



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

N.º 494-A, DE 2020

(Do Sr. Vinicius Poit e outros)

Susta efeitos dos incisos XI e XXX do art. 3º e do caput e dos §§ 1º e 5º do art. 36 do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998, que dispõe sobre a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e dá outras providências; tendo parecer da Comissão de Viação e Transportes, pela aprovação, com substitutivo (relator: DEP. CARLOS CHIODINI).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:
VIAÇÃO E TRANSPORTES; E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54, RICD).

APRECIACÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Viação e Transportes:

- Parecer do relator
- Substitutivo oferecido pelo relator
- Parecer da Comissão
- Substitutivo adotado pela Comissão
- Voto em separado



PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2020

(Do Sr. Vinicius Poit)

Susta efeitos dos incisos XI e XXX do art. 3º e do *caput* e dos §§ 1º e 5º do art. 36 do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998, que dispõe sobre a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam suspensos, nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição Federal, os efeitos dos incisos XI e XXX do art. 3º e do *caput* e dos §§ 1º e 5º do art. 36 do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998, que dispõe sobre a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e dá outras providências.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

O mercado de transporte interestadual de passageiros no Brasil hoje enfrenta diversos desafios. Segundo dados das agências de transporte terrestre e de aviação civil (ANTT e ANAC), entre os anos de 2008 e 2018, houve uma queda de 20 pontos percentuais na representatividade do transporte rodoviário nos deslocamentos interestaduais versus o transporte aéreo no Brasil.

Essa inversão de modelo não pode ser explicada apenas com base no crescimento ou no desenvolvimento do setor de aviação civil. Sobretudo dado que, no mesmo período, a população brasileira aumentou e a renda per capita no país diminuiu. Fato este o que deveria indicar cenário fértil para o meio de





transporte mais barato, que é o rodoviário. A maior busca pelo modal aéreo pode em grande medida ser explicada, portanto, pela percebida queda de qualidade e segurança no serviço ofertado pelas linhas regulares, que ficaram comparativamente (ainda que não em termos absolutos) mais caras para os usuários.

Embora tenha havido crescente uso da via aérea para o transporte interestadual de passageiros no Brasil, o modal rodoviário ainda é extremamente relevante. Grande parcela da população ainda não tem acesso ao transporte aéreo em razão das tarifas ainda substancialmente superiores às do ônibus, tratando-se também de uma questão de acesso da população ao transporte interestadual. É nesse contexto que ganha relevância o transporte rodoviário por fretamento.

Empresas de fretamento são extremamente relevantes para a manutenção e o crescimento do setor, mas em regra são pequenas ou médias empresas, que enfrentam historicamente uma série de barreiras regulatórias artificiais que as tornam ineficientes. Segundo estudo de 2017 da Confederação Nacional dos Transportes – CNT, apenas 75% das empresas de fretamento brasileiras possuíam até 10 veículos (sendo que 61% possuíam até 5).¹

O mesmo estudo concluiu que essas pequenas empresas enfrentam uma ociosidade de frota que chega a 30%, o que revela uma grande ineficiência do modelo. Ineficiência que 57% dos empresários consultados atribuíam primariamente aos entraves regulatórios e burocráticos.

A ociosidade identificada se deve não à falta de demanda por tais serviços, mas especialmente à existência de uma regulamentação que não permite a alocação mais eficiente dos recursos disponíveis. Dentre essas

1 Confederação Nacional dos Transportes (CNT). Relatório “Transporte Rodoviário de Passageiros em Regime de Fretamento” (2017).





regras destaca-se o requisito imposto ao fretamento de que este seja realizado no chamado “circuito fechado”.

Segundo essa regra arcaica, os fretadores ficam limitados a transportar pessoas apenas quando um mesmo grupo delas realize, em conjunto, nas mesmas datas e no mesmo ônibus, os trajetos de ida e de volta. Na prática, isso faz com que a maior parcela dos possíveis deslocamentos não possa ser atendida por essa modalidade, que responde por cerca de metade da frota rodoviária do país.

A regra do circuito fechado parece especialmente anacrônica dado o advento de tecnologias que hoje permitem facilmente ocupar a frota ociosa do fretamento por meio da união de pessoas para fretar ônibus por meio de plataformas colaborativas. Ademais, nos salta aos olhos que o circuito fechado é restrição à atividade econômica não prevista em lei, existindo apoiada apenas em um decreto.

A mudança aqui sugerida está em linha com as diretrizes de desburocratização da Lei de Liberdade Econômica, da Política de Redução do Fardo Regulatório atualmente em discussão no âmbito da Agência Nacional de Transportes Terrestres, bem como com a recente Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros (Decreto 10.157/19). Trata-se da necessidade premente de revisão parcial do Decreto 2.521/1998 com vistas a suprimir as previsões do circuito fechado, que dificultam o desenvolvimento do setor e não oferecem quaisquer benefícios ou serve a propósitos de interesse público.

O Decreto nº 2.521/1998 merece revisão ampla com vistas a retirar tais entraves de forma sistematizada, bem como de adequá-lo ao mandamento legal. No entanto, com vistas à abertura imediata do mercado e à garantia do direito aos usuários de viagens mais confortáveis e baratas, a presente proposta de alteração almeja solucionar de imediato um dos pontos centrais que limitam a competição no setor, gerando melhores serviços ao consumidor.





É com estes objetivos que se propõe a possibilidade de realizar viagens com possibilidade de com liberdade de escolha.

Ante todo o exposto, com vistas a contribuir para o avanço do setor de transporte terrestre de passageiros e para a redução de entraves regulatórios que não mais encontram respaldo legal ou constitucional, dificultando o oferecimento do melhor serviço ao consumidor e a maior eficiência das empresas, sugere-se que dispositivos do Decreto 2.521/1998 tenham seus efeitos suspensos.

As mudanças propostas não resolvem todas as barreiras à entrada que a norma como um todo consolida, mas no curtíssimo prazo é indubitavelmente apta a ampliar a concorrência. Beneficia-se, assim, o indivíduo que precisa se locomover. Buscamos trazer mais liberdade por meio deste Projeto de Decreto Legislativo, e contamos com apoio de nossos nobres pares para sua aprovação.

Sala das Sessões, 30 de novembro de 2020

DEPUTADO VINICIUS POIT
NOVO-SP



COAUTORES

Marcel van Hattem - NOVO/RS
Alexis Fonteyne - NOVO/SP
Gilson Marques - NOVO/SC
Paulo Ganime - NOVO/RJ
Tiago Mitraud - NOVO/MG
Adriana Ventura - NOVO/SP

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA

Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL
Seção de Legislação Citada - SELEC

DECRETO Nº 2.521, DE 20 DE MARÇO DE 1998

Dispõe sobre a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, da Constituição, e tendo em vista o disposto na alínea " e" do inciso XII, do art. 21 da Constituição e na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995,

DECRETA:

CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º. Cabe à União explorar, diretamente ou mediante permissão ou autorização, os serviços rodoviários interestadual e internacional de transporte coletivo de passageiros.

Art. 2º A organização e a coordenação dos serviços de que trata este Decreto caberão ao Ministério dos Transportes. (*[“Caput” do artigo com redação dada pelo Decreto nº 8.083, de 26/8/2013](#)*)

Parágrafo único. (*[Revogado pelo Decreto nº 8.083, de 26/8/2013](#)*)

Art. 2º-A. O controle das outorgas, a delegação e a fiscalização dos serviços de que trata este Decreto caberão à Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT.

§ 1º A fiscalização dos serviços poderá ser descentralizada para órgãos ou entidades da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

§ 2º Poderá ser promovida a gestão associada dos serviços de que trata este Decreto com Estados, Distrito Federal ou Municípios, observadas as disposições da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. (*[Artigo acrescido pelo Decreto nº 8.083, de 26/8/2013](#)*)

Art. 3º. Para os fins deste Decreto, considera-se: (*[“Caput” do artigo com redação dada pelo Decreto nº 8.083, de 26/8/2013](#)*)

I - autorização: delegação ocasional, por prazo limitado ou viagem certa, para prestação de serviços de transporte em caráter emergencial ou especial;.

II - bagageiro: compartimento do veículo destinado exclusivamente ao transporte de bagagens, malas postais e encomendas, com acesso independente do compartimento de passageiros;

III - bagagem: conjunto de objetos de uso pessoal do passageiro, devidamente acondicionado, transportado no bagageiro do veículo;

IV - bilhete de passagem: documento que comprova o contrato de transporte com o usuário;

V - demanda: movimento de passageiros, entre pares de localidades, em um período de tempo determinado;

VI - distância de percurso: extensão do itinerário fixado para a linha;

VII - esquema operacional: conjunto de fatores característicos da operação de transporte de uma determinada linha, inclusive de sua infra-estrutura de apoio e das rodovias utilizadas em seu percurso;

VIII - estudo de mercado: é a análise dos fatores que influenciam na caracterização da demanda de um determinado mercado, para efeito de dimensionamento e avaliação da viabilidade da exploração econômica de ligação de transporte rodoviário de passageiros, consistindo no levantamento de dados e informações e aplicação de modelos de estimativa de demanda; [\(Inciso com redação dada pelo Decreto nº 8.083, de 26/8/2013\)](#)

IX - frequência: número de viagens em cada sentido, numa linha, em um período de tempo definido;

X - fretamento contínuo: é o serviço prestado a pessoas jurídicas para o transporte de seus empregados, bem assim a instituições de ensino ou agremiações estudantis para o transporte de seus alunos, professores ou associados, estas últimas desde que legalmente constituídas, com prazo de duração máxima de doze meses e quantidade de viagens estabelecidas, com contrato escrito entre a transportadora e seu cliente, previamente analisado e autorizado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT; [\(Inciso com redação dada pelo Decreto nº 8.083, de 26/8/2013\)](#)

XI - fretamento eventual ou turístico: é o serviço prestado à pessoa ou a um grupo de pessoas, em circuito fechado, com emissão de nota fiscal e lista de pessoas transportadas, por viagem, com prévia autorização ou licença da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT; [\(Inciso com redação dada pelo Decreto nº 8.083, de 26/8/2013\)](#)

XII - itinerário: percurso a ser utilizado na execução do serviço, podendo ser definido por códigos de rodovias, nomes de localidades ou pontos geográficos conhecidos;

XIII - licença complementar: delegação feita pelo país de destino ou de trânsito à transportadora que possui licença originária;

XIV - licença originária: delegação para realizar transporte coletivo rodoviário internacional de passageiros, feita pelo país signatário de acordo sobre transporte internacional terrestre à transportadora sob sua jurisdição;

XV - linha: serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, que atende uma ou mais ligações, aberto ao público em geral, mediante pagamento individualizado de tarifa, ofertado em determinado itinerário, conforme esquema operacional preestabelecido; [\(Inciso com redação dada pelo Decreto nº 8.083, de 26/8/2013\)](#)

XVI - mercado: núcleo de população, local ou regional, onde há potencial de passageiros capaz de gerar demanda para a exploração econômica de uma ligação, de maneira isolada ou combinada com outras ligações; [\(Inciso com redação dada pelo Decreto nº 8.083, de 26/8/2013\)](#)

XVII - mercado secundário ou subsidiário: par de núcleos populacionais que apresenta pequeno potencial de geração de demanda de transporte, incapaz, por si só, de viabilizar economicamente o atendimento de uma ligação de forma autônoma; [\(Inciso com redação dada pelo Decreto nº 8.083, de 26/8/2013\)](#)

XVIII - permissão: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação do serviço de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, feita pela União à pessoa jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco, por prazo determinado; [\(Inciso com redação dada pelo Decreto nº 6.503, de 3/7/2008\)](#)

XIX - poder permitente: a União, por intermédio da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT; [\(Inciso com redação dada pelo Decreto nº 8.083, de 26/8/2013\)](#)

XX - ponto de apoio: local destinado a reparos, manutenção e socorro de veículos em viagem e atendimento da tripulação;

XXI - ponto de parada: local de parada obrigatória, ao longo do itinerário, de forma a assegurar, no curso da viagem e no tempo devido; alimentação, conforto e descanso aos passageiros e às tripulações dos ônibus;

XXII - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequada para caracterizar a linha objeto de licitação, elaborado com base nas indicações de estudos preliminares que apontem a respectiva viabilidade técnica e econômica;

XXIII - seção: serviço realizado em trecho de itinerário de linha, com fracionamento de preço de passagem;

XXIV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequada para caracterizar o objeto da licitação, elaborado com base nas indicações de estudos preliminares que apontem a respectiva viabilidade técnica e econômica; [\(Inciso com redação dada pelo Decreto nº 8.083, de 26/8/2013\)](#)

XXV - serviço de transporte rodoviário interestadual de passageiros: o que atende mercados com origem e destino em Estados distintos, ou entre Estados e o Distrito Federal; [\(Inciso com redação dada pelo Decreto nº 8.083, de 26/8/2013\)](#)

XXVI - serviço de transporte rodoviário interestadual semiurbano de passageiros: serviço de transporte público coletivo entre Municípios de diferentes Unidades Federativas que possuam características de transporte urbano; [\(Inciso com redação dada pelo Decreto nº 8.083, de 26/8/2013\)](#)

XXVII - serviço diferenciado: serviço regular de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros vinculado a uma linha e explorado com equipamentos de características especiais para atendimento de demandas específicas; XXVIII - serviços acessórios: são os que correspondem ao transporte de malas postais e encomendas e à exploração de publicidade nos veículos; [\(Inciso com redação dada pelo Decreto nº 8.083, de 26/8/2013\)](#)

XXIX - serviços emergenciais: os delegados mediante autorização, nos casos e nas condições previstas no capítulo X deste Decreto;

XXX - serviços especiais: os delegados mediante autorização que correspondem ao transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros em circuito fechado, no regime de fretamento, e ao internacional em período de temporada turística;

XXXI - sistema de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros: o conjunto representado pelas transportadoras, instalações e serviços pertinentes ao transporte interestadual e internacional de passageiros;

XXXII - terminal rodoviário de passageiros: local público ou privado, aberto ao público em geral, destinado ao embarque e desembarque de passageiros e ao controle da prestação dos serviços de transporte de passageiros, permitindo a articulação entre redes de transporte e provendo serviços de apoio aos usuários e à tripulação; [\(Inciso com redação dada pelo Decreto nº 8.083, de 26/8/2013\)](#)

XXXIII - transportadora: a permissionária ou autorizatória dos serviços delegados;

XXXIV - viagem direta: é a realizada com objetivo de atender exclusivamente os terminais da linha, visando suprir casos de maior demanda de transporte;

XXXV - viagem semi-direta: é aquela que atende, além dos terminais da linha, parte

dos seccionamentos, quando ocorrer casos de maior demanda.

XXXVI - ligação: par de localidades que caracterizam uma origem e um destino; e (Inciso com redação dada pelo Decreto nº 8.083, de 26/8/2013)

XXXVII - serviço regular: é aquele delegado para execução de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros entre dois pontos terminais, aberto ao público em geral, com tarifas estabelecidas e com esquema operacional aprovado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT. (Inciso com redação dada pelo Decreto nº 8.083, de 26/8/2013)

Parágrafo único. A ordenação do transporte rodoviário internacional de passageiros cumprirá o disposto neste Decreto, nas normas complementares e nos acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade.

CAPÍTULO II DOS PRINCÍPIOS GERAIS

Art. 4º. A delegação para a exploração dos serviços previstos neste Decreto pressupõe a observância do princípio da prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários.

Parágrafo único. Serviço adequado é o que satisfaz as condições de pontualidade, regularidade, continuidade, segurança, eficiência, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas, conforme estabelecido neste Decreto, nas normas complementares e no respectivo contrato. (Parágrafo com redação dada pelo Decreto nº 8.083, de 26/8/2013)

.....

CAPÍTULO IX DOS SERVIÇOS ESPECIAIS

Art. 35. Constituem serviços especiais os prestados nas seguintes modalidades:

- I - transporte interestadual e internacional sob regime de fretamento contínuo;
- II - transporte interestadual e internacional sob regime de fretamento eventual ou turístico;
- III - transporte internacional em período de temporada turística.

Art. 36. Os serviços especiais previstos nos incisos I e II do *caput* do art. 35 têm caráter ocasional, só podendo ser prestados em circuito fechado, sem implicar o estabelecimento de serviços regulares ou permanentes e dependem de autorização da Agência Nacional de Transportes Terrestres, independentemente de licitação, observadas, quando for o caso, as normas dos tratados, convenções e acordos internacionais, enquanto vincularem a República Federativa do Brasil. (“Caput” do artigo com redação dada pelo Decreto nº 8.083, de 26/8/2013)

§ 1º Para os serviços previstos nos incisos I e II do artigo anterior, não poderão ser praticadas vendas de passagens e emissões de passagens individuais, nem a captação ou o desembarque de passageiros no itinerário, vedadas, igualmente, a utilização de terminais rodoviários nos pontos extremos e no percurso da viagem, e o transporte de encomendas ou mercadorias que caracterizem a prática de comércio, nos veículos utilizados na respectiva prestação.

§ 2º Os veículos, quando da realização de viagem de fretamento, deverão portar cópia da autorização expedida pela Agência Nacional de Transportes Terrestres. (Parágrafo com redação dada pelo Decreto nº 8.083, de 26/8/2013)

§ 3º [*\(Revogado pelo Decreto nº 8.083, de 26/8/2013\)*](#)

§ 4º A Agência Nacional de Transportes Terrestres organizará e manterá cadastro das empresas que obtiverem autorização para a prestação dos serviços de transporte de que trata este artigo. [*\(Parágrafo com redação dada pelo Decreto nº 8.083, de 26/8/2013\)*](#)

§ 5º A empresa transportadora que se utilizar do termo de autorização para fretamento contínuo, fretamento eventual ou turístico para a prática de qualquer outra modalidade de transporte diversa da que lhe foi autorizada, será declarada inidônea e terá seu registro cadastral cassado imediatamente, sem prejuízo da responsabilidade civil e das demais penalidades previstas neste Decreto.

§ 6º A Agência Nacional de Transportes Terrestres poderá estabelecer, através de norma complementar, a regulamentação dos serviços de que trata este artigo, bem como de outras exigências e procedimentos para sua autorização e operação, visando ao maior conforto e segurança para os usuários e para o sistema de transporte. [*\(Parágrafo com redação dada pelo Decreto nº 8.083, de 26/8/2013\)*](#)

Art. 37. A Agência Nacional de Transportes Terrestres poderá delegar autorização para prestação do serviço de transporte rodoviário internacional em período de temporada turística. [*\(“Caput” do artigo com redação dada pelo Decreto nº 8.083, de 26/8/2013\)*](#)

§ 1º A autorização de que trata este artigo será delegada, exclusivamente, às transportadoras permissionárias do sistema de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, e observará as normas dos tratados, convenções e acordos internacionais, enquanto vincularem a República Federativa do Brasil.

§ 2º Para os fins do disposto no § 1º, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, mediante aviso publicado no Diário Oficial da União, com antecedência mínima de trinta dias, comunicará, às transportadoras permissionárias do sistema, que receberá manifestação de interesse para a prestação do serviço na temporada que indicar, estabelecendo as condições operacionais para tanto exigidas. [*\(Parágrafo com redação dada pelo Decreto nº 8.083, de 26/8/2013\)*](#)

§ 3º Na hipótese de se apresentarem mais transportadoras que atendam as condições operacionais exigidas do que o número fixado nos respectivos acordos internacionais, a escolha far-se-á, obrigatoriamente, por sorteio, em ato público, para o qual serão convocadas todas as transportadoras interessadas.

§ 4º Não serão delegadas autorizações nas linhas internacionais regulares e nas seções nelas autorizadas, quando as transportadoras que as executam comprovarem capacidade para atender o acréscimo de demanda em temporada turística.

.....

DECRETO Nº 10.157, DE 4 DE DEZEMBRO DE 2019

Institui a Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, *caput*, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 11, *caput*, inciso IX, no art. 13, *caput*, inciso V, alínea "e", e no art. 47-B, da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e no art. 4º, *caput*, inciso I, da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituída a Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros.

Art. 2º São princípios da Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros:

- I - livre concorrência;
- II - liberdade de preços, de itinerário e de frequência;
- III - defesa do consumidor; e
- IV - redução do custo regulatório.

Parágrafo único. A especificação de requisitos mínimos para a prestação dos serviços de transporte de que trata o *caput* deverá se guiar exclusivamente em razão da preservação da segurança dos passageiros, da segurança na via e nos terminais de passageiros.

.....

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 494, DE 2020

Susta efeitos dos incisos XI e XXX do art. 3º e do caput e dos §§ 1º e 5º do art. 36 do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998, que dispõe sobre a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e dá outras providências.

Autores: Deputados VINICIUS POIT E OUTROS

Relator: Deputado CARLOS CHIODINI

I - RELATÓRIO

Por força do art. 32, inciso XX, alínea 'c', do regimento Interno da Câmara dos Deputados, chega a esta Comissão de Viação e Transportes, para análise de mérito, o Projeto de Decreto Legislativo nº 494, de 2020, que susta efeitos dos incisos XI e XXX do art. 3º e do caput e dos §§ 1º e 5º do art. 36 do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998.

O diploma atacado dispõe sobre a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Os dispositivos em questão são aqueles que definem ou referenciam a viagem em circuito fechado. Segundo os autores da proposição, esses dispositivos limitam a atuação dos transportadores em regime de fretamento e conferem ineficiência ao setor, uma vez que impõem ociosidade de recursos em um ambiente de comprovada demanda reprimida.

O projeto foi distribuído às Comissões de Viação e Transportes e de Constituição e Justiça e de Cidadania, esta última também para análise do



mérito da matéria. Após a análise pelas Comissões, a proposição será objeto de análise pelo Plenário e seu regime de tramitação é ordinário, conforme o art. 24, inciso I e art. 151, inciso III, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Ao fim do prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto, nesta Comissão.

É o relatório.



II - VOTO DO RELATOR

A proposta em análise, de autoria do nobre Deputado Vinicius Poit, e de outros seis Parlamentares, pretende sustar ato do Poder Executivo que normatiza o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (Triip). O Decreto em questão regulamenta a exploração de Triip e, ao dispor sobre a modalidade de fretamento, estabelece que esse tipo de serviço é caracterizado por oferecer viagens em circuito fechado. Resumidamente, circuito fechado significa que o mesmo grupo de pessoas transportadas da localidade de origem até o destino deve ser, posteriormente, transportado de volta à origem pelo prestador de serviço.

A definição se reveste de relevância em decorrência da popularização das plataformas de fretamento coletivo. Esses aplicativos se propõem a facilitar a formação de grupos para a contratação dos serviços de transporte rodoviário fretado. Nesse modelo, como argumentam os Autores, é possível aumentar a oferta de serviço, o que melhora não somente sua capilaridade, mas também os preços ofertados aos passageiros. Entretanto, esse modelo de negócio não se compatibiliza com a regra do circuito fechado, pois dificilmente um grupo formado por meio de aplicativo conseguiria conciliar interesses para coordenar datas de ida e volta.

Assim, a exigência de cumprimento de circuito fechado limita, sem qualquer justificativa, a atuação dos autorizatários sob regime de fretamento, e confere ineficiência ao setor, uma vez que impõe ociosidade de recursos em um ambiente de comprovada demanda reprimida.

Não há dúvidas de que a proposição é justa e merece prosperar. A atuação dessas fornecedoras de soluções de fretamento coletivo é uma clara resposta à demanda por serviços de maior qualidade e preços justos, à ineficiência do nosso sistema de transporte rodoviário interestadual e à inércia do Poder Público em regulamentar a abertura do mercado. Vale destacar que já são oito anos desde que a Lei nº 12.996/2014 alterou o regime de prestação do Triip, que antes dependia de permissão e passou a depender

* C D 2 2 5 9 8 4 5 3 8 2 0 0 *



de autorização, o que trouxe esperança de aumentar a concorrência no setor. Até hoje, entretanto, a despeito de iniciativas governamentais visando a abertura do mercado¹, somente o surgimento desses serviços digitais foram capazes de provocar impacto significativo no mercado.

Dessa forma, ainda que consideremos indispensável a edição de normas que viabilizem a concretização da abertura do mercado de Triip, concordamos que a sustação da regra do circuito fechado desqualificaria o único argumento que tem sustentado decisões judiciais contrárias à atuação dessas plataformas digitais².

Além disso, e esse é o ponto que torna o Decreto Legislativo o instrumento ideal para lidar com a questão, ao incluir a regra de circuito fechado, a norma inova, e, portanto, exorbita o Poder Regulamentar. As Leis emanadas do Congresso Nacional para disciplinar a exploração do Triip, e que legitimam a edição dos atos nesse sentido, em nenhum momento preveem essa restrição. O detalhamento e a normatização oferecidos pela legislação infralegal devem estabelecer parâmetros para a fiel execução do que idealizou o legislador e jamais criar qualquer tipo de restrição ou barreira estranha à Lei. A exigência de se cumprir o chamado circuito fechado é, sem dúvida, regra que ultrapassa os limites da regulamentação e merece sustação.

A maneira como a proposta foi formulada, contudo, merece melhor exame. Uma vez expostos os motivos que nos fazem concordar com o seu objetivo, acreditamos que os efeitos da aprovação do texto em sua redação atual poderiam extrapolar o vislumbrado pelos Autores.

Além dos incisos XI e XXX do art. 3º, que oferecem definições para fretamento e serviços especiais, vinculando-os ao circuito fechado, o texto também pretende sustar os §§ 1º e 5º e o *caput* do art. 36 do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998, transcritos a seguir:

Art. 36. Os serviços especiais previstos nos incisos I e II do caput do art. 35 têm caráter ocasional, só podendo ser prestados em circuito fechado, sem implicar o estabelecimento de serviços regulares ou permanentes e dependem de autorização da Agência Nacional de Transportes Terrestres,

1 Decreto nº 10.157, de 4 de dezembro de 2019, Resolução do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República nº 71, de 2019, e Deliberação da ANTT nº 955, de 2019.

2 Por exemplo, Processo 1043315-80.2020.4.01.3400 do Tribunal Regional federal da 1ª Região.



independentemente de licitação, observadas, quando for o caso, as normas dos tratados, convenções e acordos internacionais, enquanto vincularem a República Federativa do Brasil.

§ 1º Para os serviços previstos nos incisos I e II do artigo anterior, não poderão ser praticadas vendas de passagens e emissões de passagens individuais, nem a captação ou o desembarque de passageiros no itinerário, vedadas, igualmente, a utilização de terminais rodoviários nos pontos extremos e no percurso da viagem, e o **transporte de encomendas ou mercadorias** que caracterizem a prática de comércio, nos veículos utilizados na respectiva prestação.

§ 5º A empresa transportadora que se utilizar do termo de autorização para fretamento contínuo, fretamento eventual ou turístico para a prática de **qualquer outra modalidade de transporte diversa da que lhe foi autorizada**, será declarada inidônea e terá seu registro cadastral cassado imediatamente, sem prejuízo da responsabilidade civil e das demais penalidades previstas neste Decreto. (Grifo nosso)

A leitura dos dispositivos, em especial as partes destacadas, nos permitem concluir que a sustação dos §§ 1º e 5º sustaria importante vedação ao desvio de finalidade da autorização outorgada. Aquele interessado em explorar o transporte de mercadorias deve buscar a autorização específica para essa atividade, e submeter-se às regras imposta pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) para o setor. Ademais, esses dispositivos não tratam da restrição do circuito fechado, elemento central da discussão e que queremos, aqui, eliminar os efeitos.

Outro aspecto importante no contexto da sustação da regra do circuito fechado na regulamentação do Triip diz respeito à Resolução ANTT nº 4.777, de 6 de julho de 2015. Esse é o principal diploma que regulamenta a prestação de serviço de transporte rodoviário sob regime de fretamento. Em seu art. 3º, inciso XIV, a norma define “circuito fechado” e a expressão compõe a definição dos diferentes tipos de fretamento. Seu art. 31 também menciona essa restrição quando disciplina a emissão de licença de viagem.

Diante do exposto, oferecemos substitutivo no qual incorporamos esses aspectos que, ao nosso ver, são necessários para que o



objetivo dos Autores seja alcançado e, ao mesmo tempo, efeitos colaterais indesejados sejam minimizados.

Voto, portanto, pela APROVAÇÃO do Projeto de Decreto Legislativo nº 494, de 2020, na forma do substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado CARLOS CHIODINI
Relator



COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 494, DE 2020

Susta efeitos de dispositivos do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998, que dispõe sobre a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e dá outras providências, e da Resolução nº 4.777, de 6 de julho de 2015, que dispõe sobre a regulamentação da prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Ficam suspensos, nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição Federal os seguintes dispositivos:

- I. os incisos XI e XXX do art. 3º e os *caput* do art. 36 do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998;
- II. os incisos VI, VII, VIII e XIV do art. 3º da Resolução nº 4.777, de 6 de julho de 2015, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); e
- III. a expressão “em circuito fechado” dos arts. 31, 33 e 37 da Resolução nº 4.777, de 6 de julho de 2015, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

Art. 2º. Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

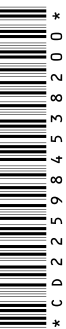
Sala da Comissão, em de de 2022.



Deputado CARLOS CHIODINI
Relator

Apresentação: 12/07/2022 12:48 - CVT
PRL 1 CVT => PDL 494/2020

PRL n.1





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 494, DE 2020

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Viação e Transportes, em reunião extraordinária realizada hoje, mediante votação ocorrida por processo nominal, opinou pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 494/2020 com substitutivo, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Carlos Chiodini. Absteve-se de votar o Deputado Hildo Rocha. O Deputado Diego Andrade apresentou voto em separado.

Participaram da votação os Senhores Deputados, com os respectivos votos:

Votaram sim: Abou Anni, Bozzella, Carlos Chiodini, Charles Evangelista, Christiane de Souza Yared, Coronel Tadeu, Felício Laterça, Felipe Rigoni, Franco Cartafina, Gonzaga Patriota, Márcio Labre, Paulo Eduardo Martins, Rodrigo Coelho, Vicentinho Júnior, Cezinha de Madureira, Jaqueline Cassol, José Nelto, Kim Kataguirí, Nicoletti, Paulo Ganime e Pompeo de Mattos, votaram não: Hugo Leal - Vice-Presidente, Maurício Dziedricki, Mauro Lopes, Ricardo da Karol, Ronaldo Carletto, Eduardo Bismarck, Marcos Aurélio Sampaio e Zé Neto, abstiveram-se: Hildo Rocha, Presidente.

Sala da Comissão, em 14 de dezembro de 2022.

Deputado HILDO ROCHA
Presidente





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

PROJETO DE DECRETIVO LEGISLATIVO Nº 494, DE 2020

SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA COMISSÃO

Susta efeitos de dispositivos do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998, que dispõe sobre a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e dá outras providências, e da Resolução nº 4.777, de 6 de julho de 2015, que dispõe sobre a regulamentação da prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Ficam sustados, nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição Federal os seguintes dispositivos:

- I. os incisos XI e XXX do art. 3º e os *caput* do art. 36 do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998;
- II. os incisos VI, VII, VIII e XIV do art. 3º da Resolução nº 4.777, de 6 de julho de 2015, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); e
- III. a expressão “em circuito fechado” dos arts. 31, 33 e 37 da Resolução nº 4.777, de 6 de julho de 2015, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).





CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

Art. 2º. Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 14 de dezembro de 2022.

Deputado HILDO ROCHA
Presidente



COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

Susta efeitos dos incisos XI e XXX do art. 3º e do caput e dos §§ 1º e 5º do art. 36 do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998, que dispõe sobre a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e dá outras providências.

Autores: Deputados VINICIUS POIT E OUTROS

Relator: Deputado CARLOS CHIODINI

VOTO EM SEPARADO DEPUTADO DIEGO ANDRADE

O Projeto de Decreto Legislativo nº 494, de 2020, tem como objetivo sustar os *“efeitos dos incisos XI e XXX do art. 3º e do caput e dos §§ 1º e 5º do art. 36 do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998, que dispõe sobre a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e dá outras providências”*.

Quero, por meio desse Voto em Separado, me manifestar contrariamente ao PDL nº 494/2020 com base em três pontos: na Constituição Federal; nas proposições discutidas e votadas em Plenário; e na qualidade do serviço prestado à população:

1- Constituição Federal, V, art. 49

O inciso V da Constituição Federal prevê que é competência do Congresso Nacional *“sustar os atos do Poder Legislativo que exorbitem do poder regulamentar”*. No entanto, conforme se observa na proposição e no seu substitutivo, tenta-se retirar do mundo jurídico partes do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998, e da Resolução da ANTT nº 4.777, de 6 julho de 2015, por mera conveniência e oportunidade, uma vez que esses regramentos não extrapolam o poder regulamentar de quem os editou.



O relator afirma em seu parecer que, devido a popularização das plataformas de fretamento coletivo, *“é possível aumentar a oferta de serviço, o que melhora não somente sua capilaridade, mas também os preços ofertados aos passageiros”*. Logo, há o reconhecimento de que as normas não extrapolam o poder regulamentar, mas que são contrárias a um novo modelo de negócio. Em ato contínuo o relator acrescenta a necessidade de se inovar a legislação, considerando *“indispensável a edição de normas que viabilizem a concretização da abertura do mercado de Triip”*. Devo concordar com a inovação proposta pelo relator, mas não por meio da supressão abusiva de ato jurídico perfeito, devidamente consumado segundo a legislação.

Se esta Comissão sustar os atos supracitados apenas com base na conveniência e oportunidade, nós é que estaremos exorbitando nossas competências legislativas. Isso, conseqüentemente, gera questionamentos no STF e a inevitável insatisfação do Poder Legislativo, que acusará o Judiciário de extrapolar o seu poder jurisdicional.

2- Proposições discutidas em Plenário: PL nº 3.819, 2020, e MPV nº 1.112,2022 - Renovar.

Em 2022 foram sancionadas a Lei nº 14.298/2022, que estabelece *“critérios de outorga mediante autorização para o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros”*, e a Lei nº 14.440/2022, que *“Institui o Programa de Aumento da Produtividade da Frota Rodoviária no País (Renovar)”*, respectivamente, originárias do PL nº 3.819/2020 e da MPV nº 1.112/2022.

Ao PL nº 3.819/2020 foram apresentadas duas emendas com o objetivo de colocar fim ao circuito fechado: a Emenda de Comissão nº 23, de autoria do Deputado Ottaci; e a Emenda de Plenário nº 01 de autoria da Deputada Luisa Canziani.

À MPV nº 1.112/2022 foram apresentadas três emendas também com o objetivo de colocar fim ao circuito fechado: as Emendas nº 45, 60 e 65, de autoria, respectivamente, da Deputada Alê Silva, dos Deputados Alessandro Vieira e Marcio Labre.



Todas essas emendas foram **rejeitadas** pelos relatores no Plenário dessa Casa e nenhum partido apresentou destaque. O Destaque era a oportunidade de se ampliar o debate, momento em que as partes contrárias e favoráveis se debruçariam sobre a matéria. Essas emendas reconhecem que o instrumento para se resolver o circuito fechado é a lei, em vez de simplesmente sustar atos legitimamente editados.

3- Prestação do serviço

O PDL representa riscos ao setor de transporte rodoviário de passageiros, uma vez que susta ato jurídico perfeito por mera conveniência e oportunidade, sem, contudo, instituir novo diploma legal capaz de harmonizar o interesse público e o privado nesse modelo de negócio.

A aprovação do PDL gerará distorção na relação concorrencial. Há obrigações que são aplicáveis apenas ao setor de transporte regular, sendo impossíveis de serem exigidos do transporte por fretamento, como a gratuidade e o atendimento de municípios pouco rentáveis.

Assim, cabe um questionamento: os aplicativos ofertam um percentual de seus embarques aos idosos, aos deficientes ou aos estudantes? Ao revogarmos tais normas infralegais esses direitos serão garantidos? Obviamente que não, porque os aplicativos buscam explorar o transporte regular, mas por meio das regras do fretamento, enquanto o transporte regular presta um serviço público, ainda que determinadas linhas sejam economicamente deficitárias.

Por fim, cabe frisar que o PDL cria uma falsa equivalência entre o transporte regular e o serviço de fretamento. Ambos são modelos de negócio importantíssimos para a economia do país, mas com finalidades e obrigações estritamente distintas.

Nesses termos, voto pela **REJEIÇÃO** do PDL nº 494, de 2020.

Sala da Comissão, de de 2022.

Diego Andrade
PSD/MG

