

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

PROJETO DE LEI Nº 148, 2020 (PRINCIPAL)
(Apensos: 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: Mauricio Marcon (PODE - RS)

I – RELATÓRIO

Encaminhado para exame desta Comissão o Projeto de Lei nº 148, de 2020, e projetos apensados, de autoria do então 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 prestem serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros em regime de fretamento mediante autorização do Poder Executivo, objetivando a ampliação da concorrência, sem que para tanto o cidadão tenha que incorrer em burocracias para constituir pessoa jurídica.

Apensos ao principal estão os seguintes Projetos de Lei:

- a) **PL nº 4497, de 2020, de autoria do Dep. Kim Kitaguri (União/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 (PODEMOS/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 implementação da política pública de abertura do setor de Transporte Coletivo Rodoviário Interestadual de Passageiros ("TRIP"), por meio do Regime Jurídico da Autorização, formalizada em 2014 e ratificada em 2022, após amplo debate pela Câmara dos Deputados e o Senado Federal sobre as condições de outorga desses serviços, e cuja constitucionalidade do Regime foi reconhecida em março deste ano pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento das ADIs 5549/2016 e 6270/2019, por maioria de 7 (sete) votos dos Ministros da Corte.

Diante deste recente cenário jurídico definido que estabelece que os serviços de TRIIP são prestados por seus agentes com liberdade de preços, tarifas e fretes, e em ambiente de livre e aberta competição, (art. 43, da Lei 10.233/2001), e que para a prestação de tais atividades não são mais vistos elementos que justificam a intervenção estatal para limitar a livre concorrência, por meio de licitação, que é a regra imposta Constituição Federal (art. 170, CRFB/88), tornou-se inadiável a esta Comissão de Viação e Transportes a discussão da política pública de maneira extensiva para o transporte por fretamento.

Veja que sobre essa fatia do setor rodoviário permanecem exigíveis fardos administrativos infralegais que somente se sustentam à luz do Regime Jurídico da Permissão. Aliás, a respeito disso, parece salutar ao debate que a inadequação do referido Regime Jurídico foi considerado inadequado pelo setor de TRIIP representado pela Associação Brasileira de Transporte Interestadual ("ABRATI"), que defendeu a necessidade de alteração do regime, conforme expressamente constou no Parecer da Comissão Mista do Projeto de Conversão da Medida Provisória 638/2014 na Lei 12.996/2014:

"A terceira modificação é, seguindo apelo da Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros – ABRATI, a inclusão do serviço de transporte regular interestadual e internacional de passageiros entre as prestações cuja outorga realizar-se-á pelo regime de autorização, permitindo, assim, a delegação da atividade de maneira mais célere e eficiente. Os regimes de concessão e permissão como praticados nos últimos anos, via Ministérios dos Transportes e ANTT, já se mostraram inadequados e de difícil operacionalização, porque suas naturezas implicam regras mais rígidas e permanentes, as quais, na prática, engessam as ações tanto do setor público, como das empresas operadoras. Assim, é necessário promover mudanças de regime,



passando para o da Autorização e remetendo à ANTT toda a tarefa de regulamentar e regular a atividade (...)"(GUIMARÃES, 2014, p 6-7).

A abertura do mercado e a constitucionalidade do Regime de Autorização foram consideradas pelos Ministros Luiz Fux e Roberto Barroso, no recente julgamento das ADIs 5549/2016 e 6270/2019, como forma de *“proteger os interesses dos usuários quanto à qualidade e oferta de serviços de transporte e dos consumidores finais quanto à incidência dos fretes nos preços dos produtos transportados”*, que, por sua vez, é o princípio que rege a estrutura de transportes rodoviários interestaduais e internacionais de passageiros (art. 11, inciso III, Lei 10.233/2001), que não estava sendo atendido por meio da limitação de concorrência entre seus agentes. Ou seja, é necessário o aumento da competitividade entre os operadores por meio de mais agentes e através da possibilidade de novos arranjos e de inovações, para que se tenha mais eficiência e redução dos preços do transporte rodoviário.

Portanto, as iniciativas ora relatadas vem no sentido do afastamento de antijuridicidades constatadas e de construção de um marco legal para a atividade de transporte por demanda proveniente de aplicativos, o chamado “fretamento colaborativo”, que se encontra dentro de um limbo regulatório, uma vez que possui características *sui generis* ao transporte fretado eventual, turístico e corporativo, e sobre o fretamento colaborativo existe a especial atenção desta Comissão de Viação e Transportes de estabelecer, para ulterior regulamentação pelo Executivo Federal, os limites e os direitos aos quais as empresas de tecnologia e operadores de transporte devem observar, em prol do destinatário final que é o consumidor.

Nota-se que o uso de plataformas de tecnologia se faz cada vez mais presente nos dias de hoje, não se pode ignorar essa prática, tampouco condená-la e coibir-la pelo fato de uma incompatibilidade regulatória. O transporte rodoviário é uma atividade bastante tradicional. O fretamento, por sua vez, foi concebido para atender necessidades do século passado e as regras sobre este setor decorrem desse tempo, muito aquém dos dias de hoje e que é muito longe da realidade em que se discute complexidades tais como dos avanços da Inteligência Artificial.

Obviamente, o dinamismo da tecnologia e o conceito da Nova Economia Compartilhada não se amoldam a regramentos tão antigos. Compete a esta Casa, portanto, assim como fez com o TRIP, se debruçar sobre a política do fretamento colaborativo, e não mais refutá-lo ou puni-lo, como



vem fazendo a Agência Reguladora, na tentativa de “clandestinizá-lo”.

Neste contexto, vale resgatar a fala do Diretor Geral da ANTT em audiência pública realizada nesta Comissão, que pontuou que a Agência e ele não possuem opinião sobre qual método é melhor para revogação da regra do circuito fechado, barreira legal para operação do fretamento colaborativo, mas que o papel da Agência é seguir o que estiver determinado pelo parlamento e o que é colocado como regra. Assim, sugeriu que a Agência irá trabalhar de acordo com a normativa posta por esta casa adaptando a regulamentação para atender a nova realidade.

É o nosso relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A análise dos Projeto de Lei principal e seus apensados se dá nos termos constantes do relatório.

Existe forte preocupação dos nobres autores e dessa Comissão de Viação e Transportes com a efetivação da política pública de abertura do mercado por meio da promoção do aumento da concorrência, e com isso a geração de mais oferta aos usuários, como exaustivamente se apresentou no relatório.

Os Nobres Deputados também se apoiam em elementos de cunho econômico e concorrencial, citando o posicionamento da SEAE, do Ministério da Fazenda, por meio da Frente Intensiva de Avaliação Regulatória e Concorrencial - FIARC, que sinalizou em janeiro de 2022 uma série de regras anticoncorrenciais aspectos regulatórios da regulação ainda vigente, tanto para a operação de linhas interestaduais (cuja revisão vem sendo conduzida pela ANTT há pelo menos quatro anos), e cujas incompatibilidades com a política pública resultaram em aumento de mercados monopolizados no Brasil¹, bem como para a operação do fretamento (circuito fechado), recomendando também a regulação do fretamento colaborativo, tal como objetivado por meio deste Projeto.

O Projeto Principal e os apensados devem ser aprovados na forma do substitutivo, com exceção do PL 5.400/2020, por inconstitucionalidade formal. Por se tratar da sustação de efeitos de decreto do executivo (Decreto 2.521/98), o

¹ De acordo com a ANTT, até o ano de 2019, 66% (sessenta e seis por cento) do total das ligações rodoviárias interestaduais dependiam de um único operador (monopólio), 26% (vinte e seis por cento) possuíam apenas duas empresas operando (duopólio) e somente 8% (oito por cento) tinham três ou mais operadores disputando a preferência dos seus usuários. A postergação da conclusão do Projeto do Novo Marco Regulatório gerou aumento da situação de monopólio, passando para 73% (setenta e três por cento) em 2021. Fonte: BRASIL. ANTT. BRASIL. Agência Nacional de Transporte Terrestre. 2019. Ofício nº 6.872/2019 da ANTT, juntado nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 6.270 DF 0033949-62.2019.1.00.0000)



Projeto de Lei não se reveste de instrumento adequado para este intento. Apesar do vício formal, a proposta está sendo abarcada pelo Substitutivo apresentado, pois contemplado em espírito pelas demais propostas.

Faz-se destaque ao PL 744/2022, de autoria do Deputado Sóstenes Cavalcante (PL/RJ) que tratou da questão do “circuito fechado”, como principal fardo administrativo ao qual o transporte por fretamento se sujeita nos dias de hoje. O “circuito fechado” não é condição intrínseca da atividade de fretamento, é uma regra que incide sobre a viagem por imposição regulatória, que passaria a ser facultativa na relação contratual privada, de cuja intervenção estatal não se mostra mais necessária para o atingimento dos interesses públicos ou correção de falha de mercado. Ao contrário, a regra comprovadamente traz custos aos operadores e ao direito de consumo, pois impacta em aumento do frete.

Ainda sobre a regra do circuito fechado, recorrentemente utilizada para defender a diferenciação dos sistemas regular e de fretamento, com o objetivo de que um sistema não desestabilize o outro, vale destacar que esta não está prevista em 13 estados da Federação e nem por esse motivo um sistema inviabilizou a operação do outro. Como defendido amplamente no recente julgamento das ADIs 5549/2016 e 6270/2019, no caso do transporte rodoviário de passageiros, a escolha de mais de uma empresa pode melhorar a qualidade do serviço, por isso, enfrentar o regime de monopólio facilita o acesso de empresas no mercado e favorece o consumidor.

Com relação ao uso de plataformas de tecnologia no transporte rodoviário sob demanda, o principal interesse desta Comissão de formalizar a política vem também no sentido de reconhecer que tal ferramenta tem contribuído ao longo dos anos para a redução dos preços e do aumento de competitividade no mercado rodoviário. Segundo a pesquisa do site Check My Bus, principal metabuscador de passagens de ônibus do mundo, ficou demonstrado que onde tem maior concorrência, gerada pelos novos aplicativos de intermediação de viagens, os preços das passagens rodoviárias nas principais rotas do país caíram entre 40 e 60% do preço, beneficiando com isso os consumidores. Exemplos disso são: Na rota Belo Horizonte x São Paulo, a redução foi de 61%; Na rota Rio de Janeiro x São Paulo a, a redução foi de 49%; Na rota Brasília x Rio de Janeiro, a redução foi de 41%. Já onde saiu a concorrência, como aconteceu nas linhas Brasília x São Paulo e Brasília x Rio de Janeiro, por exemplo, vejam o aumento: as passagens de ônibus entre Brasília e o Rio de Janeiro tiveram um reajuste de 186% entre janeiro de 2021 e dezembro do ano passado; já entre Brasília e São Paulo, o aumento foi menor, mas não menos significativo. O percentual chegou a 69% se comparado com o mesmo período.

Vale dizer que além do ganho para a consumidor, a revogação da regra do circuito fechado, promove o aumento da arrecadação dos estados, com o



recolhimento do ICMS na ida e na volta, por equiparação ao modelo de linhas, em que o recolhimento por viagem se dá na ida e na volta em função da não aplicação do circuito fechado. Veja, só no Rio Grande do Sul, meu estado, com a abertura desse mercado para novos operadores, o impacto adicional ao PIB seria de mais de 73 milhões, além da geração de cerca de 2.500 postos de trabalho, e um aumento da arrecadação do estado de quase 10 milhões, só no primeiro ano de abertura, conforme dados da LCA Consultores.

O atendimento de demanda proveniente de plataformas de tecnologia pelos agentes do fretamento tradicional contribuíram para a redução, entre 2019 a 2021, do preço médio cobrado pelas empresas de transporte nas principais rotas interestaduais, de forma que a redução dos preços não gera risco de descontinuidade de serviços, visto que cada linha é explorada por conta e risco e sem subsídio cruzado. Em 2022, mesmo com a alta dos preços de uma forma geral, o consumidor com menos opção sofreu com maior encarecimento do preço das passagens².

Diante do exposto, somos pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei nº 5.400, de 2020, pela APROVAÇÃO PARCIAL do Projeto de Lei nº 148, de 2020,, e pela APROVAÇÃO dos 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 2023.
Deputado Mauricio Marcon (PODE - RS)
Relator

² Pesquisa publicada pela plataforma de busca Checkmybus em abril 2022



de 5 de junho de 2001, e da regulação da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, com frota e motoristas nela cadastrados para esses.

II - plataforma de tecnologia: ambiente digital de acesso restrito que intermedeia a viagem junto à operadora de transporte, dotado de inteligência para racionalizar a oferta e demanda proveniente de seu sistema.

III - viagem compartilhada: viagem restrita ao público, de oferta condicionada à demanda proveniente da plataforma de tecnologia, contratada por trecho de ida ou de ida e volta por um ou mais grupos relacionados à plataforma de tecnologia, com compartilhamento de rota e de custos.

Art. 4º. Constituem obrigações da plataforma de tecnologia:

I - Garantir as gratuidades e descontos legais aplicáveis ao transporte coletivo interestadual e internacional de passageiros, nas condições de proporcionalidade ao sistema.

II - Abster-se do cancelamento de viagem compartilhada com menos de 72 (setenta e duas) horas de antecedência da partida, no qual incide o direito de compensação da cota parte limitada ao dobro do valor da reserva;

III - Disponibilizar à ANTT acesso às viagens em tempo real, realizadas pelas operadoras de transporte por intermédio do sistema, que na hipótese de falha de transmissão, deverão ser enviadas em até 24 (vinte e quatro) horas.

IV - Disponibilizar à ANTT acesso à relação das operadoras de transporte, com a documentação relativa à outorga e as inscrições federal e estaduais pertinentes; mantendo a pelo prazo de 1(um) ano.

V - Garantir o limite de horas viajadas pelos motoristas vinculados à operadora de transporte através do seu sistema; e

VI - Promover o uso de veículos com mesma idade de frota definidas para o transporte rodoviário coletivo regular interestadual e internacional de passageiros, com plano de manutenção aprovado pelo responsável legal da operadora de transporte, nas viagens compartilhadas.

VII - Garantir que a viagem compartilhada seja licenciada pela ANTT até a partida, informando sobre a ocorrência de cancelamento.

Art. 5º. A Regulamentação do Poder Executivo não poderá coibir a competitividade nos mercados e rotas operadas em condição de monopólio e oligopólio, bem como a criação de novas rotas, por meio da complementação e



suplementação da oferta do transporte através de linhas regulares e viagens por demanda compartilhada.

Art. 6º. A Lei 10.233, de 05 de julho de 2001, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 13.....

V - autorização, quando se tratar de:

a) prestação não regular de serviços de transporte terrestre coletivo de passageiros, vedada a venda de bilhete de passagem, admitindo-se o rateio dos custos, no caso do compartilhamento do frete -----
--(NR)”

Art. 7º. Fica acrescido o art. 14.D à Lei 10.233, de 05 de julho de 2001:

“Art. 14.D. Considera-se clandestino o serviço realizado por transportador sem concessão, permissão ou autorização para o transporte rodoviário coletivo de passageiros interestadual ou internacional passageiros.

Art. 8º. Fica acrescido o art. 47-D à Lei 10.233, de 05 de julho de 2001:

“Art. 47-D. A autorização para o transporte rodoviário interestadual de passageiros será concedida a pessoas jurídicas de qualquer formato jurídico ou porte, bem como ao Empresário Individual e Microempreendedor Individual, vedada a restrição em razão do seu faturamento, na forma do regulamento.

Art. 9º. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

