

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

Determina a prestação dos serviços concedidos de transporte rodoviário de passageiros e dá outras providências

VOTO EM SEPARADO

O projeto de lei 466-B/95 dispõe sobre vários temas ligados ao transporte rodoviário de passageiros municipal, intermunicipal e interestadual, a saber: frequência e rotas, licitações e concessões, validade de bilhetes de passagem, gratuidades a idosos e portadores de deficiência física e meia entrada para estudantes.

O projeto foi aprovado pela Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, na forma de um substitutivo. Na Comissão de Viação e Transportes, tanto o projeto original quanto o substitutivo da CDCMAM foram rejeitados.

Nesta Comissão, a matéria recebeu parecer favorável, com emendas, do relator, ilustre deputado Roland Lavigne.

Devido à complexidade e importância da matéria, pedimos vista e apresentamos a seguir um voto em separado para consideração desta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

II – ANÁLISE

Antes de adentrar no mérito, mister se faz uma rápida panorâmica da legislação que envolve o sistema de transporte rodoviário de passageiros em nosso país.

No que tange ao transporte rodoviário de passageiros, a competência da União recai apenas sobre o transporte interestadual ou internacional, conforme art. 21, XII, “e”, *verbis*:

“Art. 21. Compete à União:

(...)

XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

(...)

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;”

Já o transporte rodoviário urbano de passageiros é de competência municipal, expressamente designada pela Constituição Federal em seu artigo 30, V, que diz:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de

interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;”

O transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, por sua vez, é da competência residual dos Estados, conforme a sistemática adotada pela nossa Constituição e consubstanciada no seu art. 25, § 1.º.

Como se depreende da leitura do texto constitucional, a competência do Congresso Nacional para sua função legislativa com relação ao transporte rodoviário de passageiros cinge-se tão somente ao transporte interestadual.

Toda e qualquer matéria que trate do transporte de passageiros urbano ou intermunicipal é afeta à competência de Municípios e Estados, respectivamente, sob pena de se ferir o pacto federativo e o princípio constitucional da autonomia dos entes da federação (artigos 1.º e 18 da CF). Desnecessário dizer que se trata de cláusulas pétreas (art. 62, § 4.º da CF).

II-a) – COMO FUNCIONA O TRANSPORTE INTERESTADUAL E INTERNACIONAL DE PASSAGEIROS

O serviço de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros é serviço público de competência da União, que o delega à iniciativa privada por meio de contratos de permissão, regidos pela Lei 8.666/93 (Lei de Licitações) e pelas Leis 8.987/95 e 9.074/95 (Leis das Concessões), bem como pela legislação inferior específica emanada do Ministério dos Transportes, que promove as outorgas e fiscaliza a execução dos serviços, na forma determinada pelo Decreto 2.521, de 20.03.1998, que “*dispõe sobre a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e dá outras providências*”.

Mais recentemente, tivemos a aprovação, pelo Congresso Nacional, do projeto de lei de autoria do Executivo, que reformula integralmente o sistema de transporte brasileiro, com a criação de duas agências: a ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres e a ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários. O texto do projeto encontra-se na Presidência da República para sanção desde o dia 16 de maio último.

Tal proposta, além de criar as referidas agências, dispõe também sobre regras para concessões e licitações, prazos, prorrogações e direitos e deveres dos permissionários e usuários. Trata-se, enfim, de um marco legislativo para a emergência de um novo cenário para o setor de transportes em nosso país.

Nesse sentido, o PL 466/95, em análise por esta comissão, além de ser inteiramente inconstitucional pela invasão de competências de outras esferas administrativas, padece do mal do envelhecimento. Mais de seis anos se passaram desde a sua propositura e a maioria das questões sobre as quais pretendeu legislar já estão contempladas em outros diplomas legais.

Não obstante caber a esta Comissão a análise tão somente dos aspectos constitucionais e regimentais atinentes à matéria, para a perfeita compreensão da proposta, das suas conseqüências e inconstitucionalidades, é necessário passar-se à uma rápida verificação de cada ponto do PL 466/95.

II-b) O MÉRITO DO PL 466-B/95

O **art. 1.º** dispõe que não só os serviços de transporte municipal de passageiros, mas também o intermunicipal e o interestadual deverão ter atendimento de 24 horas nas capitais e cidades com mais de 80 mil habitantes,

nos percursos superiores a 10 quilômetros. Trata-se de dispositivo inconstitucional, pois invade competência de Estados e Municípios.

O **art. 2.º** determina que para definição do fluxo de horários e itinerários, é necessário estudo prévio. Para o transporte interestadual, a norma já está contemplada no art. 11, § 1.º, do Decreto 2.521/98, que diz:

“Art. 11. Incumbe ao Ministério dos Transportes decidir sobre a conveniência e a oportunidade da licitação para prestação do serviço rodoviário interestadual ou internacional de transporte coletivo de passageiros.

§ 1.º A conveniência e a oportunidade para a implantação de novos serviços serão aferidas através da realização de estudo de mercado que indique a possibilidade de exploração autônoma do serviço.”

Não se pode olvidar que competência de realizar licitações e verificar previamente sua necessidade será, no curto prazo, da Agência Nacional de Transportes Terrestres.

O **art. 3.º** obriga a que haja audiência pública anteriormente à *“definição, à licitação e à contratação da concessão”*. Além de ser matéria tratada especificamente pela Lei de Concessões, a futura legislação sobre as agências para o transporte, em seu art. 34, § 1.º, determina que, nas concessões e permissões de serviços de transporte, *“as condições básicas do edital de licitação serão submetidas a prévia consulta pública”*. O dispositivo é, portanto, desnecessário e ficará prejudicado em poucos dias.

O **art. 4.º** impõe obrigação a Estados e Municípios, de incluírem em seus contratos de concessões determinada cláusula, sendo inconstitucional pelos motivos já apontados de invasão indevida de competência.

O **art. 5.º**, que diz que deve ser dado prioridade à concessão a mais de uma empresa em cada trecho, já está contemplado pelo art. 11, § 2.º, em combinação com o art. 12, ambos do Decreto 2.521/98. O art. 16 da Lei de Concessões, por seu turno, diz que a outorga de concessão ou permissão “*não terá caráter de exclusividade*”. Além disso, a futura legislação das agências para o transportes em seu art. 31, determina que deverão ser acionados os órgãos oficiais de proteção à ordem econômica (CADE, Secretaria de Conselho Administrativo de Defesa Econômica e Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda) os casos em que esteja havendo concentração.

O **art. 6.º** determina que a validade do bilhete será de um ano. Esse dispositivo já está contemplado pelo art. 29, incisos XVIII e XIX do Decreto 2.521/98:

“Art. 29. Sem prejuízo do disposto na Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990 [Código de Defesa do Consumidor], são direitos e obrigações do usuário:

(...)

XVIII. efetuar a compra de passagem com data de utilização em aberto, sujeita a reajuste de preço se não utilizada dentro de um ano da data da emissão;

XIX. receber a importância paga, ou revalidar sua passagem, no caso de desistência da viagem, observado o disposto neste Decreto;”

O **art. 7.º** assegura a maiores de 65 anos a gratuidade no transporte urbano, intermunicipal e interestadual, limitada a 5% da capacidade do veículo (**art. 10**). Esse dispositivo já foi objeto de emenda supressiva do relator, pois, evidentemente, é inconstitucional pela invasão de competência. Para o transporte municipal a isenção para os maiores de 65 anos já é direito constante da Constituição (art. 230, § 2.º).

O **art. 8.º** confere gratuidade aos portadores de deficiência física. A inconstitucionalidade decorre da quebra da autonomia da federação verificada em todo o projeto. Para o transporte interestadual, único de competência do Congresso Nacional, a matéria já se encontra regulada pela Lei 8.899, de 29 de junho de 1994, que concede passe livre aos portadores de deficiência física.

O **art. 9.º** concede desconto de 50% para os estudantes no preço da passagem para o transporte urbano. Ora, à evidência, o dispositivo fere a Constituição, pois trata-se de competência municipal.

O **art. 11** impõe incumbências a órgãos do governo federal e às Secretarias Estaduais e Municipais de Transporte. No primeiro caso, trata-se de matéria reservada ao Executivo, conforme já apontou o relator. Nos dois últimos, é competência de cada ente da Federação.

O **art. 12** fica prejudicado pela insubsistência de todo do projeto, uma vez que diz que serão nulas as concessões outorgadas para prestação de serviço de transporte urbano, intermunicipal e interestadual que não atendem ao que dispõe o texto.

O **art. 13** refere-se à data da entrada em vigor da lei e o **14** é cláusula revogatória, vedada pela Lei Complementar 95/98, conforme já apontou o relator.

III – VOTO

Por todas essas razões, somos pela rejeição do substitutivo ao PL 466/95 ofertado pela Comissão de Defesa do Consumidor Meio Ambiente e Minorias.

Sala das Sessões, 18 de maio de 2001.

Deputado RICARDO FERRAÇO