

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N.º 361, DE 1999

*Susta os efeitos do disposto nos arts. 98 e 99
do Decreto n.º 2.521, de 20 de março de 1998*

Autor: Deputado DJALMA PAES

Relator: Deputado ALMIR SÁ

Vistas: Deputado CHICO DA PRINCESA

VOTO EM SEPARADO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo 361, de 23 de novembro de 1999, visa sustar dois dispositivos do Decreto 2.521, de 20 de março de 1998, os artigos 98 e 99, que, em síntese, determinam a validade dos atuais contratos de permissão para o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros até o ano de 2008, condicionada à assinatura de contratos com tal previsão.

O projeto foi aprovado, sem unanimidade, pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, cujo relator foi o Deputado Herculano Anghinetti, contra os votos dos Deputados Pedro Henry e José Múcio Monteiro, em 25 de abril de 2000.

Vindo a esta Comissão de Viação e Transporte, o projeto foi distribuído ao relator, ilustre Deputado Almir Sá, cujo parecer é pela aprovação.

Devido à complexidade e importância da matéria, pedimos vista e apresentamos a seguir um voto em separado para consideração desta Comissão.

II – ANÁLISE

No Brasil, o setor de transporte interestadual e internacional de passageiros possui uma frota de cerca de 13 mil ônibus. São aproximadamente 265 empresas, que operam 2.765 linhas e geram 65 mil empregos diretos e 500 mil empregos indiretos. Ressalte-se que o ônibus é o meio de transporte mais usado no país. Cerca de 95% de quem viaja neste país, o faz utilizando-se de ônibus.

Antes de adentrar no mérito, porém, mister se faz uma rápida panorâmica da legislação que envolve o sistema de transporte rodoviário de passageiros em nosso país.

O transporte rodoviário interestadual e internacional é de competência da União, conforme art. 21, XII, “e”, da Constituição Federal, *verbis*:

“Art. 21. Compete à União:

(...)

XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

(...)

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;”

O transporte rodoviário urbano de passageiros é de competência municipal, a teor do que dispõe a Constituição Federal em seu artigo 30.

Já o intermunicipal compete aos Estados, conforme a sistemática adotada pela nossa Constituição e consubstanciada no seu art. 25, § 1.º.

A União delega à iniciativa privada os serviços de transporte rodoviário de passageiros intermunicipal e interestadual por meio de contratos de permissão, conforme determina o art. 175 da Constituição. O procedimento é regido pela Lei 10.233/2001 e, subsidiariamente, pelas Leis 8.666/93 (Lei de Licitações), 8.987/95 e 9.074/95 (Leis das Concessões), bem como pela legislação inferior específica emanada do Ministério dos Transportes, que vinha promovendo as outorgas e a fiscalização da execução dos serviços antes da entrada em vigor da Agência Nacional de Transportes Terrestres, na forma determinada pelo Decreto n.º 2.521, de 20.03.1998.

A aprovação, porém, pelo Congresso Nacional, do projeto de lei de autoria do Executivo, consubstanciado hoje na Lei 10.233, de 5 de junho de 2001, reformulou integralmente o sistema de transporte brasileiro, com a criação de duas agências: a ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres e a ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Além de criar as referidas agências, a Lei 10.233/2001 extinguiu o DNER - Departamento Nacional de Estradas de Rodagem e criou, em seu lugar, o DNIT - Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, regulamentado pelo Decreto n.º 4.129, de 13 de fevereiro de 2002. A ANTT é regulamentada pelo Decreto n.º 4.130, de 13 de fevereiro de 2002.

A lei 10.233/2001, dispõe sobre regras para concessões e licitações, prazos, prorrogações e direitos e deveres dos permissionários e usuários. Trata-se, portanto, de lei específica para os transportes em nosso país.

Feitas essas considerações, cabe-nos analisar o mérito da presente proposta.

O MÉRITO DO PDC 361/99

O pressuposto adotado pelo autor da proposição em tela é o de que a validação aos contratos vigentes à época do Decreto 2.521/98 contrariaria o dispositivo constitucional que obriga à licitação (art. 37, XXI, da Constituição Federal) e também o disposto no art. 42 da Lei de Concessões.

Entretanto, para a correta compreensão da matéria, é preciso que não percamos de vista o conceito de direito adquirido decorrente de ato jurídico perfeito, constante do art. 5.º, XXXVI, da Constituição Federal.

A maioria absoluta das permissões atualmente em vigor decorre de contratos firmados com o Poder Público anteriormente à Constituição Federal de 1988. Nesse período, como bem apontou o nobre relator, não havia a obrigatoriedade constitucional de licitação. Não só isso, os contratos eram por prazo indeterminado. Se hoje as regras são outras, os contratos continuam perfeitamente válidos, uma vez que retiraram sua eficácia jurídica das regras anteriores e são, portanto, atos jurídicos perfeitos, protegidos por cláusula pétrea da Constituição Federal.

Nessa esteira de entendimento é que o Governo Federal, em 1993, editou o Decreto 952/93, que reconheceu e respeitou os contratos então em vigor, como não poderia deixar de ser, porém fixando prazo determinado para eles, de 15 anos, prorrogável por igual período.

Posteriormente, veio à lume a Lei de Concessões (Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995), que, em seu art. 42, determina que os contratos sem prazo determinado ou com prazo vencido não poderiam vigorar além de 24 meses a contar da edição daquela lei.

Como facilmente se depreende, os contratos de permissão de que se trata o presente projeto, à época da edição da Lei de Concessões, possuíam prazo certo e determinado, qual seja, o de 15 anos, decorrente do Decreto 952/93. Deste modo, é descabido invocar o art. 42 da referida Lei para inquinar dispositivos do

Decreto 2.521/98, que fala em contratos vencidos ou com prazo indeterminado, como pretende a proposição em tela.

A Lei de Concessões não teve o condão de extinguir os atuais contratos de permissão de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, porque veio depois da efetivação destes. E, como regra elementar de direito, a lei nova não pode retroagir para atingir direitos adquiridos, decorrentes de atos jurídicos perfeitos à época da sua implementação.

Tanto é assim que no artigo subsequente, o 43, a Lei de Concessões ressalva expressamente o direito adquirido, pois extingue as concessões outorgadas sem licitação na vigência da Constituição de 1988. As permissões referidas neste caso, como já mencionado, foram implementadas antes da Constituição de 1988 e são respeitadas por aquela Lei.

O ora questionado artigo 98 do Decreto 2.521/1998, por seu turno, nada mais fez do que preservar os institutos do direito adquirido e do ato jurídico perfeito, convalidando os contratos de permissão firmados anteriormente à Constituição de 1988 para o prazo de 15 anos a contar do Decreto anterior, o revogado 952, de 1993.

É preciso mencionar ainda que, conforme determina o mencionado artigo 98 do Decreto 2.521/1998, os contratos atualmente em vigor não têm caráter de exclusividade, o que significa que o Poder Público pode realizar licitações para um trecho já permitido. E assim tem acontecido, com muita frequência.

Por derradeiro, a proposição ora em discussão se fundamenta em comando constante da Lei de Concessões (art. 42 da Lei 8.987/95). Contudo, após a edição da Lei 10.233/2001, que criou as agências para o transporte, a referida Lei de Concessões se aplica apenas subsidiariamente às permissões de transporte rodoviário de passageiros. A Lei 10.233/2001 é que é a lei específica para a matéria, contendo o regramento para o setor, especialmente no tocante aos processos de

outorga. E, por outro princípio do direito, a lei específica se sobrepõe à genérica, derrogando tudo aquilo que a contraria.

Nesse sentido, a lei 10.233/2001, que ora rege toda a matéria para o setor de transportes, joga uma pá de cal à controvérsia, pois resguarda o direito adquirido dos contratos atualmente em vigor, determinando, em seu art.24, inciso VI, que a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, como responsável pelos contratos de permissão na tocante ao transporte rodoviário de passageiros, reúna, sob sua responsabilidade,

“os instrumentos de outorga para exploração de infra-estrutura e prestação de serviços de transporte terrestre já celebrados antes da vigência desta Lei, resguardando os direitos das partes e o equilíbrio financeiro dos respectivos contratos”.

III – VOTO

Por todas as razões aqui mencionadas, e contrariando o voto do ilustre Relator, somos pela rejeição do PDC 361/99.

Sala da Comissão, em 19 de março de 2002.

Deputado CHICO DA PRINCESA
PSDB/PR