



NOTA INFORMATIVA PROJETO DE LEI 3.819/2020

Autoria: Senador Marcos Rogério

Relatoria: Acir Gurgacz

Tramitação: Plenário do Senado Federal

O Projeto de Lei (PL) nº 3.819, de 2020, altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que criou a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), determina que o transporte terrestre coletivo interestadual e internacional de passageiros desvinculado da exploração da infraestrutura seja realizado por meio de permissão.

A Constituição de 1988, previa licitação para outorga de concessão ou permissão de serviços públicos, já o Decreto nº 99.072/1990 alterou o regulamento dos serviços públicos rodoviários de transporte coletivo de passageiros, e exigiu licitação, na modalidade de concorrência, para a exploração dos “serviços públicos rodoviários de transporte coletivo de passageiros, interestaduais e internacionais, quando não prestados diretamente”.

Como as linhas existentes não haviam sido licitadas, foi estabelecido por decreto que elas somente poderiam ser exploradas até outubro de 2008.

Em 29 de agosto de 2013, foi lançada a licitação das linhas, o edital foi questionado por um sindicato de empresas de transportes do Estado de São Paulo e a licitação foi suspensa por decisão judicial.

Ocorre que, quando da tramitação da Medida Provisória nº 638, de 2014, a qual tratava do Programa de Incentivo à Inovação – INOVAR-AUTO, foi inserido, no relatório do respectivo Projeto de Lei de Conversão, dispositivo com

matéria estranha ao conteúdo da Medida Provisória original com a finalidade de alterar o regime de prestação do serviço de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros para o regime de autorização, independentemente de licitação.

Em 18 de junho de 2014, foi editada a Lei nº 12.996, que estabeleceu o regime de autorização como modalidade de outorga independente de licitação do transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

A Lei previa, em seu art. 5º, que as autorizações especiais devessem ser extintas no período de um ano, também consta que o prazo poderia ser prorrogado a critério do Ministro dos Transportes, mediante proposta da ANTT.

Essa situação ocorrida em 2014 resultou em inconstitucionalidade e em um grave quadro de insegurança jurídica para o setor.

Somente um ano após a alteração do marco legal do setor é que a Agência editou a Resolução nº 4.770, de 25 de junho de 2015, para disciplinar o novo regime de outorgas.

Em 2018, restou pacificada a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que tal expediente resultou em inconstitucionalidade formal, conforme decisão no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.127.

Nesse período, o número de autorizatárias por mercado (ligação entre pares de cidades) ficou limitado (i) à quantidade de autorizatárias existentes por mercado e (ii) a duas transportadoras em cada mercado novo.

Em 18 de junho de 2019, em decorrência do que previa o art. 4º da Lei nº 12.996, de 2014, estabeleceu prazo de cinco anos para o controle de preços máximos e mínimos no TRIIP, o mercado passou a atuar em regime de liberdade de preços, embora as transportadoras continuem prestando os serviços em caráter precário.

O legislador constituinte optou pelos regimes de concessão ou permissão para a exploração de tal atividade. Primeiro porque permitiu, em tese, que as transportadoras escolham livremente as linhas de ônibus que pretendem ofertar, com um modelo de liberdade tarifária e sem frequência mínima, vários passageiros de regiões com menor potencial econômico certamente terão seu direito de locomoção comprometido, uma vez que há grande probabilidade de

não haver interesse por parte de empresas privadas em operar rotas que não sejam consideradas economicamente viáveis.

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.

De igual modo, é preciso garantir a continuidade da operação das rotas outorgadas, o que só é possível caso haja obrigação contratual, e somente contratos de prestação de serviço público são capazes de impor uma fiscalização efetiva do Estado para manter o funcionamento adequado desses serviços de transporte, sob pena de infrações e até mesmo sanções de proibição de contratar com a Administração Pública

A Resolução do Conselho do Programa de Parceria de Investimentos (PPI) nº 71 e do Decreto Presidencial nº 10.157, ambos de 2019, que instituiu a “Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros” e estabeleceu a “livre concorrência” a “liberdade de preços, de itinerário e de frequência”, dentre outros conceitos mais voltados ao exercício de atividade econômica em sentido estrito do que a serviço público, este último de titularidade constitucional da União Federal e o primeiro da iniciativa privada.

A Procurador-Geral da República, em sua manifestação pela inconstitucionalidade do regime de autorização introduzido pela Lei nº 12.996, de 2014, se pronunciou também de forma expressa pela inconstitucionalidade da referida resolução e do Decreto nº 10.157, de 2019.

Diante de todo o exposto, consideramos que é indispensável a previa realização de licitação para a delegação do serviço público de transporte interestadual e internacional de passageiros, sob o regime de permissão.

O referido serviço não comporta plena liberdade de preços e desregulamentação pura e simples, pois requer a atuação do Poder Público para garantir a modicidade tarifária, as gratuidades impostas por lei e o sistema de subsídio cruzado.

A alteração do regime de delegação do transporte interestadual é incompatível com a natureza jurídica de serviço público da atividade e impactará, também, os serviços de transporte intermunicipal concedidos pelos Estados,

levando ao desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos, e, em maior gravidade, desorganização dos sistemas e desatendimento das localidades de menor atratividade econômica.

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.

Por fim, o transporte rodoviário coletivo de passageiros é serviço público que não pode ser outorgado por autorização. Tendo em vista que a autorização é um ato precário, unilateral e discricionário do poder público, não podendo ser aplicado ao transporte regular, que é o caso do transporte coletivo terrestre interestadual e internacional de passageiros.

A Constituição Federal, ao disciplinar a ordem econômica e financeira, estabeleceu que cabe ao Poder Público a prestação de serviços públicos, diretamente ou, quando outorgada a particulares, sob regime de concessão ou de permissão, e sempre precedida de licitação.

Análise de Conjuntura do Projeto de Lei

Os ministérios da Infraestrutura e da Economia avaliam que o Projeto de Lei nº 3.819/20, significa um retrocesso no estímulo à concorrência. A Confederação Nacional do Transporte (CNT), afirma que a abertura ocorreu de forma atabalhoada e provocou desorganização do mercado.

O projeto, relatado pelo senador Acir Gurgacz (PDT-RO), prevê mudança no regime de exploração do serviço. A outorga para novas linhas deixaria de ser por autorização e voltaria para o modelo de permissões.

Não se trata de mera troca de palavras. Na permissão, o governo regula tarifas e serviços (itinerários e frequências), além de garantir a viabilidade técnica da linha. Na autorização, há flexibilidade na oferta dos serviços e menos amarras. Itinerários e frequências são livres.

De acordo com o Ministério da Infraestrutura, antes do Decreto Presidencial nº 10.157, de 2019, 66% das linhas tinham um único operador (em situação de monopólio) e outras 26% contavam com o atendimento de duas

viações (duopólio). Havia competição entre três ou mais empresas em apenas 8% do total de rotas.

Nos seis primeiros meses de vigência do novo marco, diz o ministério, deram entrada na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) solicitações para 74.997 linhas. Se todos os pedidos forem deferidos, haverá um aumento de 175% das ligações operadas. O número de municípios atendidos subirá dos atuais 1.882 para 2,3 mil.

“A agência diz que está sendo rigorosa, mas é pouco transparente na outorga das autorizações”, critica o presidente da CNT, Vander Costa. Ele alega que tem havido deterioração na qualidade dos serviços, sem fiscalização de horários programados e idade da frota. “Hoje qualquer um que tenha um ônibus velho e uma carteira de motorista amador pode se habilitar”.

Ainda segundo Vander Costa, “não somos contra a abertura, mas há concorrência desleal, à custa de precariedade do sistema e risco de quebra das empresas sérias. ”

A Associação Nacional das Empresas de Transporte Rodoviário de Passageiros (Anatrip) entrou com ação de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (STF). O procurador-geral da República, Augusto Aras, assinou, em abril, parecer no qual, contraria o governo e cobra licitação dos serviços.

Assessoria Técnica IBL, setembro/2020.