

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO DE SUSTAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS DO PODER EXECUTIVO Nº 69, DE 2022

Susta a Portaria da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) nº 27, de 03 de março de 2022, que padroniza o procedimento de fiscalização previsto na Resolução ANTT nº 4.287, de 13 de março de 2014.

Autor: Deputados Márcio Labre (PL/RJ)

Relator: Deputado Arthur Maia (União/BA)

VOTO EM SEPARADO

(Do Sr. Bacelar - PV - BA | Federação PT-PCdoB-PV)

I – RELATÓRIO

Vem à análise da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 69, de 2022, do Deputado Márcio Labre, que propõe sustar a Portaria da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) nº 27, de 03 de março de 2022, que padroniza o procedimento de fiscalização previsto na Resolução ANTT nº 4.287, de 13 de março de 2014.

Para tanto, fundamenta a proposta o autor na inconstitucionalidade do ato normativo em questão, por concluir que este exorbita da competência fiscalizadora da Agência Reguladora, da qual foi incumbida pelo Congresso Nacional através da Lei 10.233, de 05 de junho de 2001, quando inobservou aspectos formais basilares do devido processo regulatório que garantem a higidez da função regulatória da Agência e da segurança jurídica do ambiente regulado, materializadas na referida Lei e no Regimento Interno da Agência.

Em resumo, o projeto pretende sustar a Portaria nº 27, de 03 de março de 2022, editada pela Superintendência de Fiscalização que inovou os limites da Resolução ANTT nº 4.287,



de 13 de março de 2014, que trata do transporte clandestino e das medidas fiscalizatórias em face da conduta, cujo entendimento foi consolidado no âmbito da Súmula nº 11, de 2021, ambos os atos normativos de competência da Diretoria Colegiada.

A matéria foi distribuída e aprovada à Comissão de Viação e Transportes (CVT) e encaminhada para análise conclusiva da CCJC. .

II – ANÁLISE

Cabe à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania apreciar a constitucionalidade, juridicidade e a técnica legislativa, nos termos do art. 32, inc. IV, alínea “a”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. As especificidades materiais da proposição já foram endossadas pela Comissão de Viação e Transportes, que aprovou a proposição nas condições originalmente propostas pelo Autor e que se submete à análise da CCJC.

A matéria versa sobre trânsito e transporte, sendo a União o Ente Federativo com competência privativa para legislar sobre o assunto (art. 22, inciso XI, da Constituição da República).

A proposição atende aos aspectos de constitucionalidade formal, assim como da juridicidade instrumental e da boa técnica legislativa, uma vez que compete ao Congresso Nacional sustar os atos do Poder Executivo que tenham extrapolado os limites da Lei e da delegação legislativa (art. 49, inciso V, da Constituição da República), sendo justamente este o caso.

O setor de transporte coletivo rodoviário interestadual e internacional de passageiros é regido pela Lei 10.233, de 5 de junho de 2001. Trata-se da política de transporte terrestre e aquaviário que ademais criou a Agência Reguladora de Transportes Terrestres (ANTT), incubida expressamente de dispor sobre os atos de outorga do transporte coletivo rodoviário de passageiros, expressamente autorizar a prestação dos serviços do modelo regular e de fretamento, bem como fiscalizá-los.

Pois bem, a mesma Lei, em seção própria, trata do processo decisório da ANTT, sendo os artigos merecedores de destaque: o processo decisório da ANTT e da ANTAQ obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade” (art. 66); “as decisões das Diretorias Colegiadas serão tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus



membros, cabendo aos respectivos Diretores-Gerais o voto de qualidade, e serão registradas em atas” (art. 67); e “as iniciativas de projetos de lei, as alterações de normas administrativas e as decisões das Diretorias Colegiadas para resolução de pendências que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte serão precedidas de audiência pública”.

A resolução 4.287, de 2014, que trata do conceito de transporte clandestino, estabelece que se trata de um serviço prestado pelo agente sem o ato de outorga, sujeito à penalidade de apreensão do veículo e perdimento (nos termos da Lei 10.233, de 2001). Em 2021, com a ampla discussão acerca da implementação do regime autorizativo para o transporte rodoviário encabeçada pelo Decreto Federal 10.157, de 2019 e a Deliberação 955, de 2019 da ANTT, entendeu-se por bem a consolidação do entendimento sobre o conceito de transporte clandestino por parte da Agência Reguladora através da Súmula 11, no sentido de que **o serviço clandestino é aquele prestado por agente sem qualquer tipo de outorga válida**, sendo que a eventual extrapolação dos limites desta constitui-se motivo de irregularidade, e não autoriza o tratamento dispensado ao serviço clandestino previsto na Resolução 4287/2014. A Súmula avança em preencher possível má-interpretação:

Transporte clandestino de passageiros: é aquele realizado por pessoa física ou jurídica, sem qualquer autorização lavrada por parte da ANTT, assim entendida a ausência de emissão válida e regular de Termo de Autorização de Serviços Regulares - TAR e da correspondente Licença Operacional - LOP, no caso da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros; ou Termo de Autorização de Fretamento - TAF, no caso da prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento.

Ambos os atos normativos, a Resolução 4287/2014 (ato normativo da Agência) e a Súmula 11 (enunciado de súmula e manual de procedimentos) são atos privativos da Diretoria Colegiada da ANTT, conforme o Regimento Interno (Resolução 5972/2022, art. 11). Em 2022, a Portaria 27, que está sendo objeto da proposição de sustação dos seus efeitos, ato de atribuição da Superintendência de Fiscalização, portanto, ato hierarquicamente inferior, reformou o entendimento materializado supra, ao estabelecer que para efeitos de padronização (finalidade da súmula) a expressão clandestino é a terminologia a ser adotada para referência ao serviço realizado sem prévio ato de outorga ou em desconformidade com a licença, seja operacional ou de viagem, avançando, por meio de seus artigos, que: a empresa autorizada ao transporte regular de passageiros que for flagrada fazendo fretamento será fiscalizada como clandestina e a empresa de fretamento que for flagrada fazendo transporte em circuito aberto, será também considerada clandestina.



A Portaria certamente não observou o Regimento Interno da ANTT, sendo esta também a razão pela qual a presente proposição deve sobretudo prosperar, além de que o ato normativo extrapolou os limites da lei, que expressamente sustenta a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, bem como o devido processo regulatório, assim considerado a antecedência obrigatória da audiência pública para as iniciativas de projetos de lei, as alterações de normas administrativas e as decisões para resolução de pendências que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte, de competência da Diretoria Colegiada.

Nestes termos a proposta em apreço visa corrigir, ou seja, sustar o ato emanado pela Superintendência de Fiscalização, que no afã mudar o procedimento fiscalizatório da Agência interferiu em direitos do setor regulado, à revelia deste, sem qualquer transparência e consulta pública, e extrapolou os limites da política de transporte rodoviário ao equiparar o prestador autorizado ao transporte de passageiros com a pessoa física ou jurídica que não oferece condição de fiscalização à Agência e que portanto coloca em risco a segurança dos passageiros e das vias. Compete ao Congresso Nacional a definição de políticas públicas e a atribuição regulatória às agências reguladoras não podem desbordar dos limites legais, considerando instrumentais à ação estatal.

Os recursos públicos são limitados. Portanto, não há razoabilidade e tampouco proporcionalidade na orientação do poder de polícia estar sendo elevado a *ultima ratio* no âmbito da esfera administrativa, para coibir com o mesmo rigor que deve se coibir o serviço clandestino, o transporte legalizado, que cometa uma infração administrativa.

Este é o entendimento consolidado pelo Poder Judiciário, no que tange à antijuridicidade e à inconstitucionalidade da Portaria 27:

Mandado de Segurança 1015742-28.2024.4.01.3400, da 13 Vara da Federal do Distrito Federal, com aplicação em todo o território nacional:

“A divergência interpretativa se configura da seguinte maneira: de acordo com a parte impetrante (SINDICATO DAS EMPRESAS DE PROCESSAMENTO DE DADOS E SERVIÇOS DE INFORMÁTICA DO ESTADO DE SÃO PAULO), o parágrafo único da Súmula 11 proíbe a aplicação da Resolução nº 4.287, de 2014, que trata da apreensão de



veículos utilizados em transporte clandestino, nos casos em que as empresas possuem uma outorga válida emitida pela ANTT, ainda que operem fora dos limites estabelecidos, seja possuindo o Termo de Autorização de Serviços Regulares – TAR ou o Termo de Autorização de Fretamento – TAF. Portanto, a impetrante entende que, se uma empresa detentora de TAF atuar fora dos parâmetros estabelecidos, operando em circuito aberto, a ANTT não deveria considerar este transporte como clandestino e, por isso, não deveria apreender o veículo.

A ANTT (SUPERINTENDENTE DE FISCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE CARGAS E PASSAGEIROS DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - IMPETRADO), contudo, adota uma leitura diferente: defende que a Súmula 11 trata cada tipo de outorga de maneira isolada e não em conjunto. Desse modo, se um operador com TAR trabalhar em uma linha para a qual sua licença não se aplica, a agência não deveria apreender o veículo, pois isso caracterizaria apenas uma transgressão do limite antes autorizado. Em contraste, se um portador de TAF realizar atividades enquadradas pela agência como transporte coletivo interestadual ou internacional, a apreensão do veículo seria viável, visto que o TAF autoriza exclusivamente o serviço de fretamento. Isso não se qualificaria como uma ultrapassagem dos limites da licença, mas como o exercício de uma atividade não autorizada. Do meu ponto de vista, pelo menos numa análise própria desse momento processual, penso que a parte impetrante tem razão em seus argumentos, pelos seguintes motivos:

Primeiro, porque o texto da Súmula nº 11 não faz a diferenciação proposta pela ANTT. O parágrafo único, ao mencionar que exceder os limites autorizados não constitui atividade clandestina, emprega a expressão "ato de outorga", que engloba tanto o TAF quanto o TAR.

Segundo, porque a Súmula 11 se limita a interpretar a Resolução ANTT nº 4287/2014, que trata da apreensão de veículos em "transporte clandestino de passageiros". O termo "clandestino" possui um significado específico no vocabulário jurídico: uma atividade realizada sem qualquer autorização. **Quando há uma licença, mesmo que não plenamente adequada para a atividade em questão, não se pode falar em clandestinidade.**



Terceiro, porque a relação entre TAR e TAF se refere ao escopo da autorização. Ambas concedem autorização para a prestação do serviço de transporte coletivo interestadual e internacional de passageiros, mas o TAR é para o serviço regular e o TAF para o fretamento. A realização de uma atividade além daquela autorizada configura um desrespeito aos limites impostos, mas não uma atividade clandestina.

Quarto, porque qualquer sanção imposta deve ser proporcional. No contexto do transporte clandestino de passageiros, entendido como o transporte sem autorização alguma, a apreensão é justificada pelo risco que tal empreendimento pode representar para a sociedade, incluindo os passageiros. No entanto, para as empresas que possuem licença, ainda que operando além de seus limites, a apreensão se mostra desproporcional, pois há outras medidas menos severas disponíveis e considera-se que houve algum nível de fiscalização da agência ao conceder a licença que possuem.”

Agravo de Instrumento 50311510520224030000 SP, do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, com aplicação nos estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul.

“Assim, referida portaria vai na contramão do que estabelecido na supracitada súmula, ambas emitidas pelo mesmo órgão, na medida que uma afasta a aplicação das penalidades previstas na Resolução nº 4.287/2014 e a segunda mantém.

A diferenciação promovida pela ANTT por atos normativos infralegais carece de amparo legal, pois confere tratamento diferenciado para situações tratadas de idêntica forma. Em relação a este ponto, possuindo a empresa o Termo de Autorização de Serviços Regulares - TAR ou o Termo de Autorização de Fretamento - TAF, devem ser afastadas, por ora, a aplicação da Portaria nº 27/2022, devendo a fiscalização se ater aos limites outorgados no termo de autorização pertinente a cada empresa.

Anote-se que, “caso a fiscalização verifique que as empresas se utilizam de autorização para realizar fretamento quando, na verdade, estão realizando



serviço regular, ou vice versa, elas serão autuadas por serviço não autorizado.”

Em síntese compreende-se que a Súmula nº 11/2021 consubstancia o conceito de transporte clandestino extraído da Lei 10.233/2001 (art. 14,§2o) e do contexto regulatório acerca do tema (Resolução 233/2003 e Resolução 4.287/2014). Ocorre que a Portaria nº 27, de 2022, que é um ato singular da Superintendência de Fiscalização da ANTT, inova no ordenamento jurídico vigente, trazendo novos elementos às referidas normas hierarquicamente superiores. Disso, resulta-se na equiparação indevida do transportador legalizado ao transportador clandestino, sujeitando-o à penalidades não previstas nas referidas normas superiores.

Em linhas gerais, é condição para o serviço de transporte rodoviário de passageiros ser prestado o prévio ato de outorga. Eventual irregularidade praticada pelo agente com outorga não o torna agente clandestino, e sim irregular. O que faz a Portaria 27 é equiparar o fretador autorizado (com outorga, portanto), que faça viagem licenciada em circuito aberto (grupo de passageiros da ida diferente do grupo da volta, sob demanda de plataformas de tecnologia, turismo ou corporativo) ao agente sem outorga e sujeitá-los desproporcionalmente à mesma penalidade gravosa (apreensão do veículo, que sequer está prevista na lei).

Nestes termos, a proposição de sustação Portaria 27, de 3 de março de 2022, da Superintendência de Fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) deve ser aprovada, nos moldes já admitidos pela Comissão de Viação e Transportes, por atender os requisitos de constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa ao restaurar a constitucionalidade da matéria em apreço.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo de nº 69, de 2022, na sua integralidade, nos exatos termos aprovados na Comissão de Viação e Transportes.

Sala da Comissão, em 04 de julho de 2024.

Deputado Bacelar (PV - BA | Federação PT-PCdoB-PV)



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PARECER AO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 69, DE 2022

Susta a Portaria da Agência Nacional de Transportes Terrestres nº 27, de 03 de março de 2022, que padroniza o procedimento de fiscalização previsto na Resolução ANTT nº 4.287, de 13 de março de 2014.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica sustada, nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição Federal, a Portaria da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) nº 27, de 03 de março de 2022.

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

Sala da Comissão, em 04 de julho de 2024.

Deputado Bacelar (PV - BA | Federação PT-PCdoB-PV)

