

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO DE SUSTAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS DO PODER EXECUTIVO Nº 494, DE 2020

Apresentação: 05/07/2024 10:04:45.667 - CCJC
VTS 1 CCJC => PDL 494/2020

VTS n.1

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

Autor: Deputados Vinicius Poit (NOVO/SP); 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);

Relator: Deputado Arthur Maia (União/BA)



* C D 2 4 8 2 8 3 3 9 8 6 0 0 *

VOTO EM SEPARADO



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD248283398600>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Bacelar

I – RELATÓRIO

Vem à análise da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 494, de 2020, dos Deputados Vinicius Poit, Marcel van Hattem, Alexis Fonteyne, Gilson Marques, Paulo Ganime, Tiago Mitraud, Adriana Ventura, que propõe sustar efeitos dos dispositivos do Decreto 2.521, de 20 de março de 1998, que limitam a atividade de transporte de passageiros por fretamento à condição do circuito fechado, assim conceituado como o tipo de viagem em que o ônibus deve percorrer o deslocamento da ida e volta com o mesmo grupo de passageiros contratante, mesmo veículo, e mesmo motorista.

Para tanto, fundamentam a proposta os autores na inconstitucionalidade dos dispositivos dos diplomas normativos em discussão, por concluírem que a previsão do circuito fechado é uma imposição regulatória que limita a atividade de natureza privada sem previsão na lei, fundamentado exclusivamente no Decreto nº 2.521, de 1998 (incisos XI e XXX do art. 3º e do caput e dos §§ 1º e 5º do art. 36), e mais tarde, replicada na Resolução nº 4.777, de 06 de julho de 2015, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). No mérito, os autores fundamentam a proposta nos efeitos econômicos nocivos que a regra traz ao setor de fretamento e aos direitos do consumidor: ociosidade dos recursos operacionais das empresas (frota e motorista) estimado em mais de 26% como impacto para as empresas de



* C D 2 4 8 2 8 3 3 9 8 6 0 0 *

fretamento, conforme dados da CNT, custos estes que são repassados para o consumidor final na especificação do frete.

A matéria foi distribuída e aprovada à Comissão de Viação e Transportes (CVT) e encaminhada para 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 bem como seu mérito, conforme o determinado no despacho de encaminhamento do Sr. Presidente desta Casa.

As especificidades materiais da proposição já foram endossadas pela Comissão de Viação e Transportes, que aprovou-a na forma do substitutivo ora em análise da CCJC, estendendo o controle de constitucionalidade dos atos do Executivo pelo Poder Legislativo também às normativas da Portaria nº 4777, de 2015, que replicam o conteúdo reclamado do Decreto 2.521/98 ao fretamento (foram acrescidos, portanto, os incisos VI, VII, VIII e XIV do art. 3º da Resolução nº 4.777, de 6 de julho de 2015, da ANTT, e a expressão “em circuito fechado” dos arts. 31, 33 e 37 dessa).

A matéria, além disso, diz respeito a trânsito e transporte, sendo a União o Ente Federativo com competência privativa para



* C D 2 4 8 2 8 3 3 9 8 6 0 0 *

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.

A proposta em apreço visa corrigir, ou seja, sustar os atos emanados pela Administração Direta e Indireta que, no afã de regulamentar e regular os serviços interestaduais e internacionais de transporte rodoviário de passageiros, ultrapassaram os limites da lei e constituem-se em flagrante abuso regulatório. Isso porque o “círculo fechado”, na forma disposta no Decreto 2.521/98, não está recepcionado pelo atual regime jurídico da exploração dos serviços no modelo regular e de fretamento estabelecido pela Lei nº 12.996, de 18 de junho de 2014, e ratificado pela Lei nº 14.298, de 5 de janeiro de 2022, que alteraram a política de transporte rodoviário de passageiros, que é a Lei 10.233, de 5 de junho de 2001, de competência privativa do Congresso Nacional.

Pois bem. Indiscutível que a Administração Direta e Indireta têm poder regulamentar e regulatório. A regulação, por sua vez, encontra fundamento no Poder de Império da Administração que, na forma da lei, pode influir no comportamento das instituições e pessoas de forma coercitiva (preventivamente e ostensivamente), a fim de



conformar-lhes aos interesses sociais. O poder regulamentar e de regulação encontram amparo no art. 174 da Constituição Federal, desde que fundamentados na função regulatória ou regulamentar.

É verdade que a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e suas posteriores alterações, que trata sobre a reestruturação do transportes aquaviário e terrestre e que cria a Agência Nacional de Transportes Terrestres, incumbiu a Agência Reguladora de editar os atos de outorga de prestação de serviços de transporte terrestre e de expressamente autorizar o transporte de passageiros de finalidade turística e o fretamento (eventual e contínuo), bem como de fiscalizá-los. No entanto, a política de transporte, da qual a Lei estabelece, não prevê que o transporte por fretamento ou o transporte turístico esteja restrito às viagens em circuito fechado, o que significa dizer que a regulação, instrumento da política pública, não pode exceder os contornos da lei porque a Agência Reguladora não tem competência para discutir política pública e assim limitar a atividade privada sem prévia lei que autorize. Concluindo, se assim a Agência Reguladora restringe uma atividade sem a previsão na lei, como o fez, ao reproduzir um conceito de ato normativo infralegal que não está recepcionado, incorreu em constitucionalidade patente por afronta ao princípio da legalidade e da liberdade econômica e sem qualquer observância aos corolários do processo decisório da Agência estabelecidos nos arts. 66 e 68 da Lei 10.233/2001, que falam do princípio da legalidade e tratam do devido processo regulatório para tratar do direito do setor regulado.

A Agência replicou o teor da norma não recepcionada e passou a exigir do setor de fretamento cegamente a regra limitante e



continua fazendo por um problema de não sustação dos efeitos do Decreto 2.521/98, que não foi revogado expressamente pelo Decreto 10.157/2019 que versa sobre a Política Federal de Estímulo do Transporte Rodoviário Internacional e Interestadual de Passageiros (TRIIP).

Com relação à previsão regulamentar exercida pelo Poder Executivo materializada no Decreto nº 2.521/98, o qual fundamenta a expressão e o conceito do circuito fechado para o fretamento turístico, eventual e contínuo, é patente que o mesmo deixou de ser materialmente recepcionado pela legislação vigente que estabeleceu o regime autorizativo para o serviço de transporte coletivo rodoviário de passageiros, a despeito do modelo de transporte em exame (se regular ou fretamento). A mudança legal constitui-se no reconhecimento do Congresso Nacional de que houve uma mudança na estrutura do mercado rodoviário que dispensa a intervenção no setor nos modelos anteriores, no sentido de limitar a concorrência por meio de barreiras de entrada e reservas de mercado não fundamentadas na segurança dos passageiros, das vias e dos terminais, como é o caso do circuito fechado para o fretamento, com o objetivo de criar exclusividade às viagens por trecho para o setor de transporte regular que operacionaliza os seus serviços através do regime de concessão em um mercado monopolista.

O Congresso Nacional reconheceu, portanto, em 2014, que não existem mais as falhas de mercado que tornam o mercado monopolista para bem dos interesses públicos quando concluiu que este setor não se operacionaliza sob regime de concessão e permissão, por



isso as regras que ainda condicionam os serviços aos regimes anteriores, e os protegem por barreiras de mercado que não cumprem função regulatória, não podem ser mantidas porque são dissonantes da vontade do legislador manifestada em lei. Quando a regulação, embasada na eficiência de mercados e no bem social passa a gerar mais custos ao setor impactado e à população do que os benefícios econômicos e sociais pretendidos, está-se diante de abuso do poder regulatório.

O circuito fechado é claramente uma barreira concebida no século passado para proteger o mercado de transporte rodoviário do modelo regular (oferta pública) explorado em regime da concessão de serviço público. É certo que não há um estudo técnico acerca do conceito de circuito fechado no âmbito do Poder Executivo, apenas um apanhado de normativas que fazem remissão histórica ao regime das concessões, do tempo em que o serviço rodoviário do modelo regular era explorado em mercados monopolistas, mediante concessão de serviço público, o que leva a concluir que a regra não cumpre função regulatória nos dias hoje, e sua manutenção extrapola o art. 174 da Constituição Federal.

A regulamentação e a regulação não são um cheque em branco em favor do Executivo. Seguindo o raciocínio deste parecer e conforme as lições de direito administrativo de Marçal Justen Filho, a intervenção no domínio econômico decorre de um conjunto ordenado de políticas públicas (estabelecidas na lei), que busca a realização de valores econômicos e não econômicos, reputados como essenciais para determinados grupos ou para a coletividade em seu conjunto. Envolve a



adoção de medidas de cunho legislativo (leis) e de natureza administrativa (regulamentos e regulação), destinadas a incentivar práticas privadas desejáveis e a reprimir tendências individuais e coletivas incompatíveis com a realização dos valores prezados. Quando envolve a atuação da Administração Pública (regulamentação e regulação) deve se guiar pelo exercício da função administrativa regulatória ou regulação econômica-social estabelecida na Lei.

A regra do “círculo fechado” ao transporte por fretamento é desacompanhada de qualquer justificativa razoável, sendo inclusive prejudicial ao consumidor, nos termos do que foi constatado pela Frente Intensiva de Avaliação Regulatória e Concorrencial (FIARC) da Secretaria de Reformas Econômicas, no âmbito do Ministério da Fazenda, a qual, analisando a regra do “círculo fechado” no transporte rodoviário interestadual de passageiros por fretamento, concluiu que o preceito cria custos de transação e operação, o que acaba impactando negativamente o preço do frete aos consumidores, cujos direitos compete ao Estado proteger (art. 5º, inciso XXXII).

Dissonante dos limites regulatórios estabelecidos pela nova política de estímulo ao transporte rodoviário de passageiros, o conceito de viagem de ida e volta não tem nada a ver com segurança, porque o fretamento, fretamento turístico e corporativo demandam autorização da Agência Reguladora, o fretamento requer cadastro de frota e de motorista, inspeção veicular e todas as exigências técnicas estabelecidas pelo CONTRAN. Ora, a viagem de ida não deixa de ser menos segura que a viagem de ida e volta, a diferença está na liberdade de se contratar a volta, e não mais uma medida impositiva,



* C D 2 4 8 2 8 3 3 9 8 6 0 0 *

semelhante à venda casada, que impõe a volta como uma obrigação que é precificada ao contratante. Trata-se puramente de uma norma anacrônica e sem sentido que traz ineficiência econômica.

Assim, todos os requisitos de segurança e de identificação do passageiro serão igualmente exigidos dos prestadores de serviços, que são as empresas que operam turismo e transporte corporativo, que em diversos casos utilizam ônibus mais novos e luxuosos para atendimento dos grupos de passageiros comparativamente ao transporte de oferta pública, especialmente com relação à reserva da frota utilizada para atender a frequência mínima, em que incidem as gratuidades e benefícios tarifários. Em geral, os operadores de serviços regulares destinam apenas o serviço mais básico e desconfortável (convencional e executivo) para atender as gratuidades e benefícios tarifários exigidos por lei para os usuários idosos, deficientes e estudantes carentes que fazem jus ao benefício.

As gratuidades e benefícios, segundo os dados da ANTT no Portal Dados Abertos, representam cerca de 5% do total de passagens emitidas pelas operadoras. A proposta, ao contrário, permitirá maior desenvolvimento do segmento de transporte fretado com investimento em recursos operacionais pela redução da ociosidade de frota e consequentemente em maior aumento da segurança. Como resultado, o benefício para o consumidor, para as empresas que contratam o serviço corporativo e para o turismo, eventos e receptivos.

De acordo com as projeções econômicas da LCA Consultores, que em 2022 avaliou os potenciais impactos do fim da obrigatoriedade das viagens em circuito fechado para o fretamento, o



gasto com transporte da família brasileira representa em média 40% do total dos gastos em viagens de turismo, segundo o POF/IBGE. Este impacto foi calculado tendo em consideração os gastos das famílias por faixa de renda familiar, de até 2 salários mínimos, até mais de 25 salários, e os dados demonstram que as famílias com renda de até 2 salários mínimos são as que mais sentem o peso dos custos com deslocamento, que corresponde a 64% do orçamento da família destinado ao lazer e ao turismo, ou seja o brasileiro deixa de gastar no local de destino com outras atividades turísticas e de lazer porque mais da metade do seu orçamento é destinado para custear o transporte.

Logo, se os custos do transporte são reduzidos, sobra mais dinheiro para o brasileiro gastar ou poder viajar mais. Segundo o mesmo estudo econômico, o Estado da Bahia, do qual este signatário é representante, é o segundo mais impactado positivamente com o fim do circuito fechado: R\$130 milhões para a economia do setor turístico, o que representa R\$111 milhões para o PIB do Estado, mais de 3.500 novos postos de trabalho criados em razão do fomento ao turismo e mais de R\$14 milhões de arrecadação aos cofres públicos, somente no primeiro ano após a revogação da regra do circuito fechado. Na Bahia (assim como em outros 11 estados), a título de exemplo, a regulação do fretamento turístico dentro do Estado (intermunicipal) não está condicionado às viagens em circuito fechado, não há lei e tampouco nenhum ato infralegal que restringe a atividade turística de transporte, a bem da economia do turismo.

Por fim, é importante destacar que o Judiciário já se manifestou também sobre a norma através da jurisprudência com



relação à inconstitucionalidade do circuito fechado no âmbito da justiça federal.

Em segunda instância, TRF2, na Apelação 5005307-11.2019.4.02.51011:

(...) Posto isso, vê-se que a exigência do requisito “círculo fechado” para a exploração da atividade econômica do serviço de transporte rodoviário por fretamento foi estabelecida pela Resolução ANTT nº 4.777/2015; sendo que inexiste norma legal tratando expressamente a matéria. Portanto, nota-se que a citada norma infralegal instituiu e inovou o ordenamento jurídico, o sistema legal, sem, contudo, contar com suporte em lei aprovada pelo Parlamento.”

Ainda em segunda instância, TRF5 no Agravo de Instrumento 0811667-65.2023.4.05.0000:

“(...) a proibição da atividade da recorrência de exercer sua atividade econômica - pela inobservância da regra do círculo fechado - não cria situação de concorrência desleal, mas reserva de mercado em favor das empresas já atuantes no mercado e fere o livre exercício da atividade econômica de prestação de serviço de transporte interestadual e internacional, sem permitir, por outro lado, uma maior flexibilidade de



* C D 2 4 8 2 8 3 3 9 8 6 0 0 *

horários e rotas a serem escolhidas pelos consumidores."

Também em segunda instância, TRF3, na Apelação n. 5001433-26.2023.4.03.0000):

"(...) anoto que o Decreto Federal 2.521/98 e a Resolução ANTT 4.777/2015 criaram restrição ao transporte por fretamento, estabelecendo a obrigação de que este se dê no circuito fechado - definido pelo inciso XIV do art. 3º da referida Resolução - sem amparo legal, tampouco constitucional." "a estipulação do "círculo fechado" ao transporte por fretamento é desacompanhada de qualquer justificativa razoável, sendo inclusive prejudicial ao consumidor."

Na primeira instância: processos 027611-88.2020.4.01.3800 da Justiça Federal de MG, e 5005487-53.2020.4.04.7100 da Justiça Federal do RS.

Nestes termos, a proposição de sustação dos incisos XI e XXX do art. 3º e os caput do art. 36 do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998; 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 da 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), conforme texto aprovado no âmbito da CNT, atende os requisitos de constitucionalidade.



* C D 2 4 8 2 8 3 3 9 8 6 0 0 *

juridicidade e boa técnica legislativa ao restaurar a constitucionalidade da matéria em apreço.

III – VOTO

Destarte, nosso voto é pela Constitucionalidade, pela Juridicidade e pela boa técnica legislativa do Projeto de Decreto Legislativo 494, de 2020, e, no mérito, por sua aprovação, nos termos do substitutivo adotado pela Comissão de Viação e Transportes.

É como votamos.

Sala da Comissão, em 4 de julho de 2024.

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



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD248283398600>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Bacelar



* C D 2 4 8 2 8 3 3 9 8 6 0 0 *