

A IMPORTÂNCIA DA URGÊNCIA NO PL 3.819/2020

1. Os fatos justificam e impõem a urgência na tramitação do Projeto de Lei nº 3.819/2020, a saber:
 - (i) O transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros (TRIIP) é um serviço público e um direito fundamental social, nos termos dos arts. 6º, *caput*¹, 21, XII, “e”² e 175³, todos da Constituição Federal;
 - (ii) O TRIIP exerce **elevada função social**. Esta foi, inclusive, a justificativa da Deputada Luiza Erundina, autora da Emenda Constitucional nº 90, que incluiu o transporte no rol dos direitos fundamentais: “[d]esse modo, o transporte, notadamente o público, cumpre função social vital, uma vez que o maior ou menor acesso aos meios de transporte pode tornar-se determinante à própria emancipação social e o bem-estar daqueles segmentos que não possuem meios próprios de locomoção.”;
 - (iii) A pandemia decorrente da COVID-19 tornou ainda mais aguda a crise já existente no serviço público de transporte de passageiro, com aumento exponencial do transporte clandestino e do transporte irregular, este último fruto da concorrência desleal e predatória de “aplicativos” que buscam tão somente o transporte de passageiros-pagantes, sem qualquer compromisso com o serviço público e a parcela hipossuficiente da sociedade. O tempo e a demora na tramitação do PL nº 3.819/2020 favorecem esses operadores irregulares;
 - (iv) A ANTT está em vias de publicar o “novo” marco regulatório para o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros com base no Decreto Federal nº 10.157/2019, que traz ilegalidades insanáveis (como se verá adiante) e que demandam atenção

¹ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

² 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;

³ Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

imediate do Congresso Nacional. O referido “novo” marco regulatório será editado sem considerar as relevantes diretrizes legislativas contidas no PL nº 3.819/2020, aprofundando a insegurança jurídica no setor e colocando em risco a continuidade de um serviço público essencial para a sociedade brasileira.

2. Em 18 de junho de 2014, foi publicada a Lei nº 12.996, fruto da conversão da Medida Provisória nº 638/2014, que tinha como escopo inicial instituir o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores – INOVAR-AUTO. Durante a tramitação da MPV nº 638/2014, foi incluído um “jabuti” que acabou alterando o regime de delegação do TRIIP de **permissão** para **autorização**. É o que dispõe o art. 13, V, “a”⁴, da Lei nº 10.233/2001 (Lei da ANTT), alterada pela referida Lei nº 12.996/2014.
3. Vale lembrar que, em 2016, por ocasião do julgamento da ADIn nº 5.127, o STF decidiu pela **inconstitucionalidade** dos jabutis, por violação ao devido processo legislativo.
4. Pois bem. A mesma Lei nº 12.996/2014, ao alterar a Lei nº 10.233/2001, estabeleceu que “não haverá limite para o número de autorizações para o serviço regular de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, salvo no caso de inviabilidade operacional.” Tratou-se de precaução do legislador ordinário em razão da natureza de **serviço público** do TRIIP.
5. Em 2015, a ANTT, no uso de suas prerrogativas legais, editou a Resolução nº 4770/2015 e regulamentou o conceito de **inviabilidade operacional**. Considerando a natureza de **serviço público**, a ANTT definiu, no art. 42⁵, da Resolução nº 4770/2015, que **inviabilidade operacional** deve ser compreendida em suas dimensões econômica (concorrência ruínosa) e de infraestrutura (restrições de infraestrutura).
6. O principal racional para a dimensão econômica de concorrência ruínosa se encontra no valioso direito fundamental ao transporte, na medida em que, em **âmbito federal**, não há **fonte de custeio** para as **gratuidades**. Isto é,

⁴ Art. 13. Ressalvado o disposto em legislação específica, as outorgas a que se refere o inciso I do caput do art. 12 serão realizadas sob a forma de: **V - autorização**, quando se tratar de: e) prestação regular de serviços de transporte terrestre coletivo interestadual e internacional de passageiros desvinculados da exploração da infraestrutura. (Incluído pela Lei nº 12.996, de 2014)

⁵ Art. 42. É considerada inviabilidade operacional situações que configurem concorrência ruínosa ou restrições de infraestrutura.

são os subsídios cruzados decorrentes dos passageiros-pagantes que custeiam o transporte gratuito de **idosos, portadores de deficiências e jovens carentes**.

7. Contudo, em agosto de 2019, sem qualquer procedimento de consulta ou audiência pública, o Governo Federal, por intermédio do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos (CPPI), editou a Resolução nº 71, por meio da qual se alterou o conceito de **inviabilidade operacional** e o limitou tão somente a restrições de infraestrutura. Na prática, tratou-se de uma intervenção da Administração Pública Direta nas competências regulatórias da ANTT, já que o conceito de **inviabilidade operacional** já havia sido regulamentado por meio da Resolução nº 4770/2015. Essa Resolução nº 71 foi posteriormente “ratificada” por meio do Decreto nº 10.157/2019, que replicou a sua integralidade.
8. Ocorre que, em 30 de outubro de 2019, também sem qualquer procedimento de consulta ou audiência pública, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) editou a Deliberação nº 955. Essa Deliberação nº 955 tem sido objeto de muitas críticas, em âmbitos administrativo e judicial. A falta de consulta/audiência pública por parte da ANTT impediu que essas críticas fossem ventiladas pelo setor e as empresas à Agência Reguladora, apesar de essa participação social ser **obrigatória** pela própria Lei da ANTT (Lei nº 10.233/01⁶) e a recente Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/19).
9. A Deliberação ANTT nº 955 foi editada pela ANTT com inspiração na Resolução PPI nº 71/19, cujo texto foi posteriormente incorporado no Decreto Federal nº 10.157/19. Tem-se notícia, inclusive, de **Proposta de Decreto Legislativo nº 752**, de autoria do Senador Weverton (PDT), para suspender os efeitos do Decreto Federal nº 10.157/19.
10. Em termos práticos, a Resolução PPI nº 71/2019 e o Decreto Federal nº 10.157/2019 violaram as competências regulatórias da ANTT ao alterar o conceito **inviabilidade operacional** e acabaram se tornando as responsáveis diretas pelas medidas de desestruturação do serviço público de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de

⁶ Art. 68. **As 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 serão precedidas de audiência pública.**

passageiros. É com base nessas duas normas que a ANTT se viu sem saída a não ser implementar essas “políticas públicas” desestruturantes.

11. O PL nº 3.819/2020, portanto, vem na esteira de resgatar o papel do Parlamento na organização de um serviço público vital para a população brasileira, especialmente a mais carente e que depende dele para o regular exercício de outros direitos fundamentais, como o acesso à saúde, à educação e ao trabalho. Na sua justificativa, o Senador Marcos Rogério assim se pronunciou: ***“[o] povo brasileiro não pode ficar a mercê do humor da iniciativa privada para ver o seu direito ao trabalho, à saúde e à educação garantidos. É preciso que haja contratos, com regras, deveres, direitos e obrigações, para garantir um transporte seguro, perene e confiável para a população. O constituinte originário não permitiu à União Federal abrir mão de sua titularidade do serviço público de transporte, muito menos de instituir um regime próprio das atividades econômicas em sentido estrito. Pelo contrário, a Emenda Constitucional nº 90, de 2015, elevou o transporte à categoria de direito fundamental, e, portanto, reforçando “função social vital”.”***
12. O PL nº 3.819/2020, que em sua redação original previa retornar o regime de delegação do TRIP para **permissão**, nos termos do art. 175, da CRFB, acabou sendo objeto de **acordo político** para manter o regime de **autorização, mas com regras estruturadas e compatíveis com a relevância e importância desse serviço público para a sociedade brasileira.**
13. O **regime de urgência** é imperioso neste caso, sob pena de se consumir a desestruturação do serviço público. Mais do que isso: tal como está, a autorização desregada e irresponsável se consubstanciará em verdadeira renúncia da União Federal a um serviço público de sua competência constitucional, que prejudicará **idosos, portadores de deficiência física e jovens carentes** no acesso à saúde, à educação e ao trabalho. Em 2019, essa parcela hipossuficiente representou mais de **15 milhões de passagens**. Não foi à toa que o **transporte** foi alçado à categoria de **direito fundamental social** em 2011 por meio da Emenda Constitucional nº 90.
14. É disso que trata o PL nº 3.819/2020, cuja demora na tramitação apenas favorecerá empresas e aplicativos que buscam operar o serviço público de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros sem as devidas autorizações da ANTT e sem cumprir as

obrigações regulatórias (frequência mínima, horários, etc.) e sociais (gratuidades). O Poder Judiciário tem se manifestado majoritariamente contrário ao modelo de negócios de empresas como a BUSER⁷, assim como o Ministério Público Federal, que no Estado de Espírito Santo propôs uma Ação Civil Pública⁸ para impedir a atuação dessa empresa, que opera de forma irregular, sem qualquer delegação da ANTT e em concorrência desleal com as empresas regulares.

15. Cabe apontar que a própria ANTT reconhece a ilegalidade da atuação da Buser. A **Nota Técnica SEI 5705/2020/GEINT/SUFIS/DIR⁹**, elaborada pela ANTT no âmbito da mencionada **Ação Civil Pública**, é conclusiva

⁷ Exemplos:

Juízo da 3ª Vara Federal de Curitiba/PR - Extrai-se da sistemática de atuação da BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA que a empresa, embora alegue desempenhar atividade econômica, realiza viagens típicas ao âmbito do serviço público de transporte rodoviário interestadual de passageiros - sem arcar, entretanto, com os ônus operacionais e financeiros decorrentes da série de imposições e restrições a que as demais presas do setor, regularmente autorizadas pela ANTT, estão submetidas. Processo nº 5027566-06.2018.4.04.7000/PR

Tribunal Regional Federal da 4ª Região - Isso demonstra que o comando liminar, agora corroborado pela sentença, impondo à ANTT o dever de fiscalizar, inclusive sob pena de multa, não tem surtido eficácia, pois o serviço de transporte interestadual vem sendo ofertado, inclusive em horários semelhantes aos oferecidos pelas empresas autorizadas, em total desigualdade de condições. Portanto, considerando a probabilidade do direito alegado e o risco de dano, penso que é caso de antecipação dos efeitos da apelação interposta para proibir a atuação da empresa ré, nos moldes acima descritos, sob pena de multa diária de R\$ 50.000,00. (...). Processo nº 5040618-83.2019.4.04.0000.

Tribunal Regional Federal da 4ª Região - Como se vê, a empresa agravada possui plataforma digital que oferece transporte irregular, em desacordo com as normas atinentes à matéria e sem que as empresas cadastradas (exclusivamente de fretamento, de caráter ocasional, no sistema de circuito fechado -consoante art. 36, caput e § 1º do Decreto n. 2.521/1998) possuam autorização para atuar na forma em que o serviço está sendo oferecido (em circuito aberto, com caráter regular ou permanente, de transportes de passageiros). Agravo de Instrumento nº 5018509-41.2020.4.04.0000/RS

Juízo da 2ª Vara Federal do Distrito Federal - É necessário que o transporte ocorra em “circuito fechado” para que caracterize fretamento. Se prestar serviço de intermediação de transporte em “circuito aberto”, a fretadora estará sujeita às penalidades regulamentares por ter desbordado da autorização da ANTT para prestação de serviço de fretamento. Ressalte-se que não se trata, como sustenta a impetrante, de norma restritiva de direitos, mas de norma técnica organizadora dos transportes. Desse modo, se a impetrante pretende legitimar a sua atividade econômica ao argumento de que se trata de fretamento e não transporte coletivo interestadual regular, não pode, ao mesmo tempo, buscar modificar o conceito regulamentar de fretamento. Processo nº 1007514-06.2020.4.01.3400/DF

Tribunal Regional Federal da 3ª Região - Sim, pois recai em tal aspecto a principal distinção prática entre os sistemas de transporte regular e por fretamento. Enquanto o transporte regular admite a venda de passagens em circuito aberto (trecho de ida e de volta), ou o fretamento pressupõe o sistema de circuito fechado (trechos de ida e de volta). Ao que se depreende, a requerida afirma que apenas realiza a intermediação de fretamentos, mas pretende não se sujeitar ao sistema de circuito fechado. Aqui parece haver um excesso de sua parte, na medida em que de sua atuação resultaria uma indevida transmutação do fretamento para o transporte dito regular. Processo nº 5028473-56.2018.4.03.0000

⁸ Processo nº 5025429-20.2020.4.02.5001/ES.

⁹ Para mais detalhes, v. [ANTT emite nota técnica a pedido do MPF e diz que operação da Buser é ilegal e passível de penalização \(diariodotransporte.com.br\)](https://diariodotransporte.com.br)

ao afirmar que a atuação da BUSER “consiste, de fato, na exploração não autorizada de serviços regulares de transporte de passageiros, ocultados por meio de simulações de viagens de fretamento” e “configura-se como concorrência desleal ao transporte regular, por não observar diversas exigências legais para este tipo de transporte.”

16. Sem o PL nº 3.819/2020, a ANTT não terá outra alternativa senão consumir as diretrizes liberalizantes do Decreto Federal nº 10.157/2019 e haverá a renúncia de fato da União Federal na devida regulação e fiscalização de um **serviço público fundamental**. Essa foi a preocupação do Senado Federal na tramitação em caráter de urgência desse PL, agora na Câmara dos Deputados. Caso contrário, o transporte clandestino e o transporte irregular continuarão crescendo durante a pandemia, tornando a desestruturação do serviço público irreversível. Esse é o ***periculum in mora regulatório***.

17. Apenas para reforçar esse ***periculum in mora regulatório***, por fim, está em vias de **conclusão** o processo de Audiência Pública nº 4/2020, que tem como objeto especificamente o “novo” marco regulatório do setor de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, a ser editado com base justamente no Decreto Federal nº 10.157/2019. Diz-se **conclusão**, pois todos os prazos de contribuição já foram cumpridos, dependendo apenas de a ANTT publicar a nova norma regulatória, **que não conterà as relevantes diretrizes legislativas previstas no PL nº 3.819/2020**. Trata-se, sem dúvida, de aspecto a justificar a imperiosa **urgência** do PL nº 3.819/2020.
