

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

PROJETO DE LEI Nº 148, 2020 (PRINCIPAL)

(Apenso: PL nº 4497, de 2020; PL nº 4664, de 2020; PL nº 5400, de 2020; PL nº 5572 de 2020; PL nº 744, de 2022)

Altera a Lei nº 10.233, de 2001, para dispor sobre autorização de transporte rodoviário interestadual de passageiros em regime de fretamento.

Autor: Dep. Abou Anni (PSL-SP)

Relator: Dep. Alê Silva (REPUBLIC-MG)

I – RELATÓRIO

Encaminhado para exame desta Comissão o Projeto de Lei nº 148, de 2020, e seus apensos, de autoria do Deputado Abou Anni, que *"Altera a Lei nº 10.233, de 2001, para dispor sobre autorização de transporte rodoviário interestadual de passageiros em regime de fretamento."*

O PL 148/2020 propõe que pessoas físicas possam figurar como autorizatários do transporte rodoviário interestadual de passageiros por fretamento, objetivando a ampliação da concorrência, o que converge em favor da política pública posta pelo Executivo Federal nesse sentido, considerando o bojo da Lei 10.233/01, de autoria do Governo, que permite que o serviço seja prestado tanto por pessoas jurídicas como físicas.

Apenso estão os seguintes Projetos de Lei:

- a) **PL nº 4497, de 2020, de autoria do Dep. Kim Kitaguri (DEM/SP):** Altera a Lei 10.233 de 2001, para prever o uso de plataforma digital no serviço de transporte rodoviário por ônibus, zelar pela livre concorrência e incentivar boas práticas e soluções inovadoras;
- b) **PL nº 4664, de 2020, de autoria do Dep. JHC (PSB/AL):** Altera a Lei 10.233 de 2001, para estabelecer a Lei de Liberdade de Escolha do Transporte Viário e garantir o direito de escolha do usuário, bem como estabelecer mecanismos de expansão do acesso dos consumidores aos serviços de transporte rodoviário público regular e transporte rodoviário privado por afretamento;
- c) **PL nº 5400, de 2020, de autoria do Dep. Alexandre Frota (PSDB/SP):** Altera o Decreto 2.521 de 20 de março de 1998;



- d) **PL 5572, de 2020, de autoria do Dep. Rodrigo Coelho (PSB/SC):** Altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, para estabelecer a definição de transporte rodoviário regular e por fretamento;
- e) **PL nº 744, de 2022, de autoria do Dep. Sóstenes Cavalcante (PL-RJ):** Altera a Lei 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 Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências.

Tratam-se de proposições voltadas à desoneração regulatória do setor de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, disciplinadas no bojo da Lei 10.233, de 2001, e do Decreto 2.521, de 1998, especialmente daquele prestado em regime privado, por fretamento.

De fato, o assunto não é novo no Congresso Nacional. O setor rodoviário foi examinado quando da tramitação do PL 3819, de 2019, que tratou do serviço prestado em regime público mediante a outorga por autorização, mas que com um único artigo adentrou sobre questões relativas à possibilidade da intermediação e da vedação à venda de passagens no transporte coletivo privado. O referido projeto foi aprovado com a garantia da aplicação do ordenamento jurídico pátrio ao setor de fretamento, no que tange à liberdade contratual e do direito de uso de plataformas digitais de intermediação de viagens. Ocorre que tal projeto foi analisado diretamente em Plenário, sem que esta Comissão fosse ouvida, de modo que somente agora a CVT pode se debruçar sobre as propostas em discussão neste relatório.

Em dezembro de 2019, fretadores organizados se mobilizaram no Distrito Federal requerendo melhores condições de trabalho. O principal objetivo do setor é a supressão de regras que se constituem como reservas de mercado em favor de outros agentes, restringindo a competitividade, e que não cumprem função regulatória, tal como a regra do “circuito fechado”, que está contida no Decreto nº 2.521/98, objeto de alteração pelo PL 5400/2020 (apensado).

Durante o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o nosso relatório.

II - VOTO DA RELATORA

Em análise ao Projeto de Lei principal, verificamos que a preocupação do nobre autor com o aumento da concorrência é bastante pertinente, tendo em vista que a falta de competitividade do setor rodoviário e o excesso de burocracias sobre os agentes constituem problemas comumente alegados e reconhecidos pela



Frente Intensiva de Avaliação Regulatória e Concorrencial - FIARC - ligado ao Ministério da Economia, em seu parecer datado de janeiro deste ano. Consoante o FIARC, existe a necessidade de ampliação da concorrência através da revisão regulatória do mercado rodoviário de passageiros, a exemplo de experiências internacionais citadas.

Os projetos apensados propõem igualmente alterar a legislação vigente com o mesmo propósito de desoneração, embora de forma diferente ao principal. Por isso, serão tratados separadamente.

A esta Comissão Permanente compete analisar a proposta sob o seu escopo técnico afeto aos transportes, também sob os aspectos de admissibilidade jurídica e legislativa (Art. 34, II, § 2º, RICD) do PL nº 148/2020 e apensados, sendo a apreciação conclusiva (art. 24, II do RICD).

Sob o enfoque da constitucionalidade formal, o principal, PL 148/2020, não apresenta vícios, porquanto observadas as disposições constitucionais pertinentes à competência da União para legislar sobre a matéria (art. 22), do Congresso Nacional para apreciá-la (art. 48) e da iniciativa (art. 61). Os apensados, com exceção do PL 5.400/2020, estão constitucionalmente conforme.

Não obstante o mérito do PL 5.400/2020 seja materialmente constitucional, a eleição da norma que ele pretende alterar, torna-o formalmente inconstitucional. Uma norma jurídica (Decreto nº 2.521/98) deve ser alterada por outra norma de mesmo *status* jurídico: neste caso, seria necessário um decreto regulamentador para alterar o pretendido Decreto nº 2.521/98. Outra opção ao Autor seria ter utilizado um projeto de decreto legislativo para sustar os efeitos do referido decreto no trecho que identifica como inconstitucional, qual seja, a previsão do chamado "circuito fechado".

Quanto à constitucionalidade material, principal e apensados vêm no sentido de preservar os princípios da livre iniciativa e concorrência, reforçados pela Lei da Liberdade Econômica, que por sua vez impõe ao Estado a obrigação de evitar ou abster-se de praticar o abuso do poder regulatório no exercício da regulamentação.

Quanto ao mérito, as propostas são de interesse social e merecem acolhimento na forma do Substitutivo. Vejamos:

O PL 148/2020 pretende autorizar que pessoas físicas também possam prestar os serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros em regime de fretamento mediante autorização, defendendo que o maior entrave para a ampliação da concorrência é o fato de que apenas pessoas jurídicas podem prestar esses serviços, segundo normas da ANTT. A Lei 10.233, de 2001, que

* C D 2 2 2 0 3 9 2 0 2 2 0 0 *



disciplina o transporte rodoviário de passageiros em âmbito interestadual, prevê que tanto pessoa física como jurídica podem figurar como outorgados (art. 78.K), sendo que a reserva da atividade à figura jurídica da "empresa", de qualquer espécie, está prevista somente em nível infralegal, da qual exige-se comprovação de capital social integralizado (art.10, Res. 4777/15-ANTT), disponibilidade de frota (art.11, Res. 4777/15) e assunção de responsabilidade civil sobre os serviços prestados e seus destinatários, junto à Agência Reguladora e o consumidor. O espírito do PL 148/2020 é o de promoção à concorrência, através da redução do fardo regulatório e da supressão de barreiras que impedem a entrada de novos agentes e que mantêm a hegemonia das grandes empresas que tradicionalmente exploram as linhas interestaduais. A Lei 10.233, de 2001, reflete a política pública definida pelo Poder Executivo para o setor rodoviário, no sentido da abertura de mercado, o que é corroborado pela Lei da Liberdade Econômica. Portanto, a proposta do Autor está contemplada no substitutivo.

De maneira geral, nos: PL nº 4497, de 2020, PL nº 4664, de 2020, PL nº 5572, de 2020, e PL nº 744, de 2022, seus nobres autores propõem a alteração da Lei nº 10.233, de 2001 para replicar corolário da ordem econômica constitucionalmente vigente, materializada na liberdade contratual e do empresário, de poder atender à demanda dos usuários com liberdade consoante as disposições contratuais, a despeito da obrigação do "circuito fechado", meramente previsto em norma infralegal. Já o PL nº 5.400/2020 pretende suprimir da definição do "fretamento eventual" contida no Decreto nº 2.521/98, o termo "circuito fechado".

Quanto ao PL nº 4497, de 2020, a proposta pretende reconhecer o uso de plataformas de tecnologia para o serviço de transporte rodoviário de passageiros com liberdade, desde que o agente econômico prestador da atividade esteja autorizado pela ANTT - na condição de fretamento ou autorizatário de linha interestadual. O uso de plataformas digitais também é expressamente previsto na proposta contida no PL nº 4664, de 2020, que também propõe incluir enunciado vedando expressamente "abusos regulatórios" na regulamentação.

Os apensados devem ser aprovados na forma do substitutivo, rejeitando o PL 5.400/2020 por inconstitucionalidade formal. Contudo, apesar do vício, sua proposta está sendo abarcada pelo substitutivo a ser posto em votação, pois contemplada pelas demais propostas.

O fretamento é uma atividade privada que deve ser exercida com liberdade. O "circuito fechado", meramente previsto em norma infralegal, é uma regra anticoncorrencial declarada. Instituída na regulamentação do fretamento para criar barreira de mercado quando as linhas interestaduais e internacionais ainda eram outorgadas ao particular sob a lógica da concessão e permissão, o papel regulatório do "circuito fechado", até mesmo naquelas configurações do

* C D 2 2 2 0 3 9 2 0 2 2 0 0 *



mercado, não estava comprovado. Atualmente, sob a lógica do livre mercado instalada com a mudança do regime de outorga dos serviços para o de autorização, a regra perde qualquer sentido. As linhas interestaduais não são financiadas por subsídio cruzado porque existe a liberdade do agente privado explorar os mercados que bem entender, sem o “fardo” da manutenção de outro deficitário.

Do contrário, a manutenção da regra continuará trazendo prejuízo comprovado para o setor, como apontou o FIARC, e prejudicando o turismo, conforme as considerações trazidas pelo Ministério do Turismo em sua nota técnica de fevereiro de 2021 - NT2/2021/CGMab/DPOC.

Além disso, é importante reconhecer a nova economia compartilhada nas relações modernas. O uso dos aplicativos, das plataformas digitais e outros meios de comunicação em rede são popularmente utilizados pelos brasileiros em diversas atividades. Está inserida fortemente no mercado rodoviário desde 2019, na prestação do serviço de fretamento e mercado regular de transportes, barateando custos, tornando a operação mais eficiente e racionalizada. Ainda que a liberdade do uso da tecnologia independe de lei, opina-se que a regulação formal desse modelo de atendimento à demanda servirá para formação de uma política pública voltada a trazer mais transparência, flexibilidade e modernidade aos serviços, e captar novas demandas, sem o risco do vácuo regulatório capaz de autorizar uma enxurrada de sanções e medidas administrativas gravosas que tem prejudicado o consumidor e as empresas regularizadas que querem melhores condições de oferecerem seus serviços.

Segundo Nota Técnica produzida pela LCA Consultores em março de 2022¹, a abertura do setor implicará o aumento da demanda no setor. Em termos agregados e em escala nacional, a movimentação na economia como um todo será de cerca de **R\$ 2,7 bilhões adicionais de PIB**, com **R\$ 462,8 milhões de arrecadação tributária** e geração de cerca de **63,5 mil novos empregos**.

Diante do exposto, somos pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei nº 5.400, de 2020, e pela APROVAÇÃO dos Projetos de Lei nº 148, de 2020, PL nº 4497, de 2020, PL nº 4664, de 2020, PL nº 5572, de 2020, e PL nº 744, de 2022 na forma do SUBSTITUTIVO em anexo.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2022.
Deputada ALÊ SILVA
Relatora

1 LCA Consultores (2022) Avaliação dos potenciais impactos da abertura do circuito de operação para atividades de fretamento turístico rodoviário <<https://medium.com/transporte-colaborativo/estudo-avalia-os-impactos-da-abertura-do-circuito-para-atividades-de-fretamento-turistico-783dab21d313>> Acesso em 13/05/2022.



COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 148, 2020

(Apensados: PL 4497/2020, PL nº 4.664/2020, PL nº 5572/2020, PL nº 744/2022).

Altera a Lei nº 10.233, de 2001, para dispor sobre autorização de transporte rodoviário interestadual de passageiros em regime de fretamento e o uso de plataformas digitais.

O Congresso Nacional decreta

Art. 1º. A Lei 10.233, de 05 de julho 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, mediante contratação do frete por intermediário ou representante de pessoa ou do grupo de pessoas, para a realização de viagem de ida ou de ida e volta, conforme demanda livremente pactuada entre as partes.

-----“(NR)”

Art. 2º. A Lei 10.233, de 05 de julho de 2001, passa a vigorar acrescida de:

“Art. 14.C. A intermediação, inclusive por meio de plataformas digitais, de serviço de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros dispensa permissão, concessão ou autorização, desde que as transportadoras sejam autorizadas pela ANTT.

§1º - Órgão do Poder Executivo, no âmbito de suas competência, zelar pela ampliação da competitividade, eficiência, oferta dos serviços e integração dos diferentes modais, cabendo observar os seguintes pressupostos:

I - Desburocratização na tramitação de novas autorizações de pessoas físicas ou jurídicas para permitir o aumento da oferta de serviços e complementaridade de rotas;

II - Redução do estoque regulatório dos pedidos de autorização, dando cumprimento à livre iniciativa e à livre concorrência, bem como inibindo a reserva de mercado;



II – Vedação de limites quantitativos de veículos cadastrados junto a plataformas digitais;

III - Venda de passagens ou de reserva de viagens por meio físico ou digital, respeitada a liberdade tarifária e a possibilidade de pagamento por rateio, no caso do transporte por fretamento, com ou sem intermediação; e

IV - possibilidade de uso dos recursos operacionais cadastrados para uma das categorias do transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros para as viagens intermediadas por plataformas digitais, ficando dispensado o transportador da necessidade de autorização e cadastro autônomo.

§2º - A viagem realizada por intermédio de plataformas digitais será previamente comunicada ao órgão regulador até a partida e ocorrerá consoante as seguintes diretrizes:

I - liberdade para atendimento à demanda contratada, podendo se dar com frequência de rotas, a despeito de motivação comum do usuário e obrigação de retorno quando o serviço é prestado por transportadora que atua em regime de fretamento; e

II - obrigação de manter a frequência mínima e o esquema operacional aprovado para os mercados e linhas para as quais o transportador do regime regular está autorizado, devendo sobre essas preservar as características de regularidade, continuidade e generalidade dos serviços, a despeito do atendimento à demanda proveniente de plataformas digitais, que ocorrerá de forma acessória que no caso de restringirem a oferta a grupo fechado.

“Art. 14.D. Considera-se clandestino o serviço de transporte de passageiros realizado por transportador sem qualquer autorização junto ao órgão do Poder Executivo competente, ou utilizando-se de motorista ou veículo não cadastrado, ou ainda realizando viagem não comunicada ou decorrente da licença operacional, a despeito da categoria.”

.....
.....(NR)

Art. 3º - O art. 24 da Lei 10.233 de 2001 passa a vigor acrescidos dos incisos XX a XXII:

* C D 2 2 0 3 9 2 0 2 2 0 *



"Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

(...)

XX - zelar pela livre concorrência em todas as categorias ou modalidades de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, sem que haja favorecimento de uma categoria em relação à outra;

XXI - promover periodicamente a revisão regulatória ordinária setorial para a eliminação de regras anticoncorrenciais e barreiras de mercado não decorrentes de lei, que não estejam cumprindo sua função regulatória de garantia à segurança ou à qualidade dos serviços junto aos usuários, com a participação dos representantes do setor, e da prévia análise de impacto regulatório, preferencialmente reservando o uso de *sandboxes* para novos arranjos ou tecnologias pouco testadas no mercado rodoviário;

XXII - abster-se de aplicar penalidade ou medida administrativa gravosa desproporcional à infração ou que equipara ao clandestino o operador autorizado que realiza viagem intermediada por pessoa física ou jurídica, digital ou não, ou que autorizado, comete infração sem risco demonstrado ao usuário.

.....

.....(NR)

Art. 4º. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

