

Capítulo 5

AGENDA LEGISLATIVA PARA O SETOR DE TRANSPORTES

VICTOR CARVALHO PINTO¹

1 Introdução

O transporte é dos componentes mais relevantes para a competitividade e diversidade da economia nacional e impacta diretamente a qualidade de vida da população.

O transporte de cargas é fundamental para o escoamento da produção agrícola, tanto para o mercado interno quanto para a exportação. Além de permitir a competitividade em regiões mais tradicionais do agronegócio, a oferta de uma cadeia logística confiável com baixos custos de frete é capaz de levar riqueza e empregos a áreas remotas de nosso território, historicamente muito carentes, embora bastante férteis. Além disso, é o componente mais importante de cadeias logísticas *just in time*, fundamentais para qualquer indústria que queira concorrer em um mercado cada vez mais globalizado e competitivo. O transporte é, portanto, um instrumento de desenvolvimento regional e de redução da pobreza.

O transporte de passageiros, por sua vez, impacta diretamente a qualidade de vida da população. Nas grandes cidades, milhões de moradores passam parte substancial de seu dia no deslocamento pendular entre residência e trabalho, seja em transporte público, seja em transporte individual. A falta de planejamento adequado e de gestão eficiente do sistema viário e de transportes agrava os congestionamentos de trânsito, que, além do impacto direto na qualidade de vida das pessoas, contribui decisivamente para a poluição atmosférica e para a diminuição da produtividade das atividades urbanas. Fora dos centros urbanos, o transporte de passageiros é fundamental para a garantia da cidadania, pois oferece o acesso a serviços disponíveis apenas em cidades maiores, como saúde e educação.

O modelo adotado no Brasil a partir da década de 1950, tanto para o transporte de cargas quanto para o de passageiros, foi o rodoviário, baseado no amplo emprego de

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal. Doutor em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo.

caminhões, ônibus e automóveis particulares. Esse modelo cumpriu importante papel no desenvolvimento da indústria automobilística nacional, mas representa um obstáculo ao desenvolvimento do País na atual conjuntura.

Nas cidades, os congestionamentos de trânsito, causados pela excessiva participação do automóvel particular no transporte de passageiros, comprometem tanto a qualidade de vida da população quanto a própria produtividade da economia urbana. A mobilidade nas grandes cidades só pode ser viabilizada por sistemas integrados de transporte que contemplem subsistemas ferroviários de alta capacidade.

O transporte de mercadorias em caminhões, além de ineficiente do ponto de vista do custo por tonelada transportada, sobrecarrega as estradas, reduzindo a vida útil do pavimento, o que, por sua vez, provoca o desgaste precoce dos próprios caminhões. Os transportadores, muitos dos quais atuando como autônomos, compensam as baixas velocidades operacionais com jornadas mais longas ao volante, dirigindo por dezenas de horas seguidas sem descanso. Essa situação, além de encarecer os fretes e, conseqüentemente, o preço dos produtos, potencializa o risco de acidentes de trânsito, decorrentes da má conservação das estradas e da fadiga dos motoristas de caminhão. Por fim, a passagem desses veículos por áreas urbanas representa um perigo para os pedestres e é fonte de incômodo para os moradores e demais motoristas.

O Brasil apresenta condições ideais para o transporte de mercadorias por hidrovias e ferrovias, que são as alternativas mais baratas e mais eficientes quando se trata de longos percursos e grandes volumes de carga.

O transporte de cargas representa a ligação entre produtores e consumidores. Nas áreas em que já existe uma demanda por transportes, é possível, portanto, viabilizar o aporte de recursos privados em infraestrutura, uma vez que os usuários dispõem de recursos para o pagamento de tarifas capazes de amortizar o investimento dos prestadores. Isso só ocorrerá, no entanto, caso haja um marco regulatório que proteja o empreendedor contra eventuais medidas confiscatórias do poder público durante o período necessário para a amortização dos investimentos. Em áreas já desenvolvidas, não há necessidade, portanto, de subsídio público.

O investimento do Estado deve ser focalizado na implantação de infraestruturas em regiões carentes, cujos usuários não tenham poder aquisitivo para arcar com o custo de amortização do capital. Ainda assim, é preciso que esse tipo de investimento faça parte de uma estratégia integrada de desenvolvimento regional e não apenas de uma política setorial de

transportes e que os usuários paguem tarifas adequadas ao seu poder aquisitivo. Nesses casos, a concessão patrocinada, em que o empreendedor é remunerado por um mix de recursos públicos e privados, é o modelo institucional mais indicado.

No âmbito da exploração dos serviços, por sua vez, o marco regulatório deve ter por prioridade proteger os usuários contra os efeitos adversos tradicionalmente associados à atuação de monopólios e cartéis de prestadores, notadamente sobre o preço e a qualidade do serviço.

No presente trabalho, propomo-nos a descrever, ainda que superficialmente, o marco regulatório legislativo de todos os modos de transportes, apontando alguns dos temas que tem feito parte da agenda política nacional, assim como pontos que podem ser objeto de aperfeiçoamento no âmbito do Poder Legislativo.

O enfoque adotado enfatiza a regulação econômica, ou seja, o regime pelo qual o serviço ou a infraestrutura podem ser explorados.

2 Os transportes na Constituição

Há duas menções diretas no texto constitucional ao setor de transportes. A primeira diz respeito às competências da União e dos Municípios:

“**Art. 21.** Compete à União:

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

-
c) a *navegação aérea*, aeroespacial e a *infraestrutura aeroportuária*;
d) os serviços de transporte *ferroviário* e *aquaviário* entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;
e) os serviços de transporte *rodoviário* interestadual e internacional de passageiros;
f) os *portos* marítimos, fluviais e lacustres;

.....
XXI – estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;
.....”

“**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;

.....”

A segunda menção encontra-se no capítulo da Ordem Econômica:

“**Art. 178.** A lei disporá sobre a ordenação dos *transportes aéreo, aquático e terrestre*, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade.

Parágrafo único. Na ordenação do transporte aquático, a lei estabelecerá as condições em que o transporte de mercadorias na *cabotagem* e a *navegação interior* poderão ser feitos por embarcações estrangeiras.”

3 Os modos de transportes

Tradicionalmente, o setor de transportes estrutura-se segundo a tecnologia envolvida, distinguindo-se os modos rodoviário, ferroviário, hidroviário, dutoviário e aéreo. Em cada modo pode haver uma distinção legal entre o transporte de passageiros e o de carga, assim como entre a provisão de infraestrutura e a prestação dos serviços.

O planejamento e a formulação de políticas para os modos rodoviário, ferroviário e hidroviário são frequentemente conduzidos em conjunto. Os portos são elementos de integração entre esses sistemas modais e, em geral, são tratados em conjunto com o modo hidroviário. O transporte aéreo tem tratamento autônomo, no âmbito mais amplo da aviação, que pode servir a outras finalidades, além do transporte de passageiros e cargas (recreação, aerofotogrametria, agricultura, etc.). O modo dutoviário é frequentemente tratado no âmbito da política energética, uma vez que sua principal aplicação reside no transporte de combustíveis, como derivados de petróleo, álcool e gás.

A despeito dessa divisão, baseada na tecnologia empregada, deve-se buscar uma abordagem abrangente e integrada, que considere a cadeia logística como um todo. Esse enfoque, denominado “transporte multimodal” abrange as situações em que duas ou mais modalidades de transporte, são regidas por um contrato único, executado, desde a origem até o destino, sob a responsabilidade de um único operador, que se encarrega de estabelecer os arranjos necessários com os diversos transportadores envolvidos.

4 Transporte rodoviário

4.1 Rodovias

As rodovias federais são definidas em lei, com fundamento na competência da União para “estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação” (art. 21,

XXI, da Constituição)². A norma básica é a Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, que “aprova o Plano Nacional de Viação” (PNV) e tem sido objeto de inúmeras alterações ao longo de sua vigência³.

Mediante inclusão na Relação Descritiva das Rodovias do Sistema Rodoviário Federal, anexa ao PNV, estradas estaduais têm sido federalizadas, sem o pagamento de indenização. O objetivo dos parlamentares que apresentam essas proposições é induzir a União a realizar investimentos nesses trechos rodoviários, mediante alocação de recursos orçamentários. Nem sempre, entretanto, isso ocorre.

As rodovias federais, assim como os portos, podem ter sua administração e exploração delegadas a Estados, Municípios ou ao Distrito Federal, conforme dispõe a Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996. A delegação deve ser formalizada por convênio, pelo prazo máximo de vinte e cinco anos, prorrogáveis por igual período. O ente que recebe a delegação pode explorar a via diretamente ou mediante de concessão.

A União promoveu a concessão à iniciativa privada de quatorze trechos rodoviários, correspondentes a 4.764 km de extensão. As concessionárias são remuneradas por pedágio e respondem pela manutenção da rodovia e pelo atendimento aos usuários, que abrange o atendimento médico de emergência em acidentes e o serviço de guincho para veículos avariados. No âmbito da malha rodoviária federal, as concessões foram outorgadas sem ônus para o concessionário. Entre os Estados, São Paulo é o que promoveu o maior número de concessões rodoviárias. O modelo ali adotado, entretanto, foi de outorga onerosa, o que resultou em pedágios mais caros.

A Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre e cria as Agências Nacionais de Transportes Terrestres (ANTT) e de Transportes Aquaviários (ANTAQ), estabelece como diretriz geral de gerenciamento da infraestrutura e da operação dos transportes aquaviário e terrestre a descentralização das ações, sempre que possível, mediante delegação a outros entes federativos ou outorga de autorização, concessão ou permissão a empresas públicas ou privadas (art. 12, I).

² As rodovias são bens públicos de “uso comum do povo” (art. 99, I, do Código Civil). O Código Civil admite que o uso desses bens seja gratuito ou oneroso, “conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem” (art. 103). Além disso, trata-se de bens inalienáveis “enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar” (art. 100).

³ O Projeto de Lei nº 1.176, de 1995, do Poder Executivo, que estabelece os princípios e diretrizes do Sistema Nacional de Viação, já aprovado na Câmara e no Senado, deverá substituir a Lei nº 5.917, de 1973.

Determina, ainda, que seja adotada a concessão “quando se tratar de exploração de infraestrutura de transporte público, precedida ou não de obra pública, e de prestação de serviços de transporte associados à exploração da infraestrutura” (art. 13, I), e especifica que a exploração de ferrovias, rodovias, vias navegáveis e portos integrantes do Sistema Nacional de Viação deve ser outorgada por concessão (art. 14, I). A ANTT tem a atribuição de “celebrar os contratos de concessão de rodovias federais a serem exploradas e administradas por terceiros” (art. 26, VI). Além disso, pode “avocar” as concessões de rodovias federais feitas pelos Estados (art. 26, § 3º). As concessões têm caráter de exclusividade quanto ao seu objeto (art. 34-A). O julgamento da licitação deve considerar, isolada ou conjuntamente, a menor tarifa e a melhor oferta pela outorga (art. 34-A, IV).

A Lei nº 10.233, de 2001, trata o pedágio como tarifa, cujo valor deve ser compatível com “as vantagens econômicas e o conforto de viagem transferidos aos usuários em decorrência da aplicação dos recursos de sua arrecadação no aperfeiçoamento da via em que é cobrado” (art. 26, § 2º)⁴.

Deve-se registrar, entretanto, que a Constituição prevê a cobrança de pedágio “pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público” como exceção à vedação imposta aos entes federativos de “estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais” (art. 150, V). Trata-se de dispositivo inserido no Capítulo relativo ao Sistema Tributário Nacional, razão pela qual o Supremo Tribunal Federal considerou o pedágio um tributo, na modalidade *taxa*⁵. Não há necessariamente uma vinculação entre cobrança de pedágio e concessão do trecho para a iniciativa privada.

Sugestão de agenda

Alterações do PNV por iniciativa parlamentar, assim como a federalização de rodovias sem indenização ou consulta aos Estados, são práticas questionáveis, que comprometem a qualidade técnica do plano e o princípio federativo. É importante, portanto,

⁴ Não há lei federal sobre pedágio em vigor no País. Os pedágios em rodovias federais foram inicialmente regulamentados no Decreto-Lei nº 791, de 27 de agosto de 1969, que “dispõe sobre o pedágio em rodovias federais e dá outras providências”. Posteriormente, foram objeto da Lei nº 7.712, de 22 de dezembro de 1988, que “dispõe sobre a cobrança de pedágio nas Rodovias Federais e dá outras providências”. Essa lei foi revogada pelo art. 4º da Lei nº 8.075, de 16 de agosto de 1990, que “dispõe sobre a extinção do Selo Pedágio e a instituição de mecanismos de financiamento para o setor rodoviário”. Tendo em vista a Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro – Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 –, verifica-se que, ao regular inteiramente a matéria tratada no Decreto-Lei nº 791, de 1969, a Lei nº 7.712, de 1988, revogou-o. A posterior revogação da Lei nº 7.712, de 1988, não teve o condão de restaurar a vigência do Decreto-Lei nº 791, de 1969.

⁵ Acórdão nº 181.475-6 RS.

que haja, na legislação, procedimento específico para a introdução de modificações no plano, notadamente no que diz respeito à inclusão de novos componentes nas relações descritivas que acompanham o plano.

O modelo de concessão rodoviária pode ser mais bem detalhado em lei. A maior segurança jurídica daí decorrente contribuiria para a redução do valor dos pedágios. Também seria importante limitar o valor da outorga onerosa aos investimentos recentes do poder público.

A insegurança com relação à natureza jurídica do pedágio também deve ser equacionada. Na hipótese de adoção do conceito de taxa, seria necessário autorizar a arrecadação diretamente pelo concessionário.

4.2 Transporte rodoviário de cargas

O transporte rodoviário de cargas depende apenas de inscrição do transportador no Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Carga – RNTRC (art. 14-A da Lei nº 10.233, de 2001), gerido pela ANTT.

A matéria encontra-se disciplinada na Lei nº 11.442, de 5 de janeiro de 2007, que “dispõe sobre o transporte rodoviário de cargas por conta de terceiros e mediante remuneração”, regulamentada pela Resolução nº 3.056, de 12 de março de 2009, da ANTT.

Trata-se de uma atividade econômica de natureza comercial, desenvolvida em regime de livre concorrência. Pode ser exercida por pessoa física (Transportador Autônomo de Cargas – TAC) ou por pessoa jurídica (Empresa de Transporte Rodoviária de Cargas – ECT).

A Lei nº 10.209, de 23 de março de 2001, regulamentada pela Resolução nº 2.885, de 23 de setembro de 2008, da ANTT, instituiu o “vale-pedágio” obrigatório, com o objetivo de separar o custo dos pedágios do valor do frete. O vale-pedágio deve ser adquirido pelo embarcador junto a empresas habilitadas pela ANTT e entregue ao transportador autônomo contratado, devendo ser aceito pelas concessionárias que administram rodovias pedagiadas.

Sugestão de agenda

O vale-pedágio apresenta um custo administrativo alto para todas as partes e não se reverte em benefício para o transportador. Dispensando toda a burocracia envolvida na

operacionalização do vale-pedágio, resultado idêntico poderia obtido com o simples repasse da despesa com pedágio para o valor do frete cobrado pelo transportador. A revogação da Lei nº 10.209, de 2001, representaria, portanto, uma importante medida de desburocratização.

4.3 Transporte rodoviário interestadual de passageiros

A exploração do transporte rodoviário de passageiros é de competência da União, quando interestadual ou internacional; dos Estados, quando intermunicipal; e dos Municípios, quando não transponha as respectivas divisas (arts. 21, XII, *e*, 25, § 1º, e 30, V, da Constituição).

Na esfera federal, depende de permissão a exploração do transporte rodoviário coletivo regular de passageiros e de autorização a do transporte rodoviário de passageiros sob regime de afretamento (arts. 14, II, *b*, e IV, *a*, da Lei nº 10.233) – em ambos os casos, sob a responsabilidade da ANTT.

Não há uma lei específica sobre o tema, cuja disciplina encontra-se no Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998. Os preços das passagens são controlados e as empresas permissionárias são protegidas contra a entrada de novos competidores. Essa proteção decorre da exigência de comprovação de que a empresa prestadora não cumpre adequadamente suas obrigações, como condição para a implantação de novos serviços em ligações já atendidas, (art. 11, § 2º).

Apesar da expressa exigência de licitação para a delegação de serviços públicos em regime de permissão, contida no art. 175 da Constituição, passados mais de 21 anos, ainda não se fez nenhuma licitação no setor. As empresas prestadoras são as mesmas que operavam o serviço, sem licitação, antes da promulgação da Constituição, em 1988⁶.

A fim de regularizar essa situação, a ANTT desenvolveu o Projeto da Rede Nacional de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros (ProPass), no âmbito do qual está sendo elaborado novo Plano Geral de Outorgas dos serviços, para posterior licitação.

⁶ O Tribunal de Contas da União (TCU) já apontou a inconstitucionalidade dessa situação em diversas oportunidades, sendo que o último Acórdão sobre o tema é o de nº 2.517, de 2009. Também o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou no mesmo sentido, no âmbito do MS 27.516-2 DF.

A persistência dessa inconstitucionalidade decorreu de sucessivos instrumentos legais. O Decreto nº 952, de 7 de outubro de 1993, prorrogou por quinze anos, prorrogáveis por igual período, as permissões então vigentes (art. 94). Esse prazo foi mantido pelo Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998 (art. 98), mas eliminou-se a possibilidade de nova de prorrogação. As permissões venceram, portanto, no dia 8 de outubro de 2008. Para substituí-las, a Agência Nacional de Transportes Terrestres editou as Resoluções nº 2.868 e 2.869, ambas de 4 de setembro de 2008, pela qual se outorgou autorização especial às empresas prestadoras até o dia 31 de dezembro de 2009. Esse prazo foi posteriormente alterado para 31 de dezembro de 2011, pelas Resoluções nº 3.320 e 3.321, ambas de 18 de novembro de 2009.

Sugestão de agenda

O transporte rodoviário interestadual de passageiros não apresenta nenhuma característica de monopólio natural. Assim sendo, não há qualquer inconveniente à adoção de um sistema de livre competição no setor. O fim do monopólio hoje existente em praticamente todas as linhas certamente resultará passagens mais baratas e mais opções para os usuários.

Sugere-se alterar o instrumento de outorga do serviço para a autorização, em substituição à permissão. A autorização independe de licitação, é exercida em regime de liberdade de preços e em ambiente de livre e aberta competição, não havendo prazo de vigência ou termo final (art. 43 da Lei nº 10.233, de 2001).

Tal solução teria o duplo condão de tanto permitir concorrência no setor, com a possibilidade de novos entrantes, como eliminaria o risco de que empresas tradicionais se vejam proibidas de operar suas linhas – o que resultaria em prejuízo para os usuários.

5 Transporte ferroviário

A exemplo do que ocorre com as rodovias, as ferrovias federais encontram-se listadas na Relação Descritiva das Ferrovias do Plano Nacional de Viação, anexa à Lei nº 5.917, de 1973.

Segundo a Lei nº 10.233, de 2001, dependem de concessão tanto a exploração de ferrovias quanto o transporte ferroviário de passageiros e cargas associado à exploração da infraestrutura ferroviária (art. 14, I). O transporte de passageiros não associado à infraestrutura depende de permissão, quando regular, e de autorização, quando, não regular (art. 14, III, *f*, e IV, *b*). A ANTT é responsável por todas as outorgas em ferrovias federais.

O marco regulatório do setor é constituído pelo Decreto nº 1.832, de 4 de março de 1996, que aprova o Regulamento dos Transportes Ferroviários, e por diversas Resoluções da ANTT, entre as quais se destacam a de nº 350, de 18 de novembro de 2003, que dispõe sobre o usuário com elevado grau de dependência do transporte ferroviário de cargas, a de nº 359, de 26 de novembro de 2003, que dispõe sobre o transporte de passageiros com finalidade turística, histórico-cultural e comemorativa, e a de nº 433, de 17 de fevereiro de 2004, que dispõe sobre tráfego mútuo e direito de passagem⁷.

⁷ Segundo a Resolução nº 433, tráfego mútuo é a operação em que uma concessionária, necessitando ultrapassar os limites geográficos de sua malha para complementar uma prestação de serviço público de transporte ferroviário, compartilha recursos operacionais, tais como material rodante, via permanente,

A malha federal concedida abrange 28.465 km, oriundos da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA)⁸, distribuídos entre 12 empresas. Cada empresa explora o serviço de transporte de cargas e administra a respectiva infraestrutura. Não foi incluído no âmbito da maioria das concessões o transporte de passageiros.

O tráfego mútuo e o direito de passagem dependem de contrato entre as empresas concessionárias. Na hipótese de impasse, a Resolução nº 433 prevê a arbitragem da ANTT. O Decreto nº 1.832, de 1996, restringe o direito de passagem às hipóteses em que o tráfego mútuo é impossível (art. 6º), o que acaba por elevar o preço dos fretes, devido ao “aluguel” das composições e às operações de transbordo necessárias para dar seguimento às viagens, em comparação com a cobrança de mero “pedágio” para que as composições, já montadas e carregadas, atravessem outra malha.

Um obstáculo ao bom funcionamento do setor é a interferência entre as malhas ferroviárias e as áreas urbanas, uma vez que há muitas passagens de nível mal sinalizadas e faixas de domínio ocupadas irregularmente, o que obriga, por razões de segurança, à redução da velocidade operacional das composições, ao mesmo tempo em que cria empecilhos ao tráfego urbano.

Com exceção da Transnordestina, a construção de novas ferrovias, com extensão planejada de 9.700 km, é feita pela VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias, empresa pública vinculada ao Ministério dos Transportes, a quem foram outorgadas concessões sem licitação⁹. A principal ferrovia é a Norte-Sul, cujas obras estão em andamento. As demais ainda não foram iniciadas. A VALEC recebe recursos orçamentários e promoveu a subconcessão de um trecho ferroviário.

No âmbito do transporte de passageiros, o principal projeto para os próximos anos é a implantação do Trem de Alta Velocidade (TAV) entre as cidades do Rio de Janeiro, São Paulo e Campinas, a ser construído mediante concessão, com financiamento do BNDES.

pessoal, serviços e equipamentos, com a concessionária em cuja malha se dará o prosseguimento ou encerramento da prestação de serviço, mediante remuneração ou compensação financeira; direito de passagem é a operação em que uma concessionária, mediante remuneração ou compensação financeira, permite às composições de outras trafegar na sua malha para dar prosseguimento, complementar ou encerrar uma prestação de serviço público de transporte ferroviário, utilizando a sua via permanente e o seu respectivo sistema de licenciamento de trens.

⁸ Sociedade de economia mista instituída com base na Lei nº 3.155, de 16 de março de 1957, e extinta pelo Decreto nº 3.277, de 7 de dezembro de 1999. O processo de liquidação foi encerrado pela Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007.

⁹ Art. 6º, parágrafo único, da Lei nº 11.772, de 17 de setembro de 2008.

Sugestão de agenda

Discute-se a possibilidade de alteração do marco regulatório do setor, no sentido de introduzir a separação vertical entre a gestão da infraestrutura e a prestação dos serviços. Nesse novo modelo, empresas operadoras de composições (transportadores) teriam passagem livre em quaisquer ferrovias, respeitadas as restrições técnicas e operacionais, mediante o pagamento de tarifas preestabelecidas às concessionárias da infraestrutura. O aspecto mais complexo de uma transição para esse modelo é a adaptação dos atuais contratos de concessão, cujo termo final ocorrerá em aproximadamente 15 anos.

Tendo em vista o grande potencial de expansão do modo ferroviário e a escala dos investimentos requeridos, é importante que o novo marco regulatório do setor seja veiculado por lei, de modo a aumentar a segurança jurídica dos investidores.

6 Transporte aquaviário

6.1 Hidrovias

Hidrovias são rios, lagos ou lagoas navegáveis, com balizamento, sinalização e carta de navegação para determinada embarcação-tipo. O Brasil conta atualmente com 7 mil km de hidrovias, cuja relação descritiva consta do anexo do Plano Nacional de Viação. Esse número pode chegar a 26 mil km se forem realizadas obras de dragagem e derrocamento em outros rios, de modo a torná-los navegáveis.

A gestão das hidrovias tem sido feita diretamente pelo ente titular do rio, não havendo registro de concessão de hidrovia. Pertencem à União os rios que banhem mais de um Estado ou sirvam de limites com outros países (art. 20, III, da Constituição) e, aos Estados, os demais (art. 26, I).

A concessão de hidrovias à iniciativa privada, prevista no art. 14, I, *a*, da Lei nº 10.233, de 2001, seria uma alternativa para o financiamento das obras. O concessionário cobraria uma tarifa das embarcações, equivalente a um pedágio, e seria responsável por manter as condições de navegabilidade, mediante obras de dragagem e derrocamento, além de adequada sinalização.

Tendo em vista que os recursos hídricos servem a usos múltiplos, foi editada a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria

o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (previsto no art. 21, XIX, da Constituição).

Segundo a citada lei, a navegação independe de outorga e deve ser protegida contra usos que comprometam sua viabilidade. A lei inclui, entre os objetivos da política, “a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável” (art. 2º, II); determina que as outorgas de direitos de uso de recursos hídricos assegurem a “manutenção de condições adequadas ao transporte aquaviário” (art. 13); e autoriza a suspensão parcial ou total de outorgas em caso de “necessidade de serem mantidas as características de navegabilidade do corpo de água” (art. 15, VI).

A implementação da política deve ser orientada por Planos de Recursos Hídricos, elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o País (arts. 6º e 8º). Os planos devem conter “metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis” e “medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento das metas previstas” (art. 7º, IV e V). Os usos de recursos hídricos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água de um corpo de água estão sujeitos a outorga do Poder Público, que é condicionada às prioridades de usos estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos (arts. 12 e 13). Os planos de bacia são aprovados pelos respectivos comitês de bacia (art. 38, III), que são compostos por representantes da União, dos Estados, dos Municípios, dos usuários e de entidades civis (art. 39).

Apesar dos princípios contidos na Lei nº 9.433, de 1997, ainda há intervenções em corpos de água que comprometem a sua navegabilidade, presente ou futura, tais como a construção de usinas hidrelétricas. Uma maneira de compatibilizar os dois usos é a construção simultânea de eclusas ou outros dispositivos de transposição de níveis em hidrovias¹⁰. As dificuldades em equacionar esse conflito residem no custo de oportunidade das eclusas, que reduzem a capacidade da usina hidrelétrica, e na ausência de planos de bacia detalhados. Em muitos casos, o rio não é navegável, mas pode vir a sê-lo, casos sejam feitas as obras necessárias. Não há, entretanto, planejamento adequado para se executar essas obras, seja no âmbito da política de transportes, seja no âmbito da política de recursos hídricos.

¹⁰ O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 209, de 2007, do Senador Eliseu Resende, trata desse assunto e já foi aprovado pelo Senado. No momento, encontra-se na Câmara dos Deputados, onde tramita como PL nº 5.335, de 2009.

Sugestão de agenda

Financiadas exclusivamente pelo orçamento público, as hidrovias avançam a passos lentos. Seu potencial econômico é muito grande, uma vez que o transporte hidroviário é muito mais barato e eficiente que o rodoviário e o ferroviário. Muitas obras necessárias para assegurar e manter a navegabilidade dos rios poderiam, entretanto, ser financiadas por meio de pedágio pago pelas embarcações transportadoras de carga. Embora a Lei nº 10.233, de 2001, já contemple essa possibilidade, a edição de uma lei específica mais detalhada impulsionaria a adoção desse modelo institucional.

6.2 Transporte aquaviário de cargas e de passageiros

Segundo a Constituição, a União é competente para explorar, mediante autorização, concessão ou permissão, “os serviços de transporte aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território” (art. 21, XII, *d*) e para legislar privativamente sobre “navegação lacustre, fluvial e marítima” (art. 22, X). O transporte no interior do território estadual é regulado pelo respectivo ente federado.

A ordenação do transporte aquaviário é feita, quanto aos aspectos econômicos, pela Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, e, quanto aos técnicos, pela Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997¹¹, que dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional. Resoluções da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e Normas da Autoridade Marítima (NORMAN), da Diretoria de Portos e Costas da Marinha, regulamentam ambos os temas.

A Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, designa como autoridade marítima o Comandante da Marinha e confere àquela Força, como “atribuições subsidiárias particulares”, competências de natureza civil, como “orientar e controlar a Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à defesa nacional”, “prover a segurança da navegação aquaviária”, “fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores” (art. 17). O detalhamento dessas competências encontra-se na citada Lei nº 9.537, de 1997, que atribui à “autoridade marítima”, diversas competências¹².

¹¹ A Lei nº 9.537, de 1997, foi regulamentada pelo Decreto nº 2.596, de 18 de maio de 1998.

¹² O órgão responsável pelo exercício dessas competências na Marinha é a Diretoria de Portos e Costas, que edita Normas da Autoridade Marítima (NORMAN).

Na esfera federal, o transporte aquaviário, tanto de cargas quanto de passageiros, depende de autorização da Antaq (art. 14, III, *e*, da Lei nº 10.233, de 2001). A outorga do serviço independe de licitação e vigora por prazo indeterminado (art. 43, I e III). O ambiente é de “livre e aberta competição”, com “liberdade de preços dos serviços, tarifas e fretes” (art. 43, II). As práticas prejudiciais à competição e o abuso do poder econômico ensejam comunicação aos órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (arts. 31 e 45). Apenas empresas brasileiras podem atuar no setor (art. 29). Não há qualquer restrição, por outro lado, à participação do capital estrangeiro nas empresas brasileiras de navegação.

A Constituição dispõe que “na ordenação do transporte aquático, a lei estabelecerá as condições em que o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior poderão ser feitos por embarcações estrangeiras” (art. 178, parágrafo único). Regulamentando esse tema, a Lei nº 9.432, de 1997, determina que o afretamento de embarcações estrangeiras depende de autorização da Antaq e somente é permitido quando verificada a inexistência ou indisponibilidade de embarcação brasileira do tipo e porte adequados ao transporte pretendido (art. 9º). O afretamento de embarcação brasileira, por outro lado, independe de autorização (art. 10). Admite-se, entretanto, que empresas estrangeiras venham a explorar o transporte de mercadorias na navegação de cabotagem e na navegação interior de percursos nacional, “desde que idêntico privilégio seja conferido à bandeira brasileira nos outros Estados contratantes” (art. 7º). A navegação de longo curso e a navegação interior de percurso internacional podem ser realizadas por empresas estrangeiras, na forma dos acordos internacionais firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade (arts 5º e 6º).

A navegação de longo curso é aberta às empresas de navegação de todos os países, observados os acordos internacionais e atendido o princípio da reciprocidade (art. 5º da Lei nº 9.432, de 1997). No caso de países que favoreçam navios de sua bandeira, entretanto, a importação ou exportação de cargas somente serão realizadas em navios de bandeira brasileira ou, caso haja reciprocidade, de bandeira da contraparte, limitada a 50% do total (art. 3º do Decreto-Lei nº 666, de 2 de julho de 1969).

O transporte aquaviário de carga é onerado por uma contribuição de intervenção no domínio econômico, denominada “Adicional sobre o Frete para Renovação da Marinha Mercante” (AFRMM), instituído pela Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004. O AFRMM tem por objetivo “o desenvolvimento da marinha mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras” (art. 3º).

Essa contribuição incide sobre o frete do transporte aquaviário de carga de qualquer natureza descarregada em porto brasileiro, obedecidas as seguintes alíquotas: 25% na navegação de longo curso; 10% na navegação de cabotagem; e 40% na navegação fluvial e lacustre, quando do transporte de granéis líquidos nas regiões Norte e Nordeste (arts. 5º e 6º).

A maior parte dos recursos arrecadados é destinada ao Fundo da Marinha Mercante (FMM), que tem por agente financeiro principal o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (art. 29). Os recursos do FMM são aplicados principalmente em empréstimos a empresas de navegação e estaleiros brasileiros, para construção de embarcações (art. 26)¹³. São também receptores de recursos o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), o Fundo do Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo e o Fundo Naval (art. 17, §§ 1º, 2º e 3º).

Uma parte do AFRMM retorna às empresas brasileiras de navegação que operem embarcação própria ou afretada, de registro brasileiro. Esses recursos são depositados em conta vinculada da empresa, mas somente podem ser utilizados na aquisição ou reparo de embarcação construída em estaleiro brasileiro (art. 19). Outra parcela do AFRMM é rateada entre as empresas brasileiras de navegação autorizadas a operar na cabotagem e na navegação fluvial e lacustre (art. 18).

Sugestão de agenda

O exercício de competências civis pela Marinha é inconstitucional, pois viola o art. 142 da Constituição, segundo o qual as Forças Armadas “destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem”. Nesse sentido, é importante que essas atribuições sejam transferidas para a Antaq, o que pode ser feito por lei ordinária, uma vez que a matéria não integra a organização, o preparo ou o emprego das Forças Armadas, únicos temas reservados constitucionalmente a lei complementar.

As restrições ao afretamento de embarcações estrangeiras por empresas brasileiras significam uma intolerável reserva de mercado para a indústria naval, a qual não encontra paralelo em nenhum outro modo de transporte. Na aviação, por exemplo, a maior parte das aeronaves em operação no País foi fabricada no exterior, o que em nada prejudicou o desenvolvimento da indústria aeronáutica nacional. A revogação dessa reserva de mercado

¹³ A Lei nº 11.786, de 25 de setembro de 2008, autoriza a União a participar de Fundo de Garantia para a Construção Naval (FGCN), que tem por finalidade garantir o risco de crédito das operações de financiamento à construção ou à produção de embarcações e o risco decorrente de *performance* de estaleiros brasileiros (art. 4º).

propiciaria aos transportadores brasileiros uma significativa redução de custos e submeteria a indústria naval a uma saudável competição.

A operação de empresas estrangeiras na navegação de longo curso e de cabotagem também pode contribuir significativamente para a redução dos custos de transporte, o que traria repercussões positivas para toda a economia brasileira. É importante que acordos nesse sentido sejam negociados no âmbito do Mercosul.

O AFRMM precisa ser objeto de uma avaliação global, em cujo quadro deveria ser considerada, inclusive, a possibilidade de sua extinção¹⁴. Não se justifica que o subsídio à indústria naval recaia exclusivamente sobre os usuários do transporte aquaviário. O BNDES dispõe de recursos para o financiamento de todos os segmentos da economia. Esse tributo encarece as mercadorias transportadas, em prejuízo tanto de produtores quanto de consumidores e compromete a competitividade das exportações. Cria, ainda, uma distorção em desfavor do transporte aquaviário, pois os outros modos não são onerados, além de uma distorção regional, pois beneficia uma atividade econômica sediada em regiões desenvolvidas, em detrimento, por exemplo, da agricultura realizada em regiões mais pobres.

6.3 Portos

A Constituição reserva à União a exploração, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, dos portos marítimos, fluviais e lacustres (art. 21, XII, *f*), assim como a competência privativa para legislar sobre o regime jurídico da atividade (art. 22, X). A relação descritiva dos portos marítimos, fluviais e lacustres encontra-se no anexo do Plano Nacional de Viação, aprovado pela Lei nº 5.917, de 1973.

Não há previsão constitucional de portos estaduais ou municipais. A Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996, autoriza a União, no entanto, a delegar a Estados e Municípios a administração e a exploração de portos federais, o que é feito por meio de convênios de até vinte e cinco anos de vigência, prorrogáveis por igual período. Nessa hipótese, o Estado ou Município pode promover uma concessão à iniciativa privada, devendo a tarifa portuária ser reinvestida no porto que lhe deu origem.

¹⁴ O PLS nº 237, de 2008, da Senadora Kátia Abreu, e o PLS nº 114, de 2009, do Senador Gerson Camata, mantêm a contribuição, mas criam isenções específicas em favor de defensivos agrícolas, fertilizantes e alimentos.

No âmbito da legislação ordinária, o tema é disciplinado pela Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993 – Lei dos Portos –, que dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias.

Portos organizados destinam-se a atender às necessidades da navegação, da movimentação de passageiros ou da movimentação e armazenagem de mercadorias (art. 1º, I). Podem ser explorados diretamente ou concedidos pela União (art. 1º). Os Estados e Municípios podem explorar, mediante autorização da Antaq, instalações portuárias públicas de pequeno porte, para movimentação de passageiros ou mercadorias provenientes da navegação interior. A iniciativa privada pode explorar, mediante autorização, estações de transbordo de cargas, para a navegação interior, e instalações portuárias de uso privativo, quando situadas fora da área de porto organizado (arts. 1º e 4º).

Todos os portos organizados são atualmente administrados pela União, por meio de sete Companhias Docas, que são empresas públicas, ou delegados a Estados ou Municípios¹⁵. A participação da iniciativa privada ocorre por meio de contratos de arrendamento celebrados com essas companhias.

Todas as obras de infraestrutura nos portos organizados são realizadas diretamente pela União. A Lei nº 11.610, de 12 de dezembro de 2007, institui o Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária, que abrange “a remoção do material sedimentar submerso e a escavação ou derrocamento do leito, com vistas à manutenção da profundidade dos portos em operação ou na sua ampliação” (art. 1º). A lei determina que a dragagem seja contratada por resultado, compreendendo tanto obras quanto serviços de natureza contínua, destinados a manter as condições de profundidade pelo prazo do contrato (arts. 2º e 6º).

A concessão de portos foi regulamentada pelo Decreto nº 6.620, de 29 de outubro de 2008¹⁶. O prazo da concessão é de até 25 anos, prorrogável por igual período (art. 13). A Antaq é responsável pela licitação, observado o plano geral de outorgas (art. 14), que é elaborado pela Agência e aprovado pela Secretaria Especial de Portos da Presidência da República (art. 44). O concessionário deverá realizar obras, aparelhar e promover a conservação do porto, em troca do que poderá explorá-lo comercialmente, mediante a prestação de serviços portuários (art. 17).

¹⁵ A Secretaria Especial de Portos iniciou em 2010 o processo de concessão do Porto Novo de Manaus, mediante convocação dos interessados para a apresentação de propostas de projeto básico e de estudo do empreendimento portuário.

¹⁶ A concessão de portos é disciplinada, ainda, pelas Portarias nº 108, de 6 de abril de 2010, e nº 131, de 4 de maio de 2010, da Secretaria de Portos.

A administração do porto sujeita-se ao Conselho de Autoridade Portuária (CAP), órgão colegiado composto por quatro blocos: poder público, representado pelos governos federal, estadual e municipal; operadores portuários, representados pela administração do porto, armadores, titulares de instalações portuárias privadas e demais operadores portuários; trabalhadores portuários, representados pelos trabalhadores avulsos e demais trabalhadores; e usuários, representados por exportadores e importadores, consignatários de mercadorias, e terminais retroportuários.

O uso privativo de instalação portuária pode ser exclusivo, quando restrito à movimentação de carga própria, ou misto, quando envolver a movimentação de carga própria e de terceiros. Embora a lei não estabeleça qualquer limite para a movimentação de carga de terceiros em instalações portuárias de uso misto, o Decreto nº 6.620, de 2008, determina que a movimentação de carga de terceiros tenha “caráter subsidiário e eventual” (art. 35, II). A Resolução nº 1.695, de 2010, da Antaq, determina que a implantação de terminal de uso misto seja justificada apenas pela necessidade de movimentação de cargas próprias e que carga de terceiros apresente as mesmas características de armazenamento e movimentação da carga própria (arts. 2º, V, e 3º, II, c). Admite, por outro lado, que as cargas vinculadas a projetos apoiados pelas Superintendências do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), do Nordeste (SUDENE) e do Centro-Oeste (SUDECO) sejam classificadas como “carga própria” (art. 26).

O acesso de navios aos portos exige a presença de profissionais, denominados práticos, encarregados de orientar o comandante nas manobras de atracação e desatracação em cada porto. A praticagem, disciplinada pela Lei nº 9.537, de 1997, é uma atividade altamente especializada e essencial para a prevenção de possíveis acidentes¹⁷. Os práticos são habilitados pela Marinha para cada uma das zonas de praticagem em que está dividida a costa brasileira. Embora se trate de uma atividade privada, a Marinha fixa o número de vagas por zona de praticagem e organiza escalas de serviço entre os profissionais habilitados.

A Lei nº 9.719, de 27 de novembro de 1998, que dispõe sobre normas e condições gerais de proteção ao trabalho portuário, prevê a existência, em todos os portos, de um órgão gestor de mão-de-obra (OGMO), composto por representantes dos operadores portuários, dos trabalhadores e dos usuários, que serve de intermediário entre o operador portuário e os trabalhadores avulsos. O operador deve requisitar os trabalhadores e pagar sua remuneração

¹⁷ A praticagem é disciplinada também pelo Decreto nº 2.596, de 1998, e pela NORMAN nº 12 da Marinha.

ao OGMO, que estabelece uma escala, em sistema de rodízio, entre os trabalhadores cadastrados (arts. 2º, 4º e 5º).

Sugestão de agenda

A abertura de instalações portuárias privadas para a movimentação de cargas de terceiros, assim como a construção de novas instalações com esse fim, reveste-se de fundamental importância para a economia nacional, pois resulta em uma ampliação dos serviços portuários, sem qualquer ônus para o erário¹⁸.

Os portos organizados, por sua vez, podem ter sua gestão dinamizada pela substituição das Companhias Docas por concessionárias privadas, que poderiam realizar as obras de dragagem e derrocamento sem onerar o orçamento público, desde que autorizadas a cobrar tarifas adequadas dos usuários. Uma alteração da lei dos portos seria importante para contemplar esse novo modelo.

A restrição ao número de práticos em atividade em cada zona de praticagem propicia aos privilegiados que detêm habilitação para as zonas de maior demanda a cobrança de preços elevados. É preciso estimular a entrada de novos profissionais nesse segmento, de modo a criar mercados competitivos em todas as zonas de praticagem¹⁹.

A proibição de que operadores portuários contratem diretamente os trabalhadores de que necessitem deve ser revista, pois impede o livre funcionamento do mercado de trabalho e reduz a produtividade das atividades portuárias.

7 Transporte urbano de passageiros

O transporte urbano coletivo foi classificado pela Constituição como serviço público de interesse local e de caráter essencial (art. 30, V). Embora seja de competência dos Municípios sua prestação, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, reservou-se à União competência para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive transportes urbanos (art. 21, XX). Não há qualquer legislação federal sobre o assunto²⁰.

¹⁸ O PLS nº 118, de 2009, da Senadora Kátia Abreu, tem por objetivo explicitar a possibilidade de movimentação de cargas de terceiros nas instalações portuárias privadas de uso misto, independentemente da proporção de cargas próprias.

¹⁹ O PLS nº 117, de 2010, do Senador Demóstenes Torres, propõe a abertura do mercado de praticagem.

²⁰ A Câmara dos Deputados aprovou proposição que disciplina o assunto no âmbito da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Trata-se de substitutivo aprovado por comissão especial ao PL nº 694, de 1995, do

7.1 Ônibus

Na maioria dos Municípios, o transporte rodoviário é prestado por permissionárias, com monopólio de linhas e tarifas fixadas pelas prefeituras. Poucos Municípios licitaram o serviço, a despeito da exigência constitucional. Nas grandes cidades, é comum o sistema de compensação entre as empresas prestadoras, em que as tarifas arrecadadas são reunidas em um fundo e cada empresa é remunerada proporcionalmente aos quilômetros rodados ou aos passageiros transportados.

7.2 Trens metropolitanos

Os trens metropolitanos, existentes nas principais cidades, são geralmente administrados por empresas públicas, havendo poucos casos de concessão de linhas à iniciativa privada.

A União, por meio da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), opera sistemas ferroviários urbanos e suburbanos em cinco regiões metropolitanas: Recife, Belo Horizonte, Maceió, Natal e João Pessoa. Criada em 1984, a CBTU é uma sociedade de economia mista vinculada ao Ministério dos Transportes.

A Lei nº 8.693, de 3 de agosto de 1993, “dispõe sobre a descentralização dos serviços de transporte ferroviário coletivo de passageiros, urbano e suburbano, da União para os Estados e Municípios, e dá outras providências”. A norma ensejou o Programa de Descentralização dos Sistemas de Trens Urbanos, no âmbito do qual foram estadualizados os sistemas de São Paulo, Rio de Janeiro, Fortaleza e Salvador. A CBTU acompanha a aplicação de recursos federais nos sistemas de Salvador e Fortaleza.

7.3 Táxi

Não existe legislação federal abrangente sobre o serviço de táxi²¹. O Código de Trânsito Brasileiro, entretanto, caracteriza o táxi como uma “atividade”, que pode ser

Deputado Alberto Goldman, que tramita em conjunto com os PLs nº 2.234, de 1999, do Deputado Sérgio Carvalho, e nº 1.687, de 2007, do Poder Executivo.

²¹ A Lei nº 6.094, de 1974, faculta ao condutor autônomo de veículo rodoviário “a cessão de seu automóvel, em regime de colaboração, no máximo a dois outros profissionais” (art. 1º).

A Lei nº 8.989, de 1995, concedeu isenção de IPI sobre os automóveis adquiridos por taxistas, caracterizados como “motoristas profissionais que exerçam, comprovadamente, em veículo de sua propriedade, atividade de condutor autônomo de passageiros, na condição de titular de autorização, permissão ou concessão do Poder Público e que destinam o automóvel à utilização na categoria de aluguel (táxi)” (art. 1º, I).

explorada mediante concessão, permissão ou autorização, devendo o veículo ser autorizado pelo órgão competente (arts. 107 e 135).

O serviço de táxi é regulado pelos Municípios e pelo Distrito Federal conforme sua legislação específica. Em geral, adota-se o regime de permissão por prazo indeterminado a pessoas físicas ou jurídicas, tendo por objeto todo o território municipal. Os preços são tabelados pela prefeitura e aferidos por taxímetro. Em muitos Municípios, não são permitidos descontos sobre a tabela oficial.

Embora não haja exclusividade em favor de cada permissionário, a entrada de novos prestadores no mercado não é livre. Na maior parte dos Municípios, nunca houve licitação para outorga das permissões antigas e as novas não são alocadas com transparência. Assim sendo, cria-se um mercado de cessão de permissões, que alcançam valores elevados nas grandes cidades.

7.4 Moto-táxi e moto-frete

O emprego de motocicletas para o transporte de mercadorias (moto-frete) e de passageiros (moto-táxi) difundiu-se muito nos últimos anos. O primeiro, nas grandes cidades, cujos congestionamentos podem ser superados pelas motocicletas, que trafegam entre os automóveis. O último, nas pequenas cidades, que não dispõem de transporte coletivo ou táxi.

A Lei nº 12.009, de 29 de julho de 2009, instituiu requisitos para os condutores e para os veículos empregados nessas atividades. Os veículos deverão ser registrados como “de aluguel” (táxi) e somente poderão circular com autorização dos Departamentos de Trânsito (Detrans) estaduais ou do Distrito Federal.

Nenhuma norma federal condiciona, portanto, o exercício da atividade em si a outorga do poder público. A lei prevê, entretanto, que os Estados e Municípios podem estabelecer exigências próprias²².

Sugestão de agenda

A ausência de licitação para os serviços de transporte coletivo rodoviário urbano é uma situação inconstitucional, que não pode ser admitida. Além disso, o sistema de compensação entre prestadores descaracteriza o instituto da permissão, que exige atuação “por sua conta e risco” (art. 2º, IV, da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995). Esses temas,

²² Art. 139-B do Código de Trânsito Brasileiro.

assim como a integração entre as políticas de transportes e de desenvolvimento urbano, devem ser tratados em uma lei federal sobre mobilidade urbana.

A presença da CBTU nas cinco regiões metropolitanas em que opera deve ser ajustada à Constituição de 1988, pois a União não é competente para prestar serviços de transporte urbano ou metropolitano²³. A existência da CBTU somente pode ser fundamentada no art. 173 da Constituição, que autoriza a criação de empresas estatais por “relevante interesse público”, para a “exploração direta de atividade econômica”. É preciso que a empresa celebre contrato de concessão com o ente responsável pela gestão dos serviços metropolitanos ou transfira para os Estados suas operações, conforme previsto na Lei nº 8.693, de 1993. Não há monopólio natural na prestação do serviço de táxi. Assim sendo, não existe justificativa para a limitação do número de prestadores, como ocorre na maioria das cidades. A adoção da autorização como instrumento de controle da atividade, em substituição à permissão, estimularia a concorrência no mercado, com benefícios para os consumidores e para o trânsito da cidade em geral, pois muitas pessoas deixariam de fazer uso de automóveis particulares em seus deslocamentos quotidianos²⁴.

8 Transporte aéreo

Ao contrário dos outros modos, que são regulados pelos Estados em trajetos internos, toda aviação é exclusivamente federal. Compete à União “explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária” e “legislar privativamente sobre navegação aérea e aeroespacial” (arts. 21, XII, c, e 22, X, da Constituição).

A aviação é regida pelo Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), aprovado pela Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, complementada por dispositivos da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que criou a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). A aviação internacional é regida pela Convenção de Chicago, de 1944, e seus anexos, além de acordos bilaterais, denominados Acordos de Serviços Aéreos.

²³ No regime da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que vigorou até 1988, a competência para estabelecer regiões metropolitanas era federal (art. 164). A Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973 (art. 1º, § 4º) atribuiu à esfera metropolitana, entre outros, os serviços de transportes (art. 5º, IV). Com a Constituição de 1988, entretanto, passou a ser estadual a competência para instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, “para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (art. 25, § 3º).

²⁴ O PLS nº 253, de 2009, (PL nº 6.359, de 2009, na Câmara dos Deputados), já aprovado no Senado, determina a adoção do regime de autorização, a ser outorgada a quaisquer interessados que preencham os requisitos legais.

8.1 Aeroportos

Nos termos do art. 21, XII, *c*, da Constituição, a competência para explorar a infraestrutura aeroportuária é federal. Segundo o CBA, “aeródromo é toda área destinada a pouso, decolagem e movimentação de aeronaves” (art. 27). Aeroportos são “aeródromos públicos, dotados de instalações e facilidades para apoio de operações de aeronaves e de embarque e desembarque de pessoas e cargas” (art. 32, I). O anexo do Plano Nacional de Viação contém uma relação descritiva dos aeródromos nacionais²⁵.

A construção de aeródromos depende de autorização da Anac (art. 34). Os aeroportos podem ser construídos, mantidos e explorados diretamente pela União, por empresa estatal, mediante convênio com Estados ou Municípios e por concessão ou autorização (art. 36).

Os 67 principais aeroportos do País são administrados pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO), que é uma empresa pública federal²⁶. Há, ainda, aeroportos administrados por Estados e Municípios e aeródromos pequenos, de uso civil, administrados pela Aeronáutica. A Lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972, de criação da Infraero, previu a “constituição de subsidiárias para gerir unidades de infraestrutura aeroportuária cuja complexidade exigir administração descentralizada” (art. 3º, VII). Essa diretriz nunca foi, entretanto, implementada, razão pela qual não existe uma contabilidade individualizada para cada aeroporto.

Os serviços aeroportuários são remunerados por cinco tipos de tarifa, disciplinadas pela Lei nº 6.009, de 26 de dezembro de 1973: embarque, pouso, permanência, armazenagem e capatazia (art. 3º). A fixação de seus valores compete à Anac. Cada aeroporto deveria ter tarifas próprias, calculada em função dos respectivos custos, dos investimentos previstos e da demanda de utilização. Essa individualização é um dos principais instrumentos de direcionamento da demanda para os aeroportos ociosos e para os horários menos demandados dos aeroportos congestionados. Apenas as tarifas do Aeroporto de Congonhas, entretanto, foram individualizadas²⁷.

²⁵ A Anac mantém em seu sítio lista atualizada de aeródromos públicos e privados.

²⁶ A Infraero foi criada pela Lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972.

²⁷ As tarifas do Aeroporto de Congonhas foram fixadas pela Anac, por meio da Resolução nº 103, de 2009. Todos os demais aeroportos ainda estão enquadrados na Portaria nº 905/DGAC, de 2005, do antigo Departamento de Aviação Civil (DAC), que estabelece tarifas idênticas para cada uma das quatro categorias de aeroportos existentes.

Sobre essas tarifas é cobrado, ainda, o Adicional de Tarifa Aeroportuária (ATAERO), correspondente a 50% do respectivo valor, destinado “à aplicação em melhoramentos, reaparelhamento, reforma, expansão e depreciação de instalações aeroportuárias e da rede de telecomunicações e auxílios à navegação aérea” (art. 1º, § 1º da Lei nº 7.920, de 1989)²⁸. Do valor arrecadado sobre as tarifas aeroportuárias, 80% devem ser utilizados pela União e 20% devem ser repassados aos Estados, para aplicação em aeródromos constantes de seus planos aeroviários²⁹. Sobre as tarifas de embarque internacional instituiu-se, ainda, outro adicional, sem denominação própria, que é repassado ao tesouro nacional para amortização da dívida pública federal³⁰.

Embora admitidas pela Constituição e pelo CBA, não foram realizadas concessões de aeroportos para a iniciativa privada. Entre os aeroportos delegados a Estados e Municípios, entretanto, dois estão sendo administrados por empresas privadas: Cabo Frio (RJ) e Porto Seguro (BA).

O primeiro caso de concessão à iniciativa privada deverá ser o de São Gonçalo do Amarante (RN), cujo modelo foi definido pelo Decreto nº 7.205, de 10 de junho de 2010. A participação de empresas aéreas no capital da concessionária foi limitada em 10%, mas essa restrição pode ser excepcionada em caso de concessão de partes da infraestrutura aeroportuária (art. 6º). A Anac pode estabelecer critérios quanto à obtenção da concessão, para preservar a competição entre aeroportos (art. 8º). A licitação será decidida pelo critério do maior valor oferecido pela outorga (art. 22) e o prazo de concessão será de 35 anos, prorrogáveis, caso necessário, para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro em razão de riscos não previstos no contrato de concessão (art. 12). O controle de torre do tráfego poderá ser assumido pelo concessionário, mediante delegação da Aeronáutica (art. 14). Bens reversíveis não poderão ser oferecidos em garantia de empréstimos (art. 11). A Anac fixará um teto tarifário, cujo critério poderá ser a receita por passageiro e carga equivalente, uma média ponderada de diversas tarifas ou um teto específico para cada tarifa (art. 16). Esse teto será revisto a cada cinco anos e conterà um fator de produtividade (art. 18). Tarifas inferiores ao teto podem ser cobradas em função da qualidade dos serviços ou, para gerenciamento da demanda, do horário, dia ou temporada, vedada a discriminação entre usuários (art. 21).

²⁸ Contribuição semelhante, denominada Adicional de Tarifa Portuária (ATP), foi revogada pela Lei nº 9.309, de 2 de outubro de 1996. Instituído pela Lei nº 7.700, de 21 de dezembro de 1988, o ATP correspondia a 50% das tarifas portuárias cobradas na navegação de longo curso.

²⁹ Art. 1º da Lei nº 8.399, de 1992.

³⁰ Lei nº 9.825, de 1999.

8.2 Controle do tráfego aéreo

O controle de tráfego aéreo é realizado pela Aeronáutica, por meio do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA), e pela Infraero. Seu financiamento é feito por meio de duas tarifas, fixadas pela Aeronáutica em função do peso máximo de decolagem da aeronave, a natureza do voo (doméstico ou internacional) e a distância sobrevoada³¹. Seu recolhimento é feito pela Infraero, que retém uma parte e repassa a outra para o Comando da Aeronáutica.

8.3 Serviços aéreos

O Código Brasileiro de Aeronáutica segmenta a aviação comercial doméstica em três categorias: transporte aéreo regular, transporte aéreo não regular e serviços especializados. A primeira depende de concessão, enquanto as demais dependem de autorização (art. 180).

Somente empresas brasileiras podem operar o transporte regular (art. 216). É vedada, portanto, a cabotagem, ou seja, a operação de linhas domésticas, por empresas estrangeiras. A participação estrangeira é limitada a 20% do capital votante das empresas (art. 181).

O registro dos atos constitutivos das empresas aéreas depende de prévia “autorização de funcionamento jurídico” pela Anac (art. 184), após análise dos aspectos jurídicos, econômico-financeiros, técnico-operacionais e administrativos do pedido. Uma vez constituída a empresa, ela deve solicitar autorização para importação de aeronaves, registrá-las no Registro Aeronáutico Brasileiro (RAB) e solicitar o Certificado de Homologação Aeronáutica (CHETA).

Superadas essas etapas, a empresa solicita uma concessão de serviços aéreos, válida para todo o território nacional. Apesar de a Constituição exigir que toda concessão de serviço público seja sempre precedida de licitação (art. 175), tal procedimento nunca foi observado³². Por fim, a efetiva operação de uma linha depende, ainda, da aprovação de Horário de Transporte (HOTRAN), que é uma autorização específica.

³¹ As tarifas aeronáuticas foram instituídas pelo Decreto-Lei nº 1.896, de 17 de dezembro de 1981.

³² O pretexto para essa omissão é a ausência de uma regulamentação específica. Segundo a Lei nº 8.666, de 1993, “nas concessões de linhas aéreas, observar-se-á procedimento licitatório específico, a ser estabelecido no Código Brasileiro de Aeronáutica” (art. 122). O CBA não dispõe, entretanto, sobre a licitação de linhas aéreas. O Poder Executivo encaminhou ao Congresso o PL nº 6.961, de 2010, segundo o qual os serviços aéreos seriam explorados, em regime privado, mediante outorga de autorização, que independe de licitação.

A Lei nº 11.182, de 2005, assegurou às empresas concessionárias a liberdade de voo, ou seja, o direito de “explorar quaisquer linhas aéreas, mediante prévio registro na Anac, observada exclusivamente a capacidade operacional de cada aeroporto e as normas regulamentares de prestação de serviço adequado expedidas pela Anac” (art. 48, § 1º). Nesse sentido, atribuiu à Agência competência para “regular as autorizações de horários de pouso e decolagem de aeronaves civis, observadas as condicionantes do sistema de controle do espaço aéreo e da infraestrutura aeroportuária disponível” (art. 8º, XIX).

Não se pode obrigar, portanto, as empresas aéreas a manterem linhas que não tenham viabilidade econômica³³. O PL nº 6.961, de 2010, do Poder Executivo, estabelece que os serviços aéreos sejam outorgados por autorização, mas admite que o instituto da concessão seja adotado, excepcionalmente, para que linhas específicas venham a ser exploradas em regime público, a fim de que empresas exploradoras de linhas aéreas de baixa densidade de tráfego sejam protegidas contra possíveis condutas anticoncorrenciais por parte de empresas aéreas maiores³⁴.

A aviação internacional obedece a acordos bilaterais, que limitam a capacidade de oferta de assentos, distribuindo-a igualmente entre as empresas de ambos os países, e restringe a liberdade tarifária das empresas.

A empresa estrangeira designada por seu país para atuar no Brasil precisa requerer autorização de funcionamento e autorização para operar o serviço. A autorização para funcionamento pode ser condicionada à aceitação, pela empresa, de condições que o governo

A iniciativa decorreu do Acórdão nº 346, de 2008, do Plenário do TCU, que determinou ao Poder Executivo uma revisão do instituto da concessão de serviços aéreos.

³³ No passado, o Decreto nº 76.590, de 1975, alterado pelo Decreto nº 98.996, de 1990, e pelo Decreto nº 99.255, de 1990, instituiu os “Sistemas Integrados de Transporte Aéreo Regional (SITAER), constituídos de linhas e serviços aéreos de uma Região, para atender a localidades de médio e baixo potencial de tráfego”. Cada Sistema compreendia uma região ou uma rede regional de linhas aéreas e era operado por apenas uma empresa, que não podia operar no âmbito nacional. Para financiar a suplementação tarifária dos SITAER, estabeleceu-se um adicional de até 3% sobre as tarifas de passagens aéreas domésticas, destinado a uma Conta Especial do Fundo Aeroviário. O regime de exploração era o de concessão, outorgada por quinze anos, prorrogáveis por períodos idênticos sucessivos. O modelo instituído pelo Decreto tornou-se inviável por decisões judiciais que consideraram inconstitucional o adicional sobre as passagens aéreas por ele criado.

A Política Nacional de Aviação Civil, aprovada pelo Decreto nº 6.780, de 2009, prevê como ações estratégicas “estimular o desenvolvimento das ligações de baixa e média densidade de tráfego”, como ação geral voltada para o desenvolvimento da aviação civil, e “incentivar o desenvolvimento e a expansão dos serviços aéreos prestados em ligações de baixa e média densidade de tráfego, a fim de aumentar o número de cidades e municípios atendidos pelo transporte aéreo”, como ação específica para os serviços aéreos.

³⁴ O Senado Federal aprovou o PLS nº 130, de 2001, que tramita atualmente na Câmara dos Deputados como PL nº 7.199, de 2002, de autoria do Senador Mozarildo Cavalcanti. Nos termos do substitutivo elaborado pela Comissão de Viação e Transportes, cria-se uma contribuição de intervenção no domínio econômico, destinada a financiar o Programa de Estímulo à Malha de Integração Aérea Nacional, que também seria criado.

brasileiro julgar conveniente estabelecer em defesa dos interesses nacionais. A Anac tem que autorizar quaisquer modificações de equipamento, horário, frequência, escalas no território nacional e suspensão dos serviços, respeitado o disposto no acordo bilateral.

A designação das empresas brasileiras tem como objetivo “assegurar o melhor rendimento econômico no mercado internacional, estimular o turismo receptivo e contribuir para o maior intercâmbio político, econômico e cultural” (art. 204, § 2º). Não há um procedimento fixado em lei para a escolha das empresas, que é feita discricionariamente pela Anac.

Sugestão de agenda

A primeira providência a ser tomada com relação ao sistema aeroportuário é a sua descentralização. Não se justifica que os aeroportos sejam administrados pela União quando houver interesse do Estado ou do Município em assumi-los. Em muitos casos, a expansão de um aeroporto é prioritária para o Estado, mas não para a União, o que resulta em entrave ao desenvolvimento local. Além disso, a descentralização administrativa dos aeroportos facilitaria sua integração com o ambiente urbano em que se situa e com o sistemas locais de circulação e de transporte público, fatores fundamentais para o bom desempenho dos aeroportos. Embora o CBA já admita essa possibilidade, seria importante incluir os aeroportos e aeródromos no âmbito da Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996, que dispõe sobre a delegação de rodovias e portos aos entes subnacionais, com poderes, inclusive, para promover sua concessão (art. 4º).

Independentemente desse aspecto federativo, é importante que se abra a possibilidade de administração dos aeroportos pela iniciativa privada, o que pode ocorrer por concessão ou autorização. A concessão pode ser empregada no caso dos aeroportos já existentes e a autorização, para a construção de novos aeroportos.

O modelo de concessão definido para São Gonçalo do Amarante pode ser generalizado, com possíveis adaptações, para todo o sistema aeroportuário federal. A edição de uma lei nesse sentido tornaria mais estável o marco regulatório. No que diz respeito à autorização, é importante definir em lei seu regime jurídico, para que não seja interpretada com um ato precário, condição indispensável para a atração de investimentos.

A execução de um serviço civil, como é o controle do tráfego aéreo, por um órgão militar é uma anomalia, pois extrapola a missão das Forças Armadas – defesa da Pátria, garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem (art. 142 da Constituição).

O fundamento dessa atuação encontra-se no art. 18, II, da Lei Complementar nº 97, de 1999, que disciplina a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, e atribui à Aeronáutica a atribuição subsidiária particular de “prover a segurança da navegação aérea”. Trata-se, contudo, de norma inconstitucional, que deve ser revogada.

É preciso separar o controle do tráfego aéreo, que visa evitar a colisão de aeronaves, da defesa aérea, que tem por objetivo impedir a invasão do espaço aéreo brasileiro por forças inimigas. Embora ambas as funções sejam desempenhadas atualmente pelo Decea, os consoles e os controladores de tráfego aéreo e de defesa aérea são independentes. Apenas os radares são os mesmos. As tarifas, entretanto, embora cobradas dos usuários do controle, financiam ambos os sistemas.

A adoção da tecnologia de monitoramento de aeronaves por satélites³⁵, que é uma tendência mundial em implantação no Brasil, representa uma oportunidade para a adoção de um novo marco regulatório, de natureza civil. É importante que o operador do serviço seja remunerado pelas tarifas e que estas não possam ser contingenciadas pelo Ministério da Fazenda, como ocorre atualmente.

Uma alternativa nesse sentido seria a constituição de uma empresa pública específica ou a transferência progressiva de funções para a Infraero. Em ambos os casos, a regulação técnica e econômica deve ser atribuída à Anac³⁶. A inclusão das torres de controle no âmbito das concessões aeroportuárias também é uma possibilidade a ser avaliada.

No que diz respeito aos serviços aéreos, é preciso incentivar a entrada de novas empresas e a capitalização das atuais. É importante, nesse sentido, revogar os dispositivos do CBA incompatíveis com o atual modelo de livre iniciativa³⁷, adotar a autorização como instrumento de outorga³⁸, e eliminar as restrições ao capital estrangeiro³⁹. Na apreciação de Acordos de Serviços Aéreos⁴⁰, devem ser eliminadas as restrições à oferta de voos internacionais e o tabelamento de tarifas. Também deve ser negociada a formação de um mercado comum sul-americano.

³⁵ Conhecida pela sigla CNS-ATM.

³⁶ Em alguma medida, esse modelo já é parcialmente praticado, pois a Infraero é responsável por 81 unidades de apoio à navegação aérea, abrangendo 22 torres de controle em aeroportos e 13 controles de aproximação.

³⁷ O PLS nº 169, de 2004, do Senador Hélio Costa, propõe medidas dessa natureza.

³⁸ Conforme propõe o PL nº 6.961, de 2010, do Poder Executivo.

³⁹ O PL nº 6.716, de 2009, do Senado, amplia o limite para 49% do capital da empresa.

⁴⁰ Os Acordos de Serviços Aéreos são apreciados pelo Congresso Nacional, por força do art. 49, I, da Constituição.

9 Transporte dutoviário

O transporte dutoviário é o mais adequado para os granéis líquidos, como alguns derivados de petróleo e etanol. A constituição instituiu o monopólio da União sobre o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem (art. 177, IV).

A Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que dispõe sobre a política energética nacional e as atividades relativas ao monopólio do petróleo, contém um capítulo sobre o transporte de petróleo, seus derivados e gás natural.

Atendidos os requisitos de proteção ambiental e segurança de tráfego, qualquer empresa pode, mediante autorização da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), construir instalações e efetuar qualquer modalidade de transporte de petróleo, seus derivados e gás natural (art. 56). Qualquer interessado tem o direito de usar os dutos e terminais marítimos existentes ou a serem construídos, mediante pagamento ao titular das instalações, cabendo à ANP fixar o valor da remuneração caso não haja acordo entre as partes (art. 58).

A Lei nº 11.909, de 4 de março de 2009, disciplina especificamente o transporte de gás natural. O regime de concessão aplica-se aos gasodutos de transporte considerados de interesse geral e o de autorização, aos que envolvam acordos internacionais (art. 3º). O regime jurídico dessas autorizações, entretanto, é praticamente idêntico ao das concessões (arts. 26 a 28), embora sua outorga independa de licitação. O transportador deverá permitir a interconexão e o acesso de terceiros aos seus gasodutos (arts. 9º e 32 a 35)⁴¹.

10 Transporte multimodal

A segmentação dos transportes em diversos modos é um fato que tem origem na própria tecnologia. Há um esforço institucional, entretanto, para a superação dessa fragmentação.

A Lei nº 10.233, de 2001, criou o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT), vinculado à Presidência da República, com a função de integrar os diferentes modos de transporte. O Conselho tem competência para “definir os elementos de logística do transporte multimodal”, a serem implementados pela ANTT, pela Antaq, pela Secretaria Especial de Portos e pela Anac (art. 6º, II).

⁴¹ A ANP regulamentou o transporte dutoviário de gás natural por meio das Resoluções nº 27, 28 e 29, de 2005.

No âmbito do direito privado, a Lei nº 9.611, de 19 de fevereiro de 1998, dispõe sobre o transporte multimodal de cargas, em que a utilização de duas ou mais modalidades de transporte entre os pontos de origem e destino é regida por um único contrato. O transporte multimodal de cargas compreende, além do transporte em si, os serviços de coleta, unitização, desunitização, movimentação, armazenagem e entrega de carga ao destinatário, bem como a realização dos serviços correlatos que forem contratados entre a origem e o destino, inclusive os de consolidação e desconsolidação documental de cargas.

Esses serviços são oferecidos por Operadores de Transporte Multimodal (OTM), mediante habilitação na ANTT. O OTM, que pode ser transportador ou não transportador, é responsável pela entrega da carga no seu destino, devendo contratar todos os serviços de transporte necessários junto aos respectivos prestadores.

11 Conclusão

A infraestrutura de transportes já apresenta sinais de saturação em todos os modos, cujo equacionamento é indispensável para a sustentabilidade do crescimento econômico. Para aumentar a competitividade e a eficiência do setor, é preciso remover barreiras à entrada de novas empresas e proteger os investimentos em infraestrutura, cuja amortização somente é possível ao longo de período que compreende muitos mandados políticos, o que exige uma reformulação no marco regulatório de diversos modos.

A despeito da grande quantidade de leis sobre diversos aspectos do transporte de carga e passageiros, ainda há muito a ser feito em matéria de legislação. As agências reguladoras são fundamentais para a supressão de lacunas e o detalhamento das normas legais. A alteração de marcos regulatórios estruturais deve ser feita, entretanto, no Congresso Nacional, seja para fortalecer seu caráter democrático, seja para assegurar maior estabilidade jurídica, condição indispensável ao investimento.