

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 69, DE 2022

Susta a Portaria da Agência Nacional de Transportes Terrestres nº 27, de 03 de março de 2022, que padroniza o procedimento de fiscalização previsto na Resolução ANTT nº 4.287, de 13 de março de 2014.

Autor: Deputado MÁRCIO LABRE

Relator: Deputado RODRIGO COELHO

I - RELATÓRIO

O projeto de decreto legislativo em exame susta a Portaria da Agência Nacional de Transportes Terrestres nº 27, de 03 de março de 2022, que padroniza o procedimento de fiscalização previsto na Resolução ANTT nº 4287, de 13 de março de 2014.

A matéria foi distribuída às Comissões de Viação e Transportes – CVT e de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC, estando sujeita ao Plenário.

Na justificação do projeto, o autor, Deputado Márcio Labre, diz que a “Diretoria Colegiada da ANTT aprovou e publicou a Súmula nº 11, de 02 de dezembro de 2021, cujo conteúdo define expressamente o que configura transporte clandestino de passageiros”. S.Exa. aponta que a referida súmula “estabelece que será classificado como transporte clandestino apenas aquele realizado por pessoa física ou jurídica, sem qualquer autorização da ANTT”. No entanto, argumenta, a Portaria nº 27 de 2022 teria elencado cerca de 10 (dez) hipóteses de supostas infrações que se caracterizariam como transporte



clandestino, contrariando, no juízo de S.Exa., ato normativo hierarquicamente superior, o que a tornaria definitivamente ilegal.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Em consonância com o movimento de modernização regulatória no âmbito do transporte coletivo rodoviário interestadual e internacional de passageiros, a ANTT editou a Resolução nº 4287, de 13 de março de 2014, que buscou estabelecer os procedimentos de fiscalização do transporte clandestino de passageiros.

De acordo com o § 1º do art. 1º da Resolução nº 4287/2014, *“Considera-se serviço clandestino o transporte remunerado de pessoas, realizado por pessoa física ou jurídica, sem autorização ou permissão do Poder Público competente”*. (grifou-se).

Após a edição deste ato normativo, verificou-se que a fiscalização exercida pela Agência aplicava critérios distintos de avaliação e caracterização de transporte clandestino de passageiros, praticando injustiças e distorcendo o disposto na legislação.

Diante disso, a Diretoria Colegiada da ANTT reuniu-se e aprovou a Súmula nº 11, de 2 de dezembro de 2021, cujo teor transcreve-se abaixo:

SÚMULA Nº 11, DE 2 DE DEZEMBRO DE 2021

O transporte clandestino de passageiros, na forma da Resolução nº 4.287, de 13 de março de 2014, é aquele realizado por pessoa física ou jurídica, sem qualquer autorização lavrada por parte da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, assim entendida a ausência de emissão válida e regular de:

I - Termo de Autorização de Serviços Regulares - TAR e da correspondente Licença Operacional - LOP, no caso da prestação do serviço regular de transporte



rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros;
ou

II - Termo de Autorização de Fretamento - TAF, no caso da prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento.

Parágrafo único. A constatação, por parte da fiscalização, do exercício da atividade de transporte coletivo de passageiros em desconformidade com os limites autorizados pelo ato de outorga, ou mesmo a execução do serviço fora dos limites da LOP ou da Licença de Viagem de Fretamento - LV, não autorizam a aplicação da Resolução nº 4.287, de 2014, sem prejuízo da imposição das sanções cabíveis diante da verificação da ocorrência de eventuais irregularidades.

Nos termos da referida Súmula, deve ser classificado como transporte clandestino apenas aquele realizado por pessoa física ou jurídica sem qualquer autorização da ANTT, ou seja, havendo autorização, ainda que haja prestação do serviço em desconformidade com os limites estabelecidos pelo ato de outorga, não estaria autorizada a aplicação da Resolução nº 4.287 de 2014.

Dessa forma, com a edição da Súmula nº 11, restou incontestável o que configura transporte clandestino de passageiros, não sobrando espaço para divergências interpretativas por parte da fiscalização ou dos operadores de transporte.

Ocorre que a Portaria nº 27, de 03 de março de 2022, da Superintendência de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros, insistiu em abrir divergências interpretativas que a Súmula 11/2021 estava destinada a enfrentar. A referida Portaria que se propõe sustar infringe, diretamente, a Súmula nº 11, tanto material quanto formalmente, o que a configura como ato que extrapola, de modo ululante, o poder regulamentar do Poder Executivo e os limites da delegação legislativa que este recebeu.

Há extrapolação formal de seu poder regulamentar, uma vez que a Portaria é ato normativo hierarquicamente inferior, editado por servidor da autarquia não integrante da Diretoria Colegiada, dispondo contrariamente ao contido na Súmula. Conforme art. 52 da Lei nº 10.233/2001, a Diretora

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Rodrigo Coelho

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225442686400>



Colegiada é o órgão de deliberação máxima da ANTT, a qual editou a Súmula 11/2021, ao passo que a Portaria nº 27, de 03 de março de 2022, foi editada pelo Superintendente de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros da Agência.

Importa observar que a referida Lei nº 10.233/2001, em seu art. 60, define competir à Diretoria Colegiada o cumprimento dos deveres legais e, ainda, a edição e aprovação do regimento interno da agência reguladora. Além disso, o art. 61 da mesma lei estabelece o comando hierárquico da diretoria sobre o pessoal e os serviços, além da coordenação de competências administrativas.

Tais artigos fundamentam a Resolução nº 5.888/2020, que aprovou o Regimento Interno da ANTT. De acordo com o art. 13 do RI/ANTT, "a Diretoria Colegiada é o órgão máximo da ANTT". Além disso, o art. 14 do RI/ANTT prescreve que "a coordenação interna das atividades e competências será exercida pela Diretoria Colegiada, diretamente ou com apoio das Superintendências". Em relação às competências da Diretoria Colegiada, o art. 15 do Regimento Interno descreve como uma de suas atribuições "analisar, discutir e decidir, em instância administrativa final, as matérias de competência da ANTT", o que inclui, nos termos do inciso IX, "aprovar enunciados de Súmulas e Manual de Procedimentos".

Por fim, o conceito de "súmula" é disposto no artigo 120, III, do RI/ANTT:

"Artigo 120. As manifestações da ANTT ocorrerão mediante os seguintes instrumentos:

[...]

III - Súmula - enunciado, com efeito vinculante em relação às demais unidades organizacionais da ANTT, exceto a Procuradoria Federal junto à ANTT, destinado a tornar público:

a) interpretação da legislação de transportes terrestres; ou

b) "entendimento pacífico, reiterado e uniforme proveniente das decisões da Diretoria Colegiada ou das Superintendências". (grifou-se)



Ainda com relação ao Regimento Interno da ANTT, vale observar o art. 43, inciso VII, que trata das competências vinculadas aos cargos de superintendência, dentre elas "garantir a uniformidade de entendimentos, interpretações e ações por suas unidades em respeito às Súmulas e diretrizes da Diretoria Colegiada" (grifou-se).

Também há extrapolação material da delegação legislativa, uma vez que a Portaria inova, criando diversas situações caracterizadoras de prestação clandestina de transporte coletivo de passageiros que não estão previstas na Resolução nº 4287/2014 e na Súmula nº 11/2021.

Enquanto a Súmula nº 11 conceitua o transporte clandestino de passageiros apenas como aquele realizado sem qualquer autorização, em conformidade com o disposto na Resolução nº 4.287 de 2014, a Portaria nº 27/22 elenca cerca de dez hipóteses de supostas infrações que se caracterizariam como transporte clandestino, ou seja, cria novos elementos para definir "transporte clandestino de passageiros", indo além do que estabelece o ato normativo hierarquicamente superior, o que a torna definitivamente ilegal.

Para reforçar a ilegalidade da Portaria nº 27/22, cumpre recordar o artigo 30 do Decreto-Lei nº 4.657/1942, o qual estabelece que "As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas" (grifou-se). Como se observa, a referida Portaria também ofende a chamada Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), criando insegurança jurídica na aplicação do ordenamento jurídico brasileiro.

Entre as hipóteses elencadas que caracterizam o "transporte clandestino", elencadas na Portaria nº 27/22, mas inexistentes na Súmula 11/2021, chama atenção aquela prevista na alínea 17 do Anexo I da Portaria, que classifica como clandestino o transporte coletivo em regime de fretamento que porventura não cumpra a contestável regra do circuito fechado, aplicando-se ao operador, no caso, a sanção de apreensão.



Aqui é necessário destacar que a regra do “circuito fechado” já foi expressamente rechaçada por diversos órgãos, entre eles o Ministério do Turismo, que a classifica como inimiga do desenvolvimento do setor, e do FIARC - Frente Intensiva de Avaliação Regulatória e Concorrencial - do Ministério da Economia, que classifica a regra como anticoncorrencial, observando que ela não cumpre sua finalidade regulatória.

Diante das flagrantes ilegalidades observadas na Portaria da Agência Nacional de Transportes Terrestres nº 27, de 03 de março de 2022, que exorbita seu poder regulamentar, no que cabe a esta Comissão de Viação e Transportes regimentalmente analisar, **somos pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 69, de 2022.**

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado RODRIGO COELHO
Relator





Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Rodrigo Coelho
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225442686400>

