, IV, V e VI do art. 77 da referida lei, constitui receita da ANTT.

Em sua proposta, o autor elenca que a redução desta taxa é uma forma de amenizar custos operacionais de empresas de transporte



turístico e escolar, arguindo que a prestação desses serviços foi plenamente suspensa em virtude da pandemia.

Além disso, procura demonstrar que o setor se encontra em estado de grave crise, com fonte de renda paralisada e consequente insuficiência financeira para adimplir a taxa fiscalizatória. Ademais, argui que uma solução a este problema setorial, ainda que transitória, é obrigação do Estado.

O projeto de lei em análise vem a esta Comissão por força art. 32, XX, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). Na sequência, a Comissão de Finanças e Tributação também se pronunciará (Mérito e art. 54 do RICD). Por fim, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania deverá se manifestar e quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposta.

A proposição está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões (art. 24, II) e encontra-se em regime de tramitação ordinária. No prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto.

É o nosso relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Trata-se de meritória proposta que visa alterar a “Lei orgânica” da ANTT, a fim de reduzir o valor da taxa de fiscalização de transporte escolar e turístico pela metade em virtude de decretação de estado de calamidade. Pontua-se, contudo, que não há taxa de fiscalização instituída para transporte escolar e turístico, apenas para transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, estabelecida no § 3º do art. 77 da Lei Nº 10.223/2001.

Como bem se aduz do nosso Código Tributário Nacional (CTN), instituído pela Lei Nº 5.172/66, “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, **instituída em lei** e cobrada mediante **atividade administrativa plenamente vinculada.**”



Ou seja, a fins de cobrança de taxa, clama-se por norma que a institua e recolhimento por autoridade competente para essa finalidade, o que compreende, por exemplo, o exercício regular do poder de polícia, supracitado na fiscalização da ANTT frente ao setor de transporte, gerando, por força de lei, taxa fiscalizatória derivada deste poder de polícia.

Dito isso, não se observa, em nossa cognição, na lei que se pretende alterar, comando normativo que institua taxa fiscalizatória para o segmento de transporte turístico e escolar. Contudo, mesmo assim, não se esquece da meritória iniciativa de lei, que será reordenada na forma do substitutivo que apresentaremos.

Nessa esteira, é patente a grave crise generalizada que a economia brasileira enfrenta. Em especial, destaca-se, neste triste quadro nacional, a situação do setor de transportes, tanto de passageiros, quanto de cargas. Em estudo realizado pela Confederação Nacional do Transporte, foi demonstrado que aproximadamente 97% das empresas do segmento enfrentam prejuízos decorrentes da pandemia¹.

Quanto à taxa de fiscalização em si e seu mérito normativo, constata-se que esta é fonte de diversos questionamentos judiciais, a fim de se reconhecer a ilegalidade na sua cobrança. Ao judiciário², são apresentados argumentos de ordem principiológica, de organização empresarial e de proporcionalidade.

Cita-se, por exemplo, a alegação de que a capacidade econômica do contribuinte é desrespeitada pela taxa, uma vez que se estabelece valor que deva adimplir, desconsiderando a origem do pagamento da taxa, qual sejam, a fonte de renda do contribuinte e suas respectivas particularidades.

Além desta, menciona-se a questão da isonomia na cobrança do tributo, pois o valor é o mesmo para empresas que possuem o transporte

¹ Painel Pesquisa de Impacto Covid-19 - [Link](#).

² TRF1 - Agravo de Instrumento nº 0054995-36.2016.4.01.0000; TRF4 - Apelação nº 5004806-68.2016.4.04.7118.



como o “core” de sua atividade empresarial³ e para àquelas que desenvolvem a atividade de turismo de maneira esporádica e eventual, na modalidade de fretamento ou correlatas.

Ambas as hipóteses, na atual dicção legal e na contemporânea aplicação da norma pela ANTT, efetuam o pagamento do tributo, sob pena de inscrição em dívida ativa da União e no Cadastro Informativo dos Créditos não quitados do Setor Público Federal – CADIN -, além de obstar qualquer hipótese de renovar a autorização ou permissão outorgada pela ANTT⁴, sem prejuízo de advertência, multa, suspensão, cassação, declaração de inidoneidade e perdimento do veículo⁵.

Ademais, discute-se, também, a admissibilidade da taxa no ordenamento jurídico brasileiro a partir da ótica da proporção e da razoabilidade, uma vez que R\$ 1.800,00 para cada ônibus registrado pela empresa é visto como abusivo e desproporcional nos autos de certos processos, por associações que representam o setor e buscam a prestação jurisdicional a fim de reconhecer a inexistência do débito tributário.

Sabendo disso, certamente se reconhece a controvérsia que envolve a questão, principalmente quando o contribuinte é confrontado ao contexto pandêmico, de desespero emocional e financeiro, em que cada centavo é de suma importância para a sobrevivência empresarial.

Quanto às taxas e sua respectiva proporcionalidade - alegações frequentes dos pleiteantes -, veja-se o seguinte entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6211:

TAXA – PODER DE POLÍCIA – EXERCÍCIO – CUSTOS – ARRECADAÇÃO – INCONGRUÊNCIA. Considerado o princípio da proporcionalidade, conflita com a Constituição Federal instituição de taxa ausente equivalência entre o valor exigido do contribuinte e os custos alusivos ao exercício do poder de polícia – artigo 145, inciso II, da Lei Maior –, sob pena de ter-se espécie tributária de caráter

³ Grandes e conhecidas companhias que prestam o serviço de transporte interestadual e internacional regularmente, por exemplo.

⁴ Resolução ANTT 4.936/2015 - [Link](#).

⁵ Lei N° 10.233/2001 – Art. 78-A – [Link](#).



arrecadatório cujo alcance extrapola a obtenção do fim que lhe fundamenta a existência, dificultando ou mesmo inviabilizando o desenvolvimento da atividade econômica. (ADI 6211, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 04/12/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-109 DIVULG 04-05-2020 PUBLIC 05-05-2020).

Como bem operado por nossa Suprema Corte, uma taxaação vazia e a falta de equivalência entre o exercício do poder de polícia e o valor exigido conflitam com o princípio da proporcionalidade. Demonstrou-se também, neste emérito acórdão, que tal forma de taxaação acarreta, na verdade, em óbices ao próprio desenvolvimento da atividade econômica que se pretende fiscalizar.

Conste, em tempo, que, na ADI 6211, discutiu-se que as taxas, como o próprio comando constitucional alude, não podem ter base de cálculo própria de impostos. Ou seja, não podem basear-se em grandeza que busque a capacidade contributiva, ao passo que, de acordo com a melhor doutrina, a base de cálculo possível para a taxa é a suficiente para aduzir o valor da atividade que o contribuinte clamou do Estado, ainda que aproximado⁶.

Dessa maneira, não parece razoável a instituição de taxa fiscalizatória individualizada para cada ônibus e devida anualmente pelo agente regulado. Em tempos normais, a mencionada taxa já é questionável pelas razões jurídicas expostas. Em contexto pandêmico, adicionam-se a estas o extraordinário momento que se vive, que clama por juízo de conveniência, oportunidade e de transição, que os poderes republicanos devem considerar para qualquer decisão em meio à pandemia.

Prosseguindo, é interpretação plausível a de que o tributo na Lei em alteração foi disposto a fim de gerar arrecadação exorbitante e desproporcional à atuação fiscalizatória do Estado a ser exercida. Nesse sentido, quanto à Lei em tela e relativo aos domínios do direito tributário, vê-se ainda, outro princípio de suma importância para a análise da taxa em discussão, o da razoabilidade.

⁶ Luís Eduardo Schoueri, professor titular de direito tributário da USP (in Direito Tributário, 8ª edição, Saraiva, São Paulo, 2018, fls. 186-7)



Sobre este, vejamos a dicção do ex-ministro do Supremo Tribunal Federal Celso de Mello, que conceituou o “abuso do poder de legislar” *lato sensu* e em Direito Tributário, ao pormenorizar a ADI 2551 em profunda e acertada análise, que lhe é muito peculiar:

“(…) O poder público, especialmente em sede de tributação, não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade, que traduz limitação material à ação normativa do Poder Legislativo. O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do poder público. O princípio da proporcionalidade, nesse contexto, acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do poder público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. A prerrogativa institucional de tributar, que o ordenamento positivo reconhece ao Estado, não lhe outorga o poder de suprimir (ou de inviabilizar) direitos de caráter fundamental constitucionalmente assegurados ao contribuinte. É que este dispõe, nos termos da própria Carta Política, de um sistema de proteção destinado a ampará-lo contra eventuais excessos cometidos pelo poder tributante ou, ainda, contra exigências irrazoáveis veiculadas em diplomas normativos editados pelo Estado”.

Restam, assim, evidenciados os diversos requisitos político-constitucionais para que se estabeleçam taxas em conformidade com a Lei maior. De forma sumária, elenca-se:

1. Correspondência entre o valor exigido e o custo da atividade estatal;
2. Proporcionalidade e razoabilidade e;
3. Respeito à livre iniciativa e à liberdade empresarial.

Portanto, vê-se que a taxa instituída com o advento da Lei N° 10.223/2001, a partir da ótica exposta, pode ser considerada antijurídica e inconstitucional. Em tempo, a medida será bem-vinda também da ótica empresarial e administrativa, uma vez que dispensará qualquer engenharia



fiscal e administrativa tanto do contribuinte para adimplir a taxa, tanto da ANTT para cobrá-la.

Desse modo, é dever deste Congresso Nacional o controle normativo do dispositivo da Lei N° 10.223/2001, para resguardar a harmonia do sistema constitucional e os princípios fundantes da Lei maior, na forma do substitutivo que apresentamos, que suspende a taxa a partir do ano de 2022, com vistas a garantir segurança jurídica e tratamento isonômico ao agentes do mercado de transporte coletivo, uma vez a taxa já foi adimplida por certas sociedades empresárias de transporte, de acordo com o cronograma de pagamento da taxa de fiscalização disposto no art. 3° da Resolução ANTT 4.936/2015.

Nestes termos, pela Comissão de Viação e Transportes, nosso voto é pela aprovação do Projeto de Lei N° 336/2021, na forma do substitutivo que ora apresento.

Sala da Comissão, em de de 2021.

Deputado **FELIPE RIGONI**
Relator



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Felipe Rigoni
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD216430070600>



COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES
SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 336/2021
(Do Sr. Jose Carlos Schiavinato)

Estabelece a revogação da taxa de fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres para o transporte coletivo, a que se refere o § 3º do art. 77 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei determina a revogação da taxa de fiscalização da Agência Nacional dos Transportes Terrestres - ANTT para o transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros por ano e por ônibus registrado pela empresa detentora de autorização ou permissão outorgada pela ANTT, a que se refere o § 3º do art. 77 da 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.

Art. 2º Revoga-se o § 3º do art. 77 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor em 01º de janeiro de 2022.

Sala da Comissão, em de de 2021.

Deputado **FELIPE RIGONI**
Relator



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Felipe Rigoni
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD216430070600>

