

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

(Da Sra. Célia Xakriabá - PSOL/MG)

I – RELATÓRIO

Chega para 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.

Argumenta o autor que a Portaria nº 27, de 3 de março de 2022, extrapola os limites regulamentares fixados pela legislação de regência, em especial a Lei nº 10.233, de 2001, que define os parâmetros para a atuação normativa e fiscalizadora da ANTT. Segundo o autor, o ato normativo editado pela Superintendência de Fiscalização, por ser emitido por uma instância hierarquicamente inferior dentro da estrutura da ANTT, desrespeita a competência da Diretoria Colegiada da Agência, que detém a atribuição exclusiva para tratar de questões normativas dessa natureza. Além disso, compromete o devido processo regulatório, prejudicando a segurança jurídica no setor regulado.



Em síntese, o projeto tem como objetivo sustar a Portaria nº 27, de 3 de março de 2022, publicada pela Superintendência de Fiscalização, que introduziu alterações nos limites estabelecidos pela Resolução ANTT nº 4.287, de 13 de março de 2014, que trata do transporte clandestino e das medidas fiscalizatórias aplicáveis a essas práticas, com entendimento consolidado pela Súmula nº 11, de 2021, ambos os atos normativos são de competência exclusiva da Diretoria Colegiada da ANTT.

Por tanto, o ato normativo seria inconstitucional, pois ultrapassa os limites da competência normativa legalmente estabelecida e contraria princípios fundamentais do ordenamento jurídico.

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.

Trata-se de Projeto de Decreto Legislativo em que se propõe a revogar atos da Administração Indireta cujo mérito da proposição já foi analisado pela Comissão de Viação e Transportes, com a relatoria do Deputado Rodrigo Coelho (PODE/SC).

O Projeto de Decreto Legislativo em questão propõe a revogação de atos da Administração Indireta, cujo mérito já foi analisado pela Comissão de Viação e Transportes, sob a relatoria do Deputado Rodrigo Coelho (PODE/SC).

Além disso, a matéria em análise trata de questões relacionadas ao trânsito e ao transporte, e a competência para legislar sobre esse tema é da União, conforme o artigo 22, inciso XI, da Constituição da República, que confere à União a competência privativa sobre assuntos dessa natureza.



De acordo com o artigo 49, inciso V, da Constituição da República, é competência do Congresso Nacional sustar os atos do Poder Executivo que extrapolem os limites da Lei e da delegação legislativa, sendo esse precisamente o caso em questão.

Dessa forma, fica evidente que a proposição em questão observa os requisitos de constitucionalidade formal, juridicidade instrumental e boa técnica legislativa.

Inicialmente é preciso esclarecer que a Lei 10.233, de 5 de junho de 2001, além de criar a Agência Nacional de Transportes Terrestre (ANTT), estabeleceu as diretrizes das Políticas Públicas do setor de transporte coletivo rodoviário interestadual e internacional de passageiros, incumbindo à Agência o dever 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.

O mesmo diploma legal, prevê expressamente em sua Seção IV que todo o processo decisório da Agência deverá obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Ainda na mesma Seção, quis o legislador condicionar as decisões do órgão Colegiado da Agência ao voto da Maioria Absoluta de seus membros, cabendo ao Diretor Geral o voto de qualidade. Por fim, previu ainda a necessidade de se realizar audiência pública prévia às 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.

Desse modo, em 2021, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) publicou a **Súmula nº 11**, consolidando o conceito de transporte clandestino. A Súmula define que tal prática ocorre quando o serviço é prestado por agentes sem qualquer tipo de outorga válida, diferenciando essa situação de irregularidades administrativas, como o extrapolamento dos limites de autorização. Esse entendimento reforça que a prestação de serviço por operadores autorizados, ainda que fora dos limites estabelecidos, não se caracteriza como clandestina, mas sim como infração administrativa, demandando tratamento proporcional e distinto.

Tal diretriz surgiu em meio ao debate sobre o regime autorizativo no transporte rodoviário de passageiros, promovido pelo Decreto Federal nº 10.157, de 2019, e pela Deliberação nº 955, de 2019, da própria ANTT. Antes disso, a Resolução nº 4.287, de 2014,



já havia estabelecido que o transporte clandestino seria aquele prestado sem o devido ato de outorga, sujeitando o infrator às penalidades de apreensão do veículo e perdimento, conforme disposto na Lei nº 10.233, de 2001.

Assim, a Súmula nº 11 vem exatamente para preencher lacunas interpretativas, diferenciando serviços sem outorga válida de casos em que há desrespeito aos limites previamente autorizados, promovendo maior clareza e segurança jurídica para o setor regulado. Seu enunciado estabelece que: *“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, ou Termo de Autorização de Fretamento (TAF), no caso do serviço realizado em regime de fretamento.”* Dessa forma, a Súmula reforça a distinção entre irregularidade administrativa e clandestinidade, garantindo que sanções sejam aplicadas de forma proporcional e dentro dos limites legais estabelecidos.

Não obstante o entendimento, ressalta-se, sumulado pela ANTT, 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.

É importante ressaltar que tanto a Súmula 11 quanto a resolução 4287/2011, nos termos do art. 11 do regimento interno ANTT são atos normativos de competência do privativa da Diretoria Colegiada da Agência.

Assim, não restam dúvidas de que a Portaria 27 além de não observar as disposições do Regimento Interno da ANTT, configurando um desvio de competência ao modificar o entendimento previamente consolidado pela Diretoria Colegiada, desrespeita o Princípio da Hierarquia das Normas.



Tal princípio, visa garantir a harmonia e a coerência no ordenamento jurídico na medida em que estabelece que as normas jurídicas estão organizadas em níveis de superioridade e subordinação, de forma que normas inferiores devem respeitar e estar de acordo com as normas superiores.

O fundamento lógico desse princípio é que uma norma de grau inferior só é válida se estiver de acordo com uma norma de grau superior que lhe confere validade. Assim, uma eventual contradição implica a nulidade ou inaplicabilidade da norma inferior, justamente o que se observa no caso em análise.

Tal irregularidade ressalta a urgência da aprovação da proposição em pauta, uma vez que o ato normativo em questão ultrapassou os limites legais, infringindo diversos princípios legais. Ademais, desconsiderou o devido processo regulatório, que prevê a obrigatoriedade de audiências públicas prévias para alterações de normas administrativas, resolução de pendências que impactem os direitos de agentes econômicos ou usuários de serviços de transporte, e proposições legislativas – competências que são exclusivas da Diretoria Colegiada da ANTT.

A proposta legislativa em análise visa corrigir essa irregularidade, sustando os efeitos da Portaria emanada pela Superintendência de Fiscalização. Este ato, ao buscar alterar o procedimento fiscalizatório da Agência, interferiu nos direitos do setor regulado de forma unilateral, sem transparência e sem consulta pública. Além disso, ao equiparar prestadores autorizados de transporte de passageiros a pessoas físicas ou jurídicas que operam totalmente à margem da regulação, compromete a segurança dos usuários e das vias, ao ignorar as diferenças substanciais entre infrações administrativas e operações clandestinas.

É importante ressaltar que a definição de políticas públicas compete ao Congresso Nacional, e as agências reguladoras devem atuar dentro dos limites legais, como instrumentos de execução dessas políticas. Assim, qualquer ato normativo que ultrapasse essas balizas, como no caso em questão, compromete a proporcionalidade e a razoabilidade da ação estatal.

Por fim, cabe observar que os recursos públicos são limitados. Portanto, não há justificativa razoável ou proporcional para que o poder de polícia administrativa seja



exercido de forma exacerbada, tratando com o mesmo rigor infrações administrativas cometidas por prestadores legalizados e ações de operadores clandestinos. Essa abordagem não só distorce a função regulatória da Agência, como também afeta negativamente a credibilidade do sistema de transporte rodoviário, prejudicando o setor regulado e os usuários.

Este entendimento encontra respaldo nas decisões do Poder Judiciário, que têm consolidado o reconhecimento da antijuridicidade e da inconstitucionalidade da Portaria nº 27/2022. Tal posicionamento pode ser observado em processos como **5025486-41.2022.4.03.6100**, **1068469-61.2024.4.01.3400**, **1015742-28.2024.4.01.3400**, **5001841-17.2023.4.03.0000**, e tantos outros nos quais se destaca a incompatibilidade do referido ato normativo com os princípios e normas superiores que regem o ordenamento jurídico aplicável.

Desse modo, compreende-se que a Súmula nº 11/2021 consolida o conceito de transporte clandestino, conforme extraído da Lei 10.233/2001 (art. 14, §2º) e do contexto regulatório sobre o tema, representado pela Resolução 233/2003 e pela Resolução 4.287/2014. No entanto, a Portaria nº 27, de 2022, editada pela Superintendência de Fiscalização da ANTT, inova indevidamente no ordenamento jurídico, ao introduzir elementos não previstos nas normas hierarquicamente superiores. Tal inovação resulta na equiparação equivocada entre transportadores legalizados e clandestinos, submetendo os primeiros a penalidades que não possuem respaldo legal.

De forma geral, a prestação do serviço de transporte rodoviário de passageiros exige um prévio ato de outorga. Quando o agente autorizado comete uma irregularidade, isso não o torna clandestino, mas sim irregular. A Portaria nº 27, porém, equipara os fretadores autorizados (portadores de outorga) que realizam viagens em circuito aberto – caracterizadas pela diferença entre os passageiros da ida e da volta, com demanda originada por plataformas tecnológicas, turismo ou eventos corporativos – aos agentes sem outorga. Essa equiparação desproporcional aplica penalidades severas, como a apreensão do veículo, medida que sequer está prevista na legislação aplicável.

Diante desse cenário, a sustação da Portaria nº 27, de 3 de março de 2022, da Superintendência de Fiscalização da ANTT, revela-se necessária. A proposição em análise, já aprovada pela Comissão de Viação e Transportes, deve ser acolhida por atender



plenamente aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, além de restaurar a conformidade legal e constitucional da matéria em questão.

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 18 de dezembro de 2024.

Deputada Célia Xakriabá - PSOL/MG

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

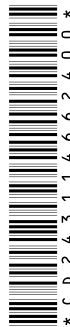
PARECER AO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 69, DE 2022

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 18 de dezembro de 2024.

Deputada Célia Xakriabá - PSOL/MG

Apresentação: 19/12/2024 19:53:19.743 - CCJC
VTS 2 CCJC => PDL 69/2022

VTS n.2



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD243114662400>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Célia Xakriabá

