



PARECER PRÉVIO SOBRE O PROJETO DE LEI ESTADUAL N.º 192/2022 DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO

Dispõe sobre o sistema de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros de Estado do Mato Grosso do Sul e sobre os regimes de exploração deste serviço e dá outras providências.

O Projeto de Lei n.º 192/2022, de autoria do Poder Executivo, apesar da louvável intenção de *“propiciar maior competitividade ao setor (de transporte rodoviário de passageiros) e (promover) consequências benéficas aos usuários”*, desperta grande preocupação, tanto porque contraria a legislação federal, invadindo a competência da União, quanto pelo seu potencial para causar danos irreparáveis à livre iniciativa, à liberdade econômica e principalmente aos consumidores e passageiros sul-mato-grossenses, conforme exposto a seguir.

Em primeiro lugar, há de se esclarecer que o Governo do Estado assinou Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Ministério Público Estadual se comprometendo em licitar o Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros até 31/10/2022 em linhas que há décadas estão sendo exploradas ilegalmente por empresas escolhidas sem qualquer respeito às normas vigentes e com o projeto de lei proposto busca novamente se esquivar de cumprir com a



obrigação de realizar uma licitação transparente para o atendimento das necessidades da concessão do serviço público.

A inexigibilidade de licitação para concessão de serviços públicos de exploração de linhas regulares de transporte intermunicipal de passageiros por ônibus em rodoviárias pode trazer grandes prejuízos ao erário público e facilitar negociações escusas entre grandes empresas do setor e agentes públicos.

Também não há qualquer justificativa para aprovar o regime de urgência requerido pelo Governo, que há décadas quedou-se inerte em atender às exigências legais e ao TAC firmado com o MPE para realizar licitações e agora pretende aprovar uma lei extremamente questionável sem que passe pelo crivo, análise e investigação detalhada do Poder Legislativo.

Aprovar essa medida no afogadilho sem o necessário debate do Parlamento é corroborar com medidas contra a licitude, transparência e em claro prejuízo ao povo sul-mato-grossense.

De uma breve análise é possível identificar que os únicos beneficiados com o texto legal proposto são as grandes empresas que dominam o mercado há décadas com má qualidade dos serviços e altos custos para o cidadão.

Isso porque além de substituir a concessão por meio de licitação por um sistema autorizativo com prazos indeterminados, o projeto de lei pretende proibir que a população tenha acesso a novas modalidades de mobilidade urbana intermunicipal que estão surgindo com o avanço das novas tecnologias que proporcionam qualidade superior com menores preços extirpando do consumidor a livre escolha.





O artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal assegura a livre locomoção em território nacional. Nos termos do artigo 22, incisos IX e XI, da Constituição Federal, é de competência privativa da União legislar sobre trânsito e transporte e, por força do parágrafo único, apenas se Lei Complementar autorizar, pode o Estados legislar sobre tais questões.

O artigo 178, da Constituição Federal, inserto no Capítulo I, do Título III, definiu que os transportes envolvem atividade econômica e financeira vinculada aos princípios do artigo 170, entre os quais encontra-se a livre concorrência, submetida à fiscalização e normatização da União, na forma do artigo 174.

A Lei n.º 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica) estabelece as garantias de livre mercado.

Frente a atual legislação estadual e ao projeto de lei em comento, considera-se o transporte realizado por linha regular como rotineiro (um trecho de viagem, com horários e dias da semana pré-fixados), em que cada passageiro adquire seu próprio bilhete individualmente.

Já o fretamento é um serviço contratual, que pode ser eventual ou contínuo, com o fim de atender um grupo com origem e destino comuns, e pode se dar em circuito aberto (não é necessário que os mesmos passageiros da ida sejam o da volta) ou circuito fechado (os passageiros devem ser os mesmos nos trechos de ida e volta).

Feitos tais esclarecimentos, nos termos dos dispositivos constitucionais acima mencionados, é competência privativa da União legislar sobre transportes,



enquanto cabe ao poder normativo estadual, em atenção à segurança coletiva, fiscalizar se o transporte está adequado à legislação nacional de trânsito, mas não fazer regulação de uma atividade econômica privada.

Isso porque, é fundamental que o Poder Público organize as atividades de transporte, até mesmo para proteger os consumidores, conferir segurança e confiança ao mercado. Todavia, tal prerrogativa de disciplinar a atividade não abrange o poder de inviabilizar a atuação da iniciativa privada, já que o Estado não detém monopólio do transporte rodoviário intermunicipal de pessoas.

Assim, o cerne do debate está na constitucionalidade e legalidade dos atos do Poder Executivo Estadual, além de considerar que, com o advento da tecnologia, novas formas de se locomover e de conexão com outros indivíduos foram surgindo no mercado.

Ocorre que, como é sabido, a legislação nem sempre acompanha a evolução e os anseios da sociedade.

Nesse sentido, por vezes, os Poderes Públicos (União, Estados e Municípios) acabam por, indevidamente, criar restrições à atividade privada, tais como invalidar a nova prática de fretamento colaborativo, que consiste no uso de tecnologia que permite a conexão entre potenciais passageiros que desejam realizar uma viagem em determinada data e para um mesmo destino, para que assim formem um grupo para o transporte.

O oferecimento, por empresa privada de transporte de passageiros por fretamento, de viagem em grupo viabilizada por meio de aplicativo não pode ser impedido por qualquer autoridade pública a pretexto de proteger o serviço de





transporte rodoviário regular, público. Isso porque a Constituição não reservou o setor de transportes como um todo ao estado.

Do texto constitucional é possível sacar que: I) há serviço de transporte de passageiros de titularidade do estado (serviço de transporte regular); e II) há serviço de transporte de passageiros que pode ser livremente prestado pela iniciativa privada (atividade econômica); e III) o serviço de transporte terrestre de passageiros é questão nacional, disciplinada por leis nacionais, e não por normas estaduais e municipais.

A Constituição não reservou ao estado o setor de transporte de passageiros por inteiro, tampouco estabeleceu que o regime de prestação do serviço de transporte de passageiros deva ser exclusivamente público. Há, sim, previsões expressas para que, em certos nichos, esse tipo de serviço seja oferecido pelo poder público, diretamente ou por meio de delegações, em nível federal, estadual e municipal (arts. 21, XII, e; 25, §1º; e 30, V). Mas nem essas previsões, nem quaisquer outras, impedem que haja prestação de serviço de transporte terrestre de passageiros de maneira privada, livre, em regime de mercado.

Contudo, tais restrições são inconstitucionais e ilegais, tanto por violar os preceitos da livre iniciativa e livre concorrência, como por restringir a liberdade individual de locomoção de potenciais passageiros.

A verdade é que, frente a essas legislações incompatíveis com a Constituição Federal, os órgãos setoriais impõem uma barreira abusiva à atividade privada e, como consequência, inviabiliza a atividade empreendedora, que contribui para a geração de empregos e circulação econômico-financeira na sociedade.





Inclusive, a Lei n.º 13.874/2019 traz como direito da pessoa jurídica, para o crescimento econômicos do País, desenvolver, executar, operar ou comercializar novas modalidades de produtos e de serviços quando as normas infralegais se tornarem desatualizadas por força de desenvolvimento tecnológico (artigo 3º, inciso VI).

No que tange ao setor de transporte de passageiros, nenhuma norma constitucional o reservou como um todo ao poder público. O que este pode e deve fazer (por determinação constitucional) é garantir a prestação de certos serviços, os públicos regulares, em benefício da população.

Fora desses nichos, há liberdade de mercado. Eventual criação de reserva de mercado em benefício dos serviços públicos regulares de transporte seria inconstitucional. Somado à lei de Liberdade Econômica.

Logo, percebemos que a tendência é que a lei evolua junto com os avanços tecnológicos, não retroaja ou crie barreira para novas práticas.

Vejamos que o artigo 41, do Projeto de Lei a que se refere o presente Parecer, estabelece que:

Art. 41. É considerado Serviço de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros sob o regime de Fretamento, todo aquele executado por pessoa jurídica, intitulada como operadora, que atende a um desejo de deslocamento individual e determinado, mediante contrato direto celebrado pelas partes, para transportar determinado grupo de passageiros, em circuito fechado, sem cobrança individual de passagens e sem implicar o estabelecimento de serviço regular ou permanente, mediante licença da AGEMS, nos termos do regulamento.

§ 1º Para fins desta Lei, considera-se circuito fechado o transporte do mesmo grupo de passageiros indo e voltando nas datas e nos horários previstos no contrato de fretamento.

§ 2º Constitui cobrança individual de passagem o pagamento de valo fixo estipulado pelo transportador para cada passageiro transportado.





Nota-se que tal dispositivo nada se relaciona com o poder de polícia de segurança coletiva, mas sim restringe a atividade econômica de transporte terrestre eventual de passageiros em grupo, o que acaba por limitar as opções e circulação dos passageiros.

A título exemplificativo, o Estado de Santa Catarina (Decreto 1.342/2021)¹ já demonstra a tendência de abertura do mercado, sendo que a própria justiça permitiu o fretamento colaborativo dentro do Estado², o que indica um modelo a ser seguido pelos demais entes da federação, além de assegurar a liberdade econômica, a qual é amparada legal e constitucionalmente.

Com isso, o Estado pode e deve fiscalizar se as empresas de transporte cumprem com os deveres de segurança, mas tal poder não estende à inviabilização das atividades da iniciativa privada.

Assim, diante do exposto e frente a competência da União para legislar sobre o transporte, entende-se que o Estado não pode impor exigências que extrapolem os quesitos do poder de polícia relativo à segurança, sob pena de configurar usurpação das competências federais de editar normas gerais sobre a política nacional de transportes e a ordem econômica.

Por fim, reitera-se que o tempo exíguo face ao risco de aprovação permitiu uma breve análise dos principais pontos contidos neste parecer prévio que corrobora a inexistência de qualquer fundamento para aprovar um projeto de

¹ - <https://leisestaduais.com.br/sc/decreto-n-1342-2021-santa-catarina-regulamenta-os-servicos-privados-de-transporte-intermunicipal-de-passageiros-no-regime-de-fretamento-seus-respectivos-procedimentos-e-estabelece-outras-providencias>

² - <https://www.jota.info/coberturas-especiais/regulacao-inovacao/justica-de-santa-catarina-libera-fretamento-colaborativo-dentro-do-estado-11072022>



lei complexo em regime de urgência sem o pleno exercício pelos parlamentares do seu livre convencimento e tempo hábil para a população e sociedade civil analisar com afincos sobre o que está sendo proposto.

Por todo o exposto, face à sua inegável inconstitucionalidade por invasão de competência legislativa, pelas flagrantes violações a ditames econômicos e jurídicos e pelas graves consequências aos cidadãos do Estado do Mato Grosso do Sul, pede-se o arquivamento do PL n.º 192/2022, ou ao menos uma análise detalhada sobre seus artigos para propor emendas que possam dar legalidade e atender aos anseios da população prevalecendo a democracia inerente ao Parlamento com a realização de audiência pública para debater o assunto.

ASSOCIAÇÃO COMERCIAL E INDUSTRIAL DE CAMPO GRANDE
RENATO PANIAGO DA SILVA – PRESIDENTE

