

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

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 ARTHUR OLIVEIRA MAIA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 494, de 2020, de autoria do Deputado Vinícius Poit e outros, susta 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.

Em defesa do Projeto de Decreto Legislativo apresentado, seus autores argumentam que o mercado interestadual de passageiros enfrenta diversos desafios, havendo mesmo, segundo dados das Agências de Transporte Terrestre e de Aviação Civil, entre 2008 e 2018, uma queda de representatividade do transporte rodoviário nos deslocamentos interestaduais *versus* o transporte aéreo no Brasil. Todavia, lembram que essa queda da participação do transporte rodoviária interestadual não pode ser explicada apenas pelo desenvolvimento do setor de aviação civil, até porque no período citado, se a população brasileira aumentou, é também verdade que a *renda per capita* teria caído.



Para os autores do PDL nº 494, de 2020, a despeito das adversidades, “(...) o modal rodoviário ainda é extremamente relevante.” Destacam também que as empresas de fretamento, “em regra pequenas ou médias”, enfrentam “barreiras regulatórias artificiais, que as tornam ineficientes.”

Ainda segundo o Deputado Vinicius Poit e os cossignatários do Projeto de Decreto Legislativo em exame, estudo de 2017 da Confederação Nacional de Transportes (CNT), assenta que as pequenas empresas do setor têm nível de ociosidade da frota em torno de trinta por cento. Essa ociosidade, segundo maioria dos empresários consultados, seria resultado de “entraves regulatórios e burocráticos.”

Citam os proponentes do Projeto de Decreto Legislativo, como exemplo desses entraves, a regra do circuito fechado (art. 3º, inciso XXX, do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998, art. 36, § 1º e § 5º, do mesmo diploma legal).

Descrevem do seguinte modo o fretamento executado sob 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.

E atacam o Decreto nº 2.521, de 1998, especialmente na seguinte passagem: “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 proposição foi distribuída à Comissão de Viação e Transportes e a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, à qual incumbe examinar a matéria naquilo que concerne ao seu mérito e aos aspectos dispostos no art. 54, inciso I, do Regimento Interno da Casa. Ela deve ser apreciada pelo Plenário e tem regime de tramitação ordinária.



A Comissão de Viação e Transportes opinou pela aprovação da matéria na forma de Substitutivo.

Esse Substitutivo também ataca o conceito de circuito fechado no transporte contínuo. Mas essa sua diferença em relação ao Projeto procura banir o conceito de circuito fechado de outro diploma legal, posterior ao Decreto nº 2.521, de 1998. Trata-se nesse caso da Resolução nº 4.777, de 6 de julho de 2015, da Agência Nacional de Transportes Terrestres.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a técnica legislativa das proposições, na forma do art. 32, inc. IV, alínea “a”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Neste caso, ela se manifesta também sobre o mérito da matéria.

A União tem competência privativa para legislar sobre trânsito e transporte na forma do art. 22, inciso XI, da Constituição da República. As proposições são, assim, materialmente constitucionais.

Quanto à constitucionalidade formal, constata-se que não há óbice à iniciativa de Parlamentar na matéria.

Dito isso, esta relatoria entende ser oportuno, em sede de Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, dizer algumas palavras sobre a sustação de atos do Poder Executivo por Projeto de Decreto Legislativo. O art. 49, inciso V, da Constituição da República atribui ao Congresso Nacional a competência de sustar os atos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou da delegação legislativa.

Admitamos agora que os dispositivos do Decreto nº 2.521, 20 de março de 1998, os quais foram atacados no PDL nº 494, de 2020, sejam superados e exijam atualização. Ora, essa deficiência da norma legal pode não se revestir de ilegalidade, do mesmo modo que uma lei ruim pode ser absolutamente constitucional. Este relator entende as razões dos ilustres



autores do pedido de sustação que aqui se examina, mas cabe dizer que a via eleita não é a apropriada.

As definições que o Poder Executivo coloca no Decreto e na Resolução, inclusa no pedido de sustação do Substitutivo da Comissão de Viação e Transportes, que têm inequívoca repercussão sobre a paisagem econômica, decorrem de atribuições que lhe são conferidas em sede de Constituição. A esse propósito, o art. 21, inciso XII, alínea “e” da Constituição da República estatui que compete à União explorar, mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Evidentemente, trata-se do Poder Executivo, sem qualquer restrição devida a outro regramento legal. É claro que o decreto da União poderia sofrer eventuais restrições da legislação, pois quando a Constituição, no artigo que segue imediatamente o art. 21, o art. 22, inciso XI, diz competir à União legislar privativamente sobre trânsito e transportes, abre-se um leque de possibilidades inclusive com a deflagração do processo legislativo por nós Parlamentares.

Aliás, e é notável, o Projeto de Decreto Legislativo detecta a inexistência de regramento em lei sobre a matéria, quando ali se afirma:

“Ademais, nos salta aos olhos que o circuito fechado é restrição à atividade econômica não prevista em lei, existindo apoiada apenas em um decreto.”

Todavia, a consequência daí tirada, a impugnação do decreto ou da Resolução, esta não tem como subsistir. Afinal, mesmo logicamente, só se pode falar em exorbitância do poder regulamentar quando ele deveria se cingir aos limites postos em lei. Limites os quais no caso não existem, pois na ausência de lei, mediando a situação com os dispositivos com sede em Constituição, o Poder Executivo tem como limite apenas a própria Constituição. Ora, o decreto aqui supre a falta de legislação e se fundamenta diretamente no art. 21, inciso XII, alínea “e”, da Constituição da República.

Como alterar a situação, se o legislador fica com ela inconformado? A resposta é dupla: ou convencendo o Poder Executivo a



produzir novo Decreto, ou tratando dessas questões em uma nova lei de transportes.

Disso se pode concluir: não houve exorbitância do poder regulamentar, a ausência de lei ordinária disciplinando a situação não chegou a se constituir em problema legal, pois a norma constitucional já confere, *ab ovo*, competências ao Poder Executivo para estar no comando da situação. Demais, posteriormente ao Decreto nº 2.521, de 1998, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, em seu art. 24, deu expressamente competência à Agência Nacional de Transporte Terrestre para regular tais situações, como a aqui descrita. Portanto, se é verdade que, ao tempo da edição do Decreto nº 2.521, de 1998, não havia lei disciplinando a matéria (salvo, é claro, a Lei Maior), também é verdade que, desde 5 de junho de 2001, essa lei ordinária já existe, ainda que não exista uma lei geral tratando das conceituações próprias do transporte de passageiros, o que seria perfeita e legalmente possível.

O Projeto de Decreto Legislativo aqui examinado e o Substitutivo a ele apresentado na Comissão de Viação de Transportes violam, portanto, o princípio da conformidade ou adequação dos meios, sendo, desse modo, inconstitucionais. A alegação de que não existe lei ordinária sobre a matéria, como se viu, igualmente não procede ou, concedamos, procede apenas parcialmente.

As duas proposições são também rematadamente injurídicas, pois acolher meios ou vias impróprias fere também o princípio da racionalidade, princípio, note-se bem, generalíssimo¹.

Este relator, considerando a inconstitucionalidade e a injuridicidade do Projeto de Decreto Legislativo nº 494, de 2020, e do Substitutivo a ele apresentado na Comissão de Viação e Transporte, exonera-se de examiná-los quanto ao outro aspecto formal: a técnica e a redação legislativa.

No mérito, parece a esta relatoria não recomendar acolher proposição que se contrapõe ao princípio da racionalidade. E esse é o caso de ambas as proposições agora aqui avaliadas. Demais, o conceito de circuito



¹ Canotilho, J.J. G. Direito Constitucional, Editora Almedina, Coimbra, 1993: p.382

fechado de modo algum é um absurdo em transportes e a sua disciplina pelo Poder Público, longe, muito longe de ser pura burocracia, é exigência que visa a garantir segurança no transporte de grupos formados com propósito de viagem com motivação comum. Sabe-se das diversas adversidades que podem ocorrer em tais deslocamentos, sobretudo quando se trata de viagens turísticas que envolvam grupos de faixa etária avançada ou de viagens crianças, sejam escolares, sejam turísticas.

A esse propósito, vale transcrever o inciso XIV do art. 3º da Resolução nº 4.777, de 6 de julho de 2015, da Agência Nacional de Transporte terrestre:

Circuito Fechado: viagem de um grupo de passageiros como motivação comum que parte em veículo de local de origem a um ou mais locais de destino e, após percorrer todo o itinerário, observados os tempos estabelecidos nesta Resolução, este grupo de passageiros retorna ao local de origem no mesmo veículo que efetuou o transporte de ida;(...)

Note-se, note-se bem, esta definição de circuito fechado pode ser aperfeiçoada, mas somente por vias legais apropriadas.

Haja vista o que acabo de expor, voto pela inconstitucionalidade e injuridicidade do Projeto de Decreto Legislativo nº 494, de 2020, e do Substitutivo da Comissão de Viação e Transportes. No mérito, pronuncio-me pela rejeição do Projeto de Decreto Legislativo nº 494, de 2020, e do Substitutivo da Comissão de Viação e Transportes.

Sala da Comissão, em 24 de maio de 2024.

Deputado ARTHUR OLIVEIRA MAIA
Relator

2024-7311

