

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

PROJETO DE LEI Nº 3.679, DE 2008.

Dispõe sobre a obrigatoriedade das empresas de ônibus interestaduais e intermunicipais de implantarem em seus veículos sistema de rastreamento via satélite ou similar.

Autor: Deputado Eliene Lima

Relator: Deputado Chico da Princesa

I – RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe, de autoria do ilustre Deputado Eliene Lima, obriga que empresas de ônibus interestaduais e intermunicipais implantem em seus veículos sistema de rastreamento via satélite ou similar. Este equipamento deverá disponibilizar em tempo real para livre consulta na Internet, entre outras informações, a chegada e saída referente aos itinerários de ônibus e a exata localização geográfica de cada veículo em trânsito. Ainda segundo o projeto, as informações geradas pelo sistema de rastreamento deverão ser repassadas à Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT.

Estipula, por fim, o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para as empresas se adaptarem as obrigações.

Em sua justificativa, o nobre Autor lembra a utilização bastante grande de larga parcela da população; alerta para a grande incidência de assaltos em ônibus; da facilidade de fuga dos bandidos; e sustenta que a instalação de equipamento de sistema via satélite reduzirá este tipo de crime. A redução dos roubos se daria porque, argumenta o Autor, o veículo com desvio de rota seria detectado automaticamente pela empresa e pelos funcionários da ANTT.

Justifica a proposição, por fim, sob o argumento de que as informações do rastreamento permitiriam o acompanhamento da chegada e saída dos ônibus pela ANTT.

Por despacho do Senhor Presidente da Câmara dos Deputados foi negado o apensamento do Projeto de Lei nº 879, de 2003, que dispõe sobre a utilização da tecnologia GPS na prevenção de assaltos a veículos de transporte rodoviário de passageiros.

Na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado – CSPCCO – o projeto recebeu parecer unanimidade pela rejeição.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas a proposições.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

A proposição sob análise, à primeira vista, e sob o aspecto da segurança pública, poderia se constituir uma iniciativa para a redução de uma modalidade de delito que se tem tornado comum nas estradas brasileiras e que atinge, de forma direta, a parte da população que não dispõe de recursos econômicos para utilizar a via aérea como forma de transporte.

Contudo, sob este aspecto da segurança, numa análise mais detida, vê-se que se cuida de uma mera aparência de maior proteção ao transporte rodoviário.

Conforme parecer unânime da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado – CSPCCO, em voto do nobre deputado Guilherme Campos, consignou a Comissão que:

“(...) ao contrário do que acontece com os assaltos a caminhões, que desaparecem por inteiro com suas cargas, os assaltos a ônibus são rápidos, o tempo suficiente para o apossamento de bens e valores e a subsequente fuga dos delinquentes, de modo que, quando localizado um ônibus nessa situação, nada mais haverá a fazer.

A proposição pretende, ainda, disponibilizar em tempo real para livre consulta na Internet, entre outras

informações, a chegada e saída referentes aos itinerários de ônibus e a exata localização geográfica de cada veículo em trânsito. Ora, justamente essas informações em tempo real chegarão também aos quadrilheiros, que poderão aumentar sua eficiência a partir de informações assim disponibilizadas.

É certo que, ao se determinar, de forma coercitiva, a instalação, pelas empresas de transporte coletivo de passageiros, de equipamentos que visem a permitir um monitoramento do deslocamento dos veículos de transporte de passageiros e as ações desenvolvidas em seu interior, não se irá inibir, de forma absoluta, a prática desse delito.”

Assim, a própria Comissão destinada a votar a questão central do projeto, que é a alegada segurança, entende que o projeto, em verdade, vem em prejuízo à proteção ao transporte interestadual e intermunicipal. A Comissão de Segurança e Combate ao Crime decidiu que a proposta, ao revés de sua nobre intenção, tem o potencial de ampliar a prática de crimes contra os ônibus ou, pelo menos, servir de mecanismo auxiliar aos criminosos.

Com todas vênias ao ilustre autor da proposta, tenho entendimento igual ao exposto pela Comissão de Segurança e Combate ao Crime. É que a realidade do transporte no país não permite outra interpretação, senão de que no mérito a proposta acaba por não ampliar a segurança no transporte de pessoas.

Contudo, vejo ainda outros problemas na proposição, indicando, igualmente, o parecer pela rejeição.

O primeiro deles já foi anotado pela Comissão de Segurança. Cuida-se de uma inconstitucionalidade, consistente no fato de que o Projeto pretende regular também o transporte intermunicipal.

Conforme disposição do art. 22, inciso XI da CF/88 a competência para legislar sobre transporte é da União, autorizando o parágrafo único do mesmo artigo constitucional que lei complementar autorize que os Estados.

Apesar da inexistência da mencionada lei complementar, aplica-se, em matéria de competência legislativa dos Estados, o ditame do art. 25 e seu § 1º da Constituição Federal, que reserva aos Estados a capacidade de legislar sobre as matérias que lhes afetar diretamente e não for fixada como competência de outro ente da federação. É o caso do transporte intermunicipal.

Pelo pacto federativo prevalece a regra da não hierarquização entre os entes da federação, mas, ao contrário, o respeito ao *princípio da predominância do interesse*. Por este princípio, a competência legislativa se estabelece verificando qual ente tem predominantemente o interesse sobre determinado assunto. Ou seja, sendo o tema de relevante interesse regional, a legislação deverá ser preferencialmente estadual, sobrepondo-se a dos Municípios e da União.

O projeto traz matéria de interesse regional, o transporte intermunicipal, ocorrendo a competência dos Estados. À União cabe, por força dos artigos 21 e 22 da Constituição, fixar as regras gerais, não específicas, relativas ao transporte. A competência da União para legislar sobre trânsito e transporte, cinge-se a temas de interesse geral e a competência dos Estados nos temas de interesse regional, como o transporte intermunicipal.

É neste sentido que o Supremo Tribunal Federal, em inúmeras ocasiões, tem se manifestado reafirmando que a competência para legislar sobre transporte intermunicipal é dos Estados. Neste sentido já decidiu o Ministro Eros Grau na ADI 845/Amapá e na ADI 2.349/Espírito Santo, a Ministra Ellen Gracie no Recurso Extraordinário 549.549/Rio de Janeiro, o Ministro Carlos Velloso no Recurso Extraordinário 201.865/São Paulo, além dos Ministros Ilmar Galvão, Maurício Correa e Marco Aurélio e Mello, apenas para citar alguns exemplos.

Ainda sobre a competência regional para legislar, devo salientar que os Estados brasileiros, tão diversos, com características próprias e com municípios e sistemas de transportes diversos, é quem podem, com propriedade e conhecimento, avaliar a conveniência e oportunidade de estabelecer em seus sistemas de transporte intermunicipais uma obrigatoriedade como a pretendida pelo projeto.

O segundo problema do projeto, a impedir sua aprovação, é a alta potencialidade de impactar as tarifas do transporte interestadual e intermunicipal.

O transporte de passageiros é serviço público, repassado para a iniciativa privada por meio de contratos de concessão ou permissão, conforme determina o artigo 175 da Constituição Federal. Este mesmo artigo estabelece que os contratos de prestação de serviços públicos possuem “caráter especial” e devem estar previamente estipulados em lei.

A prévia determinação em lei sobre as características do serviço de transporte traz, dentre outros, a obrigação de observância da segurança jurídica, da adequada continuidade dos serviços e do respeito aos

contratos. A concessão de serviço público de transporte, por lei e através de contrato, impõe que não sejam as regras alteradas no curso da vigência de um *status quo*, dando assim a necessária segurança jurídica às relações jurídicas.

Esta previsibilidade deve ser bastante e sempre presente nas relações econômicas do Estado, sob pena, dentre outros, de ônus injusto e imposição de dano irreparável aos setores concessionários e, principalmente, aos usuários do serviço público. Repiso que segmentos social-econômicos de relevância não podem sofrer as inconstâncias de alteração de suas obrigações contratuais com o Estado a todo tempo, sem anterioridade, regra de transição ou mecanismo de compensação que renove o equilíbrio econômico-financeiro da relação alterada unilateralmente. Do contrário haverá, como no caso presente, instabilidade justamente ante a imposição de uma obrigação financeira sem contrapartida.

É forçoso reconhecer que as pretensões do projeto significam um acréscimo nas obrigações das empresas de transporte, que, como dito, cumprem cláusulas contratuais. O Estado, que é o contratante, não pode ter ampliado os deveres de um contrato sem uma necessária contrapartida, sob pena de a relação ficar desequilibrada e injusta.

O equilíbrio econômico-financeiro é princípio administrativo-constitucional e regra exposta no art. 37, XXI da Constituição. Como tal, deve estar refletido em todos os setores econômicos onde o Estado atua, notadamente naqueles delegados aos particulares, como o de transporte. Os Tribunais têm reconhecido como ilegal o desequilíbrio econômico-financeiro imposto pela fixação de obrigação unicamente aos concessionários de serviço público. E o projeto agrava esse desequilíbrio.

As concessões ou permissões de serviço público são regidas atualmente pela Lei nº. 10.233/2001, e, subsidiariamente, pelas Leis 8.666/93 (Lei de Licitações) e 8.987/95 (Leis de Concessões), bem como legislações inferiores específicas (decretos, portarias, resoluções etc.).

O artigo 35 da Lei 9.074/95 assevera que a estipulação de novos benefícios tarifários pelo Poder Concedente está condicionada à previsão dos recursos em lei ou da simultânea revisão da estrutura tarifária.

A Lei 10.233, específica para o transporte, também tem previsão neste sentido. No seu artigo 24, VI, determina que cabe a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, resguardar o *“equilíbrio econômico-financeiro dos respectivos contratos”* e, quando das revisões tarifárias, deverá considerar *“a transferência aos usuários de perdas ou ganhos econômicos decorrentes de fatores que afetem custos e receitas e que não*

dependam do desempenho e da responsabilidade do concessionário” (art. 39, § 1.º, “b”, da Lei 10.233/01).

Como se verifica, em todos esses diplomas legais há dispositivos que protegem o referido equilíbrio econômico-financeiro dos contratos entre a Administração e o particular que presta o serviço. Eles reforçam o preceito superior contido no já mencionado art. 37, XXI da Constituição, segundo o qual os *serviços da Administração Pública* serão contratados com cláusulas que mantenham *as condições efetivas da proposta*.

Tem-se ainda, que a Lei 8.987/95, em seu artigo 9º, § 3º, dispõe que quaisquer alterações legais havidas após a assinatura do contrato, inclusive as de natureza tributária, que causem impacto no equilíbrio econômico-financeiro entre as partes, implicarão na alteração da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.

Portanto, todo esse conjunto legal determina a medida justa que de qualquer imposição de novas obrigações contratuais, se não for assumida pelo Poder Público, poderá, ou melhor, deverá ocasionar aumento de tarifa. Em decorrência, os usuários que pagam pelos serviços, principalmente os mais carentes, é que suportarão os ônus das despesas necessárias para a implementação do “sistema de rastreamento via satélite” previsto no Projeto.

Em face do exposto, voto pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 3.679, de 2008.

Sala da Comissão, em de de 2010.

Chico da Princesa
Relator