

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

PROJETO DE LEI No 5.878 , DE 2023

Apensado: PL nº 4525, de 2024.

Determina que as empresas concessionárias de serviço de transporte público de passageiros promovam a capacitação e reciclagem de condutores, cobradores e fiscais, para gerenciar situações de discriminação, racismo, violência doméstica e familiar, atos libidinosos e/ou crimes sexuais *praticados contra vítimas vulneráveis*.

Autor: Deputado Duda Ramos

Relator: Deputado Diego Andrade

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 5878, de 2023, de autoria do Deputado Duda Ramos, tem como objetivo principal tornar obrigatória a implementação de programas de capacitação e reciclagem para os profissionais que atuam no serviço de transporte público de passageiros, incluindo condutores, cobradores e fiscais. A finalidade expressa da proposição é prepará-los para gerenciar e responder adequadamente a situações de discriminação, racismo, violência doméstica e familiar, atos libidinosos e/ou crimes sexuais praticados contra vítimas vulneráveis no interior dos veículos.

O texto do projeto detalha o conteúdo mínimo desses cursos, que deverão abranger noções básicas de primeiros socorros e redução de riscos, procedimentos de segurança específicos para as situações de ameaça e violência mencionadas, informações sobre órgãos de proteção policial e resgate, legislação de proteção aos



* C D 2 5 5 7 3 8 3 5 2 8 0

grupos vulneráveis (mulheres, crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência), e técnicas de relação interpessoal e atendimento humanizado às vítimas. A proposição também prevê penalidades para as empresas concessionárias que descumprirem a futura lei, iniciando com advertência e, em caso de reincidência, multa que pode variar de R\$ 10.000 a R\$ 50.000, com valor atualizado pelo IPCA.

Na justificação que acompanha o projeto, o autor enfatiza os riscos diáários enfrentados tanto pelos profissionais quanto pelos passageiros nos veículos de transporte público, citando brigas, ameaças, diversas formas de violência e crimes sexuais. Argumenta-se que a falta de preparo para lidar com essas ocorrências gera estresse e pode levar ao adoecimento dos profissionais. A proposta busca, assim, instrumentalizar esses trabalhadores para mediar conflitos e prevenir violências, além de orientá-los sobre os procedimentos de segurança e atendimento às vítimas, assim como a comunicação imediata às autoridades. O Deputado Duda Ramos salienta que a manutenção da ordem e segurança nos veículos é uma obrigação das empresas concessionárias e que a população tem cobrado uma atuação mais ativa dos funcionários, reconhecidos como autoridade no espaço do transporte.

Apensado à proposição principal, encontra-se o Projeto de Lei nº 4525, de 2024, de autoria do Deputado Cabo Gilberto Silva. Este projeto também se dedica ao combate ao assédio em transportes públicos, propondo medidas como a instalação de câmeras de vigilância e sistemas de gravação de áudio e vídeo nos veículos, a disponibilização de canais acessíveis de denúncia (aplicativos, sites, telefones), o treinamento periódico de funcionários para acolhimento de vítimas e manejo de situações de assédio, e a afixação de avisos informativos nos veículos e terminais. O PL 4525/2024 igualmente prevê penalidades para as empresas concessionárias que descumprirem suas disposições, incluindo advertência, multa administrativa e, em casos graves de reincidência, suspensão temporária da concessão. Os indivíduos que praticarem assédio também estariam sujeitos a sanções do Código Penal e medidas administrativas.

A justificação do PL 4525/2024 destaca a recorrência do assédio, em especial contra mulheres, e a consequente limitação do direito à mobilidade e exposição a constrangimentos. A ausência de medidas preventivas eficazes e a dificuldade de denúncia são apontadas como fatores que agravam o problema. O projeto busca, portanto, uma abordagem integrada para criar um ambiente mais seguro e acolhedor, incentivando as denúncias e reforçando a responsabilidade das empresas concessionárias na prevenção e combate ao assédio.



O Projeto de Lei nº 5878, de 2023, juntamente com seu apenso, tramita em regime ordinário e está sujeito à apreciação conclusiva pelas Comissões designadas. A primeira delas é a Comissão de Viação e Transportes (CVT), à qual compete a análise do mérito da matéria, conforme o Art. 32, inciso XX, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Posteriormente, a proposição será encaminhada para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) para avaliação de sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

O projeto tramita em regime ordinário e está sujeito à apreciação conclusiva pelas Comissões, nos termos do art. 151, III, do RICD. Ressalta-se que, esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto nesta Comissão.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

A análise aprofundada do Projeto de Lei nº 5878, de 2023, embora reconheça a relevância social de seus propósitos, leva à recomendação de sua rejeição. A proposição apresenta inconsistências e sobreposições normativas que podem comprometer a eficiência regulatória e a segurança jurídica do setor de transporte público.

A intenção do PL 5878/2023 de aprimorar a segurança e combater a violência no transporte público é, sem dúvida, meritória. Contudo, a intervenção legislativa proposta é em grande parte redundante e pode levar à fragmentação do ambiente regulatório. A obrigação geral das concessionárias de garantir a segurança, a ordem e a qualidade dos serviços já é inerente à própria natureza das concessões de serviço público. Tais obrigações são detalhadamente reguladas por agências competentes, que possuem o mandato para estabelecer e atualizar requisitos operacionais, incluindo a capacitação de pessoal.

A criação de uma nova norma para tratar de uma matéria que já se encontra consolidada no ordenamento jurídico e na agenda regulatória das agências especializadas é desnecessária. O princípio da redundância, neste contexto, vai além da mera repetição de um texto legal já existente; ele abrange a legislação sobre temas que já são adequadamente tratados no âmbito da regulação infralegal por órgãos técnicos. Mesmo que as cláusulas específicas propostas pelo PL 5878/2023 não sejam idênticas às já existentes, a matéria em si já está sob a alçada do mandato regulatório. As agências reguladoras, como a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)



* C D 2 5 5 7 3 8 3 5 2 8 0 *

para as concessões federais, já possuem a autoridade legal e os mecanismos operacionais para abordar tais questões por meio de suas próprias normativas.

Os requisitos operacionais detalhados e os protocolos de segurança para concessionárias de transporte público, que incluem a capacitação de pessoal e a gestão de incidentes, inserem-se diretamente na esfera técnica e regulatória de agências especializadas. A ANTT, por exemplo, detém a expertise e o mandato legal para estabelecer e atualizar tais exigências por meio de resoluções, instruções normativas e cláusulas específicas inseridas nos Programas de Exploração da Rodovia (PER) que compõem os contratos de concessão.

A posição reiterada da ANTT, conforme manifestações anteriores sobre outras proposições legislativas, é de que matérias já abordadas por legislação vigente ou que constam de sua agenda regulatória não devem ser objeto de novas iniciativas legislativas redundantes. A agência já incorpora em seus projetos de concessão disposições pormenorizadas sobre diversos aspectos operacionais, e mantém processos regulatórios em andamento para preencher eventuais lacunas. Iniciativas legislativas que desconsideram ou duplicam o processo regulatório estabelecido enfraquecem o papel institucional das agências reguladoras. Isso pode acarretar um ambiente regulatório menos coeso e menos adaptável, além de criar um "gargalo legislativo" onde atualizações operacionais cruciais demandam demorados processos parlamentares, em vez de ajustes regulatórios ágeis. A forma mais eficaz e eficiente de assegurar que os profissionais do transporte público recebam a capacitação adequada para gerenciar situações de violência e discriminação é por meio da atuação dos órgãos reguladores competentes, que podem impor e fiscalizar tais treinamentos utilizando seus poderes e mecanismos regulatórios já existentes.

A imposição de novas e específicas obrigações legislativas, como as propostas no PL 5878/2023, sem uma adequada Análise de Impacto Regulatório (AIR), pode desequilibrar significativamente o balanço econômico-financeiro dos contratos de concessão em vigor. A ausência de estudos de impacto e a imposição unilateral de prazos exígues para revisões contratuais, sem a devida avaliação de custos ou previsão de compensações, podem desencadear litígios e desestimular investimentos essenciais no setor.

Qualquer nova exigência operacional, independentemente de sua aparente escala, gera custos. Programas de treinamento demandam instrutores, materiais, tempo de afastamento dos funcionários (com impacto na capacidade operacional) e, eventualmente, novas instalações. Sistemas de câmeras, por sua vez, exigem aquisição, instalação, manutenção, armazenamento de dados e pessoal para



monitoramento. São despesas operacionais significativas e contínuas para as concessionárias. Contratos de concessão são acordos de longo prazo baseados em um equilíbrio econômico-financeiro projetado. A imposição unilateral de novos custos, sem um mecanismo de reequilíbrio (como a revisão tarifária), força as concessionárias a absorver essas despesas, o que pode levar a dificuldades financeiras, redução de investimentos em outras áreas ou até mesmo a disputas legais para restabelecer o equilíbrio. Ao não prever uma AIR, o PL 5878/2023 (e o PL 4525/2024) falha em considerar esses custos, o que pode resultar em consequências negativas não intencionais para o sistema de transporte público, como aumento de tarifas, diminuição da qualidade do serviço ou até mesmo a saída de concessionárias do mercado, prejudicando, em última instância, o interesse público que os projetos buscam proteger.

Portanto, a promulgação de novas leis sobre temas já regulados ou que se inserem no domínio regulatório estabelecido pode gerar sobreposição de normas, fragmentação do arcabouço regulatório e incerteza jurídica. Esse cenário dificulta a governança e a fiscalização eficazes do setor de transporte público. Um panorama regulatório fragmentado complica a atuação das concessionárias em termos de conformidade, a fiscalização por parte das agências e a compreensão, por parte da população, de seus direitos e obrigações.

O Projeto de Lei nº 4525, de 2024, apensado ao PL 5878/2023, compartilha objetivos nobres relacionados à melhoria da segurança e ao combate ao assédio no transporte público, notadamente por meio da instalação de câmeras de vigilância, criação de canais de denúncia e capacitação de funcionários. Embora as iniciativas sejam socialmente relevantes, os argumentos para sua rejeição são análogos aos aplicados ao PL 5878/2023.

As medidas propostas pelo PL 4525/2024, como a instalação de equipamentos específicos e a criação de mecanismos de denúncia, são detalhes operacionais que seriam mais bem geridos por agências reguladoras. Essas agências possuem a capacidade de definir especificações técnicas, prazos de implementação e protocolos de fiscalização por meio de normas infralegais, que são mais ágeis e adaptáveis às inovações tecnológicas e às melhores práticas em constante evolução.

Adicionalmente, a imposição dessas novas obrigações por via legislativa, sem uma Análise de Impacto Regulatório abrangente, arrisca desequilibrar o balanço econômico-financeiro dos contratos de concessão, podendo resultar em aumento de custos para os usuários ou na redução da qualidade dos serviços, conforme já abordado. As considerações de entidades representativas do setor, em análises sobre outras proposições legislativas de natureza similar, são pertinentes, ao destacarem os



* C D 2 5 5 7 3 8 3 5 2 8 0

riscos da intervenção legislativa na gestão operacional privada, apontando para o aumento de custos, a violação da autonomia contratual e o potencial de incremento da litigiosidade. Argumentos que afirmam que direitos à informação previstos constitucionalmente se aplicam ao Poder Público, e não à iniciativa privada, também se mostram relevantes.

O padrão de proposições legislativas que buscam “microrregulação” aspectos operacionais de setores regulados, como o PL 5878/2023, o PL 4525/2024 e outros projetos de lei que tratam de pontos de parada e descanso ou perfis de motoristas, indica uma questão sistêmica. Preocupações sociais legítimas são frequentemente abordadas por meio de instrumentos legislativos que podem ser ineficientes, em vez de se valer da capacidade regulatória já existente. A consistente rejeição de projetos com base em argumentos de redundância, competência regulatória, desequilíbrio econômico-financeiro e interferência na iniciativa privada não são meros pontos isolados, mas refletem um princípio mais amplo de governança regulatória. Isso sugere que o Poder Legislativo, embora bem-intencionado em suas abordagens a questões sociais, pode estar inadvertidamente contribuindo para um ambiente regulatório menos eficiente e mais propenso a litígios, ao não delegar plenamente à expertise técnica e aos mecanismos ágeis das agências reguladoras para a definição de detalhes operacionais.

Com base na análise precedente, conclui-se que o Projeto de Lei nº 5878, de 2023, e seu apensado Projeto de Lei nº 4525, de 2024, apesar de seus objetivos sociais louváveis, apresentam problemas significativos de redundância, ineficiência regulatória e potencial desequilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão de transporte público.

As matérias abordadas por essas proposições já estão, em grande parte, contempladas por arcabouços legais e regulatórios existentes ou se inserem na competência técnica e normativa estabelecida de agências reguladoras, como a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). A imposição de novas e detalhadas exigências operacionais por meio de legislação primária pode criar um ambiente regulatório fragmentado e rígido, comprometendo a segurança jurídica e dificultando a adaptação ágil, essencial para um setor dinâmico.

Dessa forma, recomenda-se veementemente a **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 5878, de 2023, e de seu apensado Projeto de Lei nº 4525, de 2024, por contrariedade ao interesse público, inadequação técnica e pelo risco de desorganização regulatória e insegurança jurídica. O caminho mais eficaz para alcançar os objetivos preconizados



* C D 2 5 5 7 3 8 3 5 2 8 0

por esses projetos reside no fortalecimento e na utilização dos mecanismos regulatórios já existentes e da expertise técnica das agências competentes.

Sala da Comissão, em ____ de _____ de 2025. **Deputado Diego Andrade**
Relator



* C D 2 5 5 7 3 8 3 5 2 8 0 0 *