



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
CASA CIVIL**

Ofício nº 114/CC-DIAL-GEMAT

Florianópolis, 20 de janeiro de 2020.

Senhor Presidente,

De ordem do senhor Governador do Estado, encaminho a Vossa Excelência resposta aos Ofícios nº GPS/DL/1180/2019 e nº GPS/DL/1426/2019, a respeito do pedido de diligência ao Projeto de Lei nº 0283.4/2019, que “Acrescenta parágrafos ao art. 8º, da Lei nº 5.684, de 1980”.

A Agência de Desenvolvimento do Turismo de Santa Catarina (SANTUR), mediante o Parecer nº 53/2019/PROJUR/SANTUR, ressaltou que, “[...] embora o Projeto de Lei n. 0283.4/2019 vá ao encontro com o desiderato do Estado de promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento econômico e social, previsto no art. 192-A da Constituição do Estado de Santa Catarina, c/c art. 180 da Constituição Federal de 1988, as alterações propostas devem ser analisadas com maior cautela, pois poderão representar verdadeira concorrência desleal, em contrariedade ao direito constitucional previsto no art. 135, § 4º, da Constituição de Santa Catarina, c/c art. 170, IV, da Constituição Federal de 1988, bem como poderão importar em prejuízo aos consumidores de excursões, viagens de lazer, de turismo, passeios culturais, etc., nos termos expostos neste parecer”.

E a Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina (ARESC), por intermédio do Ofício nº 747/2019, destacou que, “[...] considerando a precariedade legislativa do marco regulatório do transporte, o curso ideal recomendado seria a revisão total da legislação, com a revogação da Lei 5.684/1980 e edição de novo marco, que diferencie de maneira definitiva os serviços de natureza pública dos serviços de natureza privada, bem como os limites de alcance da regulação estatal para os últimos”.

Diante do exposto, remeto a Vossa Excelência os aludidos documentos e informo que a manifestação da Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade (SIE) será endereçada a essa Presidência oportunamente.

|                           |
|---------------------------|
| <b>Lido no Expediente</b> |
| 02ª Sessão de 06/02/20    |
| Anexar a(o) PL 283/19     |
| Diligência                |
|                           |
| Secretário                |

Respeitosamente,

**Douglas Borba**  
Chefe da Casa Civil

À DIRETORIA LEGISLATIVA  
PARA PROVIDÊNCIAS  
EM 23/1/2020

SECRETARIA-GERAL  
Flávia Maria Cordova Correia  
Matrícula: 7519

Excelentíssimo Senhor  
**DEPUTADO JULIO GARCIA**  
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina  
Nesta

Ofrd\_114\_PL\_0283.4\_19\_SANTUR\_ARESC\_parcial  
SCC 9321/2019  
SCC 11943/2019

Centro Administrativo do Governo do Estado de Santa Catarina  
Rod. SC 401, nº 4.600, km 15 - Saco Grande - CEP 88032-000 - Florianópolis - SC  
Telefone: (48) 3665-2054 | e-mail: gemat@casacivil.sc.gov.br





**ESTADO DE SANTA CATARINA  
AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DE SANTA CATARINA - SANTUR  
GABINETE DA PRESIDENTE**

Ofício nº 186/19/GABP/SANTUR

Florianópolis, 24 de setembro de 2019.

Senhor Diretor,

Em resposta ao Ofício nº 969/CC-DIAL-GEMAT, referente ao Processo SCC 9419/2019- Projeto de Lei nº 283.4/2019, aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC), de origem parlamentar, que "Acrescenta parágrafos ao art. 8º, da Lei nº 5.684, de 1980" informo que, conforme parecer técnico e jurídico, em anexo, esta Agência de Desenvolvimento do Turismo se manifesta favorável ao Projeto de Lei n.283.4/2019, desde que observadas as considerações apontadas pela PROJUR desta pasta.

Atenciosamente,

[assinado digitalmente]

**FLAVIA DIDOMENICO**

Presidente da Agência de Desenvolvimento do Turismo de Santa Catarina

Ao Senhor  
ALISSON DE BOM DE SOUZA  
Diretor de Assuntos Legislativos  
Casa Civil  
Florianópolis-SC

PARECER 53/2019/PROJUR/SANTUR

Florianópolis, 19 de setembro de 2019.

Processo: SCC 9419/2019.

Processo referência: SCC 9321/2019.

Interessada: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC).

Assunto: Diligência de projeto de lei.

**EMENTA:** Diligência de projeto de lei. Objeto. Alteração do art. 8º, da Lei Estadual n. 5.684, de 1980, a fim de autorizar o multiembarque e o fracionamento das passagens para as transportadoras em regime do fretamento. Matéria não reservada à iniciativa do Governador do Estado (art. 71, IV, alínea "a", CE/SC). Inexistência de criação de encargos ao Poder Executivo. Competência residual do Estado para legislar sobre o transporte interestadual (arts. 24, §1º, CF/88, e 8º, "caput", CE/SC). Dever do Estado (arts. 192-A, CE/SC, c/c 180, CF/88). Alterações que, no entanto, poderão importar em concorrência desleal ao setor atuante no ramo do turismo (arts. 135, §4º, CE/SC, c/c 170, IV, CF/88), por criar condições semelhantes ao serviço realizado pelas empresas que executam linhas e serviços de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros. Sugestão de realização da prévia consulta pública, prevista no art. 26, do Decreto Estadual n. 2.382, de 2014, diante da complexidade e relevância da matéria tratada.

## 1. RELATÓRIO

Trata-se de análise de Diligência Externa, promovida pela Comissão de Constituição e Justiça, cujo objeto solicita que esta Secretaria se manifeste acerca do

Projeto de Lei n. 0283.4/2019, que "Acrescenta parágrafos ao art. 8º, da Lei nº 5.684, de 1980".

O setor técnico, ao analisar a aludida proposta legislativa, emitiu seu parecer a esse respeito (p. 06/08), o qual, adianta-se, embasará a presente análise legal.

É o breve relatório, passa-se para a fundamentação jurídica.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

As respostas às diligências, oriundas da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, relativas a projetos de lei, devem vir acompanhadas de parecer analítico, fundamentado e conclusivo, elaborado pela Consultoria Jurídica do órgão/entidade solicitado, com o apoio do núcleo técnico, nos termos do art. 19, §1º, II¹, c/c art. 6º, II², ambos do Decreto Estadual n. 2.382, de 2014.

Nesse contexto, solicitou-se a manifestação da Gerência de Infraestrutura desta Casa (Geinfra), que, ao analisar o conteúdo do Projeto de Lei n. 0283.4/2019, teceu as seguintes ponderações:

[...] O segmento de Transportes Turísticos e, particularmente, o subsegmento dos "transportadores de fretamento turístico" **têm um papel relevante para o desenvolvimento da atividade turística**, sendo considerado um componente fundamental para a consolidação do Sistema Turístico, ao viabilizar as viagens e deslocamentos de grupos, **contribuindo para o aumento do fluxo turístico e, em consequência, para o**

¹Art. 19. As diligências oriundas da ALESC relativas a projetos de lei deverão, no âmbito do Poder Executivo, ser encaminhadas às Secretarias de Estado, aos órgãos ou às entidades especificados nos pareceres emitidos pelas comissões parlamentares e, a critério da DIAL, a outras Secretarias, órgãos ou entidades considerados necessários, para resposta no prazo máximo de 10 (dez) dias.

§ 1º A resposta às diligências deverá:

[...]

II – tramitar instruída com parecer analítico, fundamentado e conclusivo, elaborado pela consultoria jurídica ou pela unidade de assessoramento jurídico, e referendado pelo titular da Secretaria de Estado ou pelo dirigente da fundação, autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista consultada;

²Art. 6º Compete aos órgãos setoriais, setoriais regionais e seccionais do Sistema de Atos do Processo Legislativo:

[...]

II – consultar o núcleo técnico, objetivando o cumprimento da legislação em vigor e das instruções normativas expedidas pelo órgão central.

desenvolvimento e consolidação dos demais componentes da cadeia produtiva do Turismo municipal, regional e estadual.

O transporte turístico coletivo por rodovias, de forma particular no Estado de Santa Catarina, tem grande representatividade, **se constituindo no principal modal de transporte para pequenos e grandes grupos de turistas.** De acordo com as últimas 'Pesquisas de Demanda Turística' realizadas pela SANTUR, os principais meios de transporte utilizados pelos turistas que visitam ou circulam pelo Estado são: Automóvel (75%); Ônibus e similares (19%); Avião (4%) e Outros (2%). Neste contexto, **o transporte de fretamento turístico e eventual tem grande importância, vez que possibilita as viagens turísticas a um custo mais baixo, além de fomentar a movimentação turística nos municípios e regiões turísticas do Estado em diferentes épocas do ano e, por conseguinte, estimular e desenvolver a atividade, tanto no que se refere a novos postos de trabalho para a prestação de serviços, quanto à manutenção dos equipamentos e instalações turísticas existentes, movimentando a Economia do Estado como um todo, gerando emprego e renda no setor.**

A atual legislação (Lei nº 5684, de 1980), que dispõe sobre o "Serviço Público de Transporte Intermunicipal de Passageiros", **limita a operação dos transportadores de fretamento turístico e eventual ao impedir que estes realizem o denominado multiembarque.** De acordo com a referida Lei, vigente há 29 anos, os referidos transportadores não estão autorizados a permitir o embarque passageiros ao longo do trajeto (origem – destino - origem) e, em consequência não podem dividir o custo da operação com esses potenciais clientes, através de passagem fracionada. **A legislação vigente obriga o "circuito fechado", exigindo que o ônibus retorne para a origem com o mesmo grupo de passageiros que de lá partiu.**

Tais entraves burocráticos, além de representar o aumento de custo e redução da lucratividade para os operadores de transporte por fretamento turístico e eventual, desestimulam o crescimento desta atividade e do Turismo de uma forma geral, além de reduzir a competitividade no setor, desestimulando o surgimento de novas empresas e a geração de novos postos de trabalho e renda para a população. (p. 09/10 – grifou-se)

Desse modo, a Geinfra concluiu por ser favorável ao projeto de lei em análise, "por entender que o multidesembarque para transporte por fretamento de passageiros eliminará os entraves burocráticos existentes, ampliará a oferta de transporte turístico, trará benefícios para os usuários de transporte coletivo rodoviário e aumentará a competitividade nesse segmento de Turismo em nosso Estado" (p. 11).

Observa-se que o Projeto de Lei n. 0283.4/2019 busca, em síntese, alterar a Lei Estadual n. 5.684, de 1980, a fim de permitir o embarque e o desembarque de passageiros ao longo do trajeto, nos transportes por fretamento, bem como garantir

aos usuários desse serviço o fracionamento da passagem para cada trecho, com a inclusão dos seguintes parágrafos em seu art. 8º:

§ 2º O multiembarque é previsto também para o transporte por fretamento, compreendido como o embarque ou angariamento de passageiros ao longo do percurso, admitido ainda o fracionamento do preço da passagem.

§ 3º Os passageiros mencionados no § 2º, bem como aqueles angariados ou embarcados no ponto de origem, podem desembarcar em qualquer ponto [ao] longo do percurso, sem prejuízo à transportadora, admitido ainda o fracionamento do preço da passagem.

Em relação ao aspecto material, **infere-se a competência legislativa para a proposição feita, pois o Estado possui competência residual para legislar sobre o transporte intermunicipal de passageiros**, nos termos do 8º, “caput”, da Constituição de Santa Catarina<sup>3</sup>, c/c o art. 25, §1º, da Constituição Federal de 1988<sup>4</sup> (Nesse sentido, ADI 845/AP, rel. Min. Eros Grau, 22-11-07<sup>5</sup>). Diga-se de passagem, vale ressaltar que o transporte de passageiros não se confunde com o “trânsito e transporte”, previsto no art. 22, XI, da Carta Magna<sup>6</sup>, cuja competência para legislar é exclusiva da União.

Ademais, **o projeto de lei em questão não cria encargos ao Poder Executivo, nem cuida de matéria de competência exclusiva do Governador do Estado**, tendo em vista que não versa sobre a “organização e funcionamento da administração estadual” (art. 71, IV, alínea “a”, CE/SC). Assim, **não há nenhum vício de inconstitucionalidade sob o aspecto formal a se apontar.**

Anota-se, ainda, que as alterações propostas garantirão ao turista uma maior flexibilidade e variedade nas formas para chegar e voltar do seu destino, inclusive permitindo a sua parada no decorrer do trajeto, com o fracionamento da passagem adquirida, o que importará, conseqüentemente, na ampliação do fluxo

<sup>3</sup>Art. 8º Ao Estado cabe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal, especialmente: [...].

<sup>4</sup>Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

<sup>5</sup>Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=513619>>. Acesso em: 20-09-2019.

<sup>6</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XI - trânsito e transporte.

turístico intermunicipal, em razão da maior oferta de meios de transporte. Tal medida, portanto, **vai ao encontro com o desiderato do Estado de promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento econômico e social**, previsto no art. 192-A, da Constituição do Estado de Santa Catarina, c/c art. 180, da Constituição Federal de 1988.

No entanto, a **matéria deve ser analisada “cum grano salis”, já que poderá gerar o desvirtuamento da modalidade de transporte em regime de fretamento**. Conquanto uma análise em relação ao mérito da proposta legislativa refuja das atribuições desta Procuradoria Jurídica, cuja análise se cinge a avaliar os aspectos legais e constitucionais, far-se-á alguns breves questionamentos sobre o projeto de lei, o qual está em fase de diligência, no intuito colaborativo.

Pois bem, diz-se que é necessária maior cautela na análise, pois as alterações pleiteadas – o livre embarque e desembarque com o fracionamento do valor do serviço correspondente ao trecho – **acabam por assimilar o transporte de fretamento àquele realizado pelas empresas que executam linhas e serviços de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros**.

Logo, a criação de condições semelhantes a essas duas modalidades (de linha e de fretamento), **poderá representar verdadeira concorrência desleal**, em contrariedade ao direito constitucional previsto no art. 135, §4º, da Constituição de Santa Catarina<sup>7</sup>, c/c art. 170, IV, da Constituição Federal de 1988<sup>8</sup>, **já que a legislação lhes dá um tratamento diferenciado, a exemplo dos requisitos para as transportadoras obterem a autorização, as características da frota para cada um desses serviços, entre outros**.

<sup>7</sup>Art. 135. O Estado só intervirá na exploração direta da atividade econômica por motivo de interesse público, expressamente definido em lei.

[...]

§ 4º A lei estimulará a livre iniciativa e a livre concorrência, reprimindo os abusos do poder econômico.

<sup>8</sup>Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

IV - livre concorrência;

Aliás, também há de se levar em consideração que, ao que tudo indica, ao se permitir o multiembarque e desembarque de pessoas, **os consumidores de excursões, viagens de lazer, de turismo, passeios culturais, etc., serão os mais prejudicados, já que as paradas acabarão por atrasar o percurso e a chegada no seu destino final.** Afinal, as transportadoras em regime de fretamento optaram por abrir o percurso a outros passageiros, no intuito de angariar clientes e incrementar seu lucro. Quer dizer, desmotivar-se-á a realização de “circuitos fechados”, o qual é muito importante no ramo do turismo.

Além do mais, a redação presente na proposta legislativa garante a todos os tipos de transporte de fretamento o chamado “multiembarque”, o que é de se questionar, já que a justificativa presente nos autos do processo SCC 9321/2019 menciona apenas os transportadores de fretamento turístico e eventual, sem fazer alusão ao transporte de fretamento contínuo, que também é uma subcategoria. Isto é, há a necessidade, minimamente, de se rever a redação do texto aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça da Alesc.

À vista disso, esta Procuradoria Jurídica entende imprescindível que a Secretaria de Estado de Infraestrutura (SEI), órgão competente para analisar com propriedade o conteúdo do Projeto de Lei n. 0283.4/2019, a teor do art. 1º, do Decreto Estadual n. 12.601, de 1980<sup>9</sup>, c/c art. 99, da Lei Complementar Estadual n. 741, de 2019<sup>10</sup>, manifeste-se sobre o tema. Ainda, em razão da complexidade e relevância da matéria tratada, que poderá afetar todo o setor atuando no ramo do turismo, sugere-se que se proceda com a prévia consulta pública, prevista no art. 26, do Decreto Estadual n. 2.382, de 2014<sup>11</sup>.

<sup>9</sup>Art.1º O serviço público de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros será planejado, executado, fiscalizado e controlado pelo Departamento de Transportes e Terminais - DETER.

<sup>10</sup>Art. 99. Ficam transferidas para a SIE todas as competências do DETER, excetuadas as de regulação e fiscalização do transporte intermunicipal de passageiros, que serão desempenhadas pela ARESC.

Parágrafo único. À ARESC caberá o exercício de todos os poderes de fiscalização do transporte intermunicipal de passageiros, de que eram competências do DETER, e também a competência para cobrança das taxas previstas na Lei nº 17.221, de 2017.

<sup>11</sup>Art. 26. A critério do órgão central do Sistema de Atos do Processo Legislativo, e por intermédio do seu núcleo técnico, poderão ser submetidos a consulta pública anteprojetos de lei e decreto, com o objetivo de conferir transparência e publicidade, assim como incentivar e facilitar a contribuição da sociedade para o aperfeiçoamento de matéria considerada complexa apresentada pelos órgãos e entidades proponentes.

### 3. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, esta Procuradoria Jurídica, dentro de suas competências e amparada pelo parecer da área técnica, **manifesta-se no sentido de que, embora o Projeto de Lei n. 0283.4/2019 vá ao encontro com o desiderato do Estado de promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento econômico e social, previsto no art. 192-A, da Constituição do Estado de Santa Catarina, c/c art. 180, da Constituição Federal de 1988, as alterações propostas devem ser analisadas com maior cautela, pois poderão representar verdadeira concorrência desleal, em contrariedade ao direito constitucional previsto no art. 135, §4º, da Constituição de Santa Catarina, c/c art. 170, IV, da Constituição Federal de 1988, bem como poderão importar em prejuízo aos consumidores de excursões, viagens de lazer, de turismo, passeios culturais, etc., nos termos expostos neste parecer.**

Desse modo, sugere-se que: (a) seja ponderada a manifestação da SIE, órgão responsável pela matéria objeto da proposta legislativa, a teor do art. 1º, do Decreto Estadual n. 12.601, de 1980, c/c art. 99, da Lei Complementar Estadual n. 741, de 2019; e (b) em razão da complexidade e relevância da matéria tratada, que poderá afetar todo o setor atuando no ramo do turismo, proceda-se com a prévia consulta pública, prevista no art. 26, do Decreto Estadual n. 2.382, de 2014.

É o parecer, que se submete à apreciação superior.

**Adriana Lessmann**  
Procuradora Jurídica  
Mat. 0987.187-0-02/OAB/SC 46.639  
**(Assinatura digital)**

PARECER TÉCNICO nº 001/2019  
Florianópolis, 18 de setembro de 2019

Emissão de parecer referente ao Projeto de Lei nº 0283.4/2019, que “Acrescenta parágrafos ao art. 8º da Lei nº 5.684, de 1980”, que dispõe sobre o Serviço Público de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros no território catarinense.

## 1. INTRODUÇÃO

Trata-se de análise e parecer a respeito do assunto em epígrafe, de acordo com as competências desta Agência de Desenvolvimento do Turismo de Santa Catarina, em atendimento à solicitação encaminhada pela Diretoria de Assuntos Legislativos da Secretaria da Casa Civil do Estado de Santa Catarina através do Ofício nº 969/CC-DIAL-GEMAT, datado de 9/09/2019.

## 2. ANÁLISE

O segmento de Transportes Turísticos e, particularmente, o subsegmento dos “transportadores de fretamento turístico” têm um papel relevante para o desenvolvimento da atividade turística, sendo considerado um componente fundamental para a consolidação do Sistema Turístico, ao viabilizar as viagens e deslocamentos de grupos, contribuindo para o aumento do fluxo turístico e, em consequência, para o desenvolvimento e consolidação dos demais componentes da cadeia produtiva do Turismo municipal, regional e estadual.

O transporte turístico coletivo por rodovias, de forma particular no Estado de Santa Catarina, tem grande representatividade, se constituindo no principal modal de transporte para pequenos e grandes grupos de turistas. De acordo com as últimas ‘Pesquisas de Demanda Turística’ realizadas pela SANTUR, os principais meios de transporte utilizados pelos turistas que visitam ou circulam pelo Estado são: Automóvel (75%); Ônibus e similares (19%); Avião (4%) e Outros (2%). Neste contexto, o transporte de fretamento turístico e

eventual tem grande importância, vez que possibilita as viagens turísticas a um custo mais baixo, além de fomentar a movimentação turística nos municípios e regiões turísticas do Estado em diferentes épocas do ano e, por conseguinte, estimular e desenvolver a atividade, tanto no que se refere a novos postos de trabalho para a prestação de serviços, quanto à manutenção dos equipamentos e instalações turísticas existentes, movimentando a Economia do Estado como um todo, gerando emprego e renda no setor.

A atual legislação (Lei nº 5684, de 1980), que dispõe sobre o “Serviço Público de Transporte Intermunicipal de Passageiros”, limita a operação dos transportadores de fretamento turístico e eventual ao impedir que estes realizem o denominado *multiembarque*. De acordo com a referida Lei, vigente há 29 anos, os referidos transportadores não estão autorizados a permitir o embarque passageiros ao longo do trajeto (origem – destino - origem) e, em consequência não podem dividir o custo da operação com esses potenciais clientes, através de passagem fracionada. A legislação vigente obriga o “circuito fechado”, exigindo que o ônibus retorne para a origem com o mesmo grupo de passageiros que de lá partiu.

Tais entraves burocráticos, além de representar o aumento de custo e redução da lucratividade para os operadores de transporte por fretamento turístico e eventual, desestimulam o crescimento desta atividade e do Turismo de uma forma geral, além de reduzir a competitividade no setor, desestimulando o surgimento de novas empresas e a geração de novos postos de trabalho e renda para a população.

### 3. DA PROPOSIÇÃO (Projeto de Lei nº 0283.4/2019)

O Projeto de Lei em análise propõe a alteração do **Art. 8º** da legislação vigente (Lei nº 5.684, de 09/05/1980) com renumeração do atual parágrafo único (passando este a ser o § 1º.) e acréscimo de dois parágrafos, da seguinte forma:

“§ 2º - O multiembarque é previsto também para o transporte por fretamento, compreendido como o embarque ou angariamento de passageiros ao longo do percurso, admitido ainda o fracionamento do preço da passagem.

§ 3º - Os passageiros mencionados no § 2º, bem como aqueles angariados ou embarcados no ponto de origem, podem desembarcar em qualquer ponto [ao] longo do percurso, sem prejuízo à transportadora, admitido ainda o fracionamento do preço da passagem.”

#### 4. CONCLUSÃO

Desta forma, ao examinar a atual legislação que dispõe sobre o “Serviço Público de Transporte Intermunicipal de Passageiros” e proceder à análise do Projeto de Lei encaminhado a esta Agência, concluímos com parecer FAVORÁVEL à proposição em pauta, por entender que o *multidesembarque* para transporte por fretamento de passageiros eliminará os entraves burocráticos existentes, ampliará a oferta de transporte turístico, trará benefícios para os usuários de transporte coletivo rodoviário e aumentará a competitividade nesse segmento de Turismo em nosso Estado.

Este é o parecer.

Rene Ernesto Meneses Nunes  
Gerente de Infraestrutura  
Matrícula 0606182-6-01



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina – ARES

Ofício nº 747/2019

Florianópolis, 20 de novembro de 2019.

**Assunto:** Resposta ao Ofício nº 970/CC-DIAL-GEMAT.

**Referência:** Processo SCC 9420/2019

Senhor Diretor,

Cumprimentando-o cordialmente, em resposta ao Ofício nº 970/CC-DIAL-GEMAT, o referido projeto tem como objetivo “desburocratizar” o transporte não regular, de natureza privada, através da permissividade de características operacionais para estes serviços. O faz através da adição de parágrafos no artigo 8º da Lei 5.684/1980.

As características adicionadas são (conforme manifesto citado na exposição de motivos):

- “Multiembarque”: definido no sugerido §2º. É o termo utilizado para descrever embarques de passageiros ao longo do trajeto, incluindo a possibilidade de cobrança de preço individual para cada passageiro;
- “Circuito aberto”: característica operacional descrita no sugerido §3º. Permite que o grupo de passageiros possa ser fragmentado em diferentes pontos de desembarque, dispensando o retorno do grupo ao ponto inicial da viagem. Novamente inclui a possibilidade de cobrança de preço individual para cada passageiro;
- “Angariar” passageiros ao longo do percurso: termo utilizado cuja repercussão implicaria na possibilidade de vender passagens a pessoas alheias ao grupo contratante do transporte, efetivamente abrindo o serviço privado ao público em geral.

Observa-se, contudo, que o referido manifesto citado na exposição de motivos é dirigido à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a qual possui restrições diferentes da legislação e regulamentos estaduais para estes serviços.

No âmbito estadual, estes serviços de cunho privado são regidos pela Lei 5.684/1980, pelo Decreto Estadual 12.601/1980 e algumas Instruções Normativas do extinto Departamento de Transportes e Terminais (DETER), notadamente a IN 7/1991.

Merece destaque o fato de que algumas das restrições operacionais impostas pela ANTT não estão presentes nas normas estaduais.

O Artigo 8º, cujo presente projeto visa modificar, prescreve:

Ao Senhor  
**ALISSON DE BOM DE SOUZA**  
Diretor de Assuntos Legislativo  
Florianópolis – SC



ESTADO DE SANTA CATARINA  
Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina – ARES C

Ofício ARES C nº 747/2019, página 02/05.

Art. 8º **Independência de concorrência a licença para:**

**I – fretamento,**

**II – viagem com caráter de linha;**

**III – viagem em caráter eventual;**

IV – prolongamento e encurtamento de linha;

V – alteração de itinerário de linha delegada, em razão do surgimento de novas rodovias ou melhoramentos em outras, que recomendem a modificação dos serviços;

VI – fusão de linhas delegadas, desde que inexistir a linha resultante;

VII – conexão de linhas;

VIII – ampliação, diminuição e alteração de horários em linha delegada;

IX – implantação e cancelamento de seção;

Parágrafo único. A licença para o serviço de fretamento de transporte de estudantes deve merecer prioridade e ater-se única e exclusivamente à questão da segurança do veículo e às leis que regulam a livre concorrência. (NR) (Redação do parágrafo único incluída pela Lei 13.340, de 2005). (grifos nossos)

Os termos grifados descrevem serviços não regulares, de natureza privada, autorizados (*lato sensu*) por meio de licenciamento, e não delegação, tendo em vista a prescindibilidade de concorrência.

A regulamentação destes serviços pelo Decreto 12.601/1980 e por Instruções Normativas define as seguintes características:

#### **Fretamento:**

Segundo o Decreto, o serviço de fretamento “será aquele **efetuado mediante contrato de locação de veículo**, para atender a **necessidades contínuas ou eventuais de transporte coletivo, não submetido à fixação**, pelo DETER, **de horários e itinerários**, sem privilégio de exclusividade e **sem cobrança de passagem individual**” (grifos nossos). Ainda no diploma: “**Os veículos fretados obedecerão rigorosamente os pontos de partida, intermediários e de chegada constantes do contrato, que em hipótese alguma poderão ser em agências, em terminais de passageiros ou em pontos normais de parada**” (grifos nossos).

Segundo a Instrução Normativa 7/1991, o fretamento será “**executado para uma entidade contratante**, com fim específico para **transporte de seus empregados, associados ou grupo determinado de pessoas**, regularmente, **entre locais específicos, sem cobrança unitária de passagem e com frequência determinada**” (grifos nossos). Ainda na IN 7/1991 consta a obrigação de que o contrato de fretamento deverá indicar os horários de realização das viagens e sua frequência, o endereço **dos pontos de origem, destino e dos pontos de paradas** e a obrigatoriedade de transportar, **exclusivamente o pessoal da contratante**.

O serviço de fretamento, pela regra estadual, ao definir pontos intermediários, permite múltiplos embarques e desembarques, mas exige que os passageiros tenham vínculo com o contratante do serviço, vedando a cobrança de passagens individuais. Observa-se que a Instrução Normativa não segue o Decreto ao ignorar os serviços de fretamento eventuais, exigindo frequência determinada para sua execução.



ESTADO DE SANTA CATARINA  
Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina – ARES C

Ofício ARES C nº 747/2019, página 03/05.

Ou seja, não há restrição de “multiembarque” para o serviço de fretamento contínuo (com frequência determinada), bem como não se aplicam os conceitos de circuito aberto e fechado para este tipo de serviço com frequência determinada. Portanto, a modificação legal teria efeito no que tange à permissão de venda de bilhetes individuais e no transporte de pessoas alheias ao grupo contratante, revogando tacitamente as restrições infralegais sobre o tema.

#### **Viagem em caráter eventual:**

Este tipo de transporte descrito na Lei 5.684/1980 passou a ser denominado “Viagem Especial” pela regulamentação infralegal, bem como incluiu-se neste conceito o fretamento eventual.

Segundo o Decreto, a Viagem Especial constitui “viagem **eventual**, em qualquer itinerário **sem caráter de linha** regular e **com fim específico**” (grifos nossos).

Segundo a IN 7/1991, a Viagem Especial será “realizada **eventualmente**, para atender **grupo de pessoas**, por prazo determinado, entre municípios do Estado de Santa Catarina, com fins turísticos, recreativos, profissionais, culturais e outros assemelhados de interesse do grupo” (grifos nossos).

Segundo regra estadual, a viagem especial deverá ser eventual, sem frequência determinada. Não possui restrição sobre embarques e desembarques (multiembarque) ou necessidade de retorno (circuito aberto), bem como não menciona restrição à venda individual de passagem. Contudo, exige a formação de grupo pré-definido, com lista de passageiros elaborada antes do início da viagem. O presente projeto revogaria tacitamente estas restrições infralegais.

#### **Viagem com caráter de linha:**

Este serviço, com previsão de licenciamento sem concorrência pela Lei 5.684/1980, constitui incógnita sobre a vontade do legislador original. Este tipo de serviço não é mencionado em qualquer regulamento infralegal, seja Decreto ou Instrução Normativa.

A possibilidade de um serviço com caráter de linha ser licenciado com natureza privada torna o atual projeto modificativo de Lei redundante, contudo, a inércia da administração em regulamentar este tipo de serviço acaba por justificar a iniciativa legal.

O Decreto 12.601/1980 define linha como: **ligação regular** de transporte rodoviário de passageiros **entre duas ou mais localidades**, com **pontos inicial e final definidos**, através de **itinerário preestabelecido, com ou sem seccionamento**; A IN 7/1991 não apresenta definição específica para o serviço de linha.

Conforme o conjunto regulatório, as características principais do serviço de linha seriam: O serviço deve ser **regular**, com **frequência definida**; permite seccionamento do serviço, com **múltiplos embarques e desembarques**; é aberto ao público, não havendo requisito de grupo específico, com **venda individualizada de passagens**;

Entretanto, o legislador, ao permitir “viagem com caráter de linha” através de licenciamento sem concorrência, certamente estava selecionando apenas características específicas, afinal, o serviço privado com total semelhança ao serviço público seria



ESTADO DE SANTA CATARINA  
Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina – ARES C

Ofício ARES C nº 747/2019, página 04/05.

contraditório com o próprio marco regulatório, que exige concorrência para a delegação de linhas regulares.

O uso do termo “**viagem** com caráter de linha” aparenta ser o diferenciador, gerando a idéia de atividade singular, eliminando assim a característica de regularidade e frequência definida. O serviço poderia ser descrito como “linha eventual”, no qual cada viagem necessitaria licenciamento. Entretanto, como mencionado anteriormente, esta modalidade não foi regulamentada no âmbito infralegal, restando em aberto esta hipótese de serviço licenciado.

Retornando ao mérito da questão, a grande diferenciação entre os serviços licenciados e os serviços de linha, pela regra estadual, de forma resumida, reside na exigência de grupo fechado com passageiros pré-determinados no serviço privado. Diferenciação a qual o legislador relativizaria com o termo “angariar ao longo do percurso”.

Conforme mencionado, esta relativização criaria similaridade demasiada entre os serviços delegados com concorrência pública e os serviços privados licenciados, tornando o marco regulatório contraditório ao exigir concorrência para os serviços regulares e permitir (*lato sensu*) serviços efetivamente idênticos sem a exigência de concorrência.

Cabe aqui diferenciar a prática da cobrança individual de passagem da prática de angariar passageiros ao longo do percurso. A prática da cobrança individual pelo serviço privado já é disseminada, apesar de sua vedação infralegal. Esta disseminação se dá geralmente de forma indireta, por meio de agências de turismo, por exemplo, que cobram valor individual pelo serviço de transporte, fechando um grupo determinado, e contratam por preço único a transportadora. Da mesma forma, no fretamento estudantil, cada passageiro paga valor individual de “mensalidade” para o transportador, não havendo um intermediador real que gerencia o contrato de transporte com o prestador. O resultado final para o passageiro é o mesmo: paga valor individual e embarca com outros passageiros desconhecidos para realizar a viagem. A ideia de legalizar esta prática não afetaria os serviços atualmente prestados e traria segurança jurídica para os prestadores de serviço.

Já a prática de **angariar passageiros ao longo do percurso**, com a dissolução da idéia de grupo fechado, efetivamente removeria a distinção entre o serviço de caráter público e o serviço privado. Esta alteração poderia gerar impacto aos serviços públicos executados em trechos concomitantes, contudo, estudos mais aprofundados seriam necessários para estimar a relevância deste impacto.

Quanto à técnica legislativa, avaliando a vontade do legislador, sugere-se a seguinte redação alternativa para obter resultado similar, sem a necessidade de introduzir conceitos operacionais inéditos no texto legal e aproveitando os termos constantes no parágrafo único do artigo modificado:

Art. 1º O parágrafo único do art. 8º da Lei 5.684/1980 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 8º

(...)



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina – ARES C

Ofício ARES C nº 747/2019, página 05/05.

Parágrafo único. A licença para os serviços descritos nos incisos I, II e III deve ater-se única e exclusivamente à questão da segurança do veículo e às leis que regulam a livre concorrência.

O texto alternativo, contudo, não resolve a questão de identidade entre os serviços públicos e privados, e a incoerência decorrente, no marco legal do transporte.

Isto posto, cabe ressaltar que a Lei 5.684/1980, apesar de ter sido emendada diversas vezes, não constitui atualmente documento legislativo adequado para regulamentar o sistema de transporte. Artigos dispostos aleatoriamente no corpo do texto que vedam a utilização de tecnologias de rastreamento e georreferenciamento e que permitem o livre cancelamento e implantação de horários, por exemplo, são incongruentes com a noção de serviço público delegado com regularidade e tarifa controladas. A própria técnica legislativa restou prejudicada pela quantidade de emendas com tópicos sem conexão lógico-sequencial.

Há ainda no texto dispositivos contraditórios, como a já mencionada independência de concorrência para serviços licenciados, mas garantindo direito de preferência para titulares de linhas executarem serviços de fretamentos privados, em trechos de sua “influência”. Tal direito de preferência para serviços privados já foi revogado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

Apelações Cíveis ns. 2008.000540-6, e 2007.004608-3 da Capital:  
TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE ESTUDANTES.  
**FRETAMENTO. NATUREZA PRIVADA DO NEGÓCIO JURÍDICO.**  
**SUBMISSÃO À FISCALIZAÇÃO ESTATAL, TÃO-SÓ, NO QUE**  
**TANGE ÀS NORMAS DE SEGURANÇA DOS PASSAGEIROS.**  
PRECEDENTES. SENTENÇA CONFIRMADA.  
(grifos nossos)

Portanto, considerando a precariedade legislativa do marco regulatório do transporte, o curso ideal recomendado seria a revisão total da legislação, com a revogação da Lei 5.684/1980 e edição de novo marco, que diferencie de maneira definitiva os serviços de natureza pública dos serviços de natureza privada, bem como os limites de alcance da regulação estatal para os últimos.

Sem mais para o momento, colocamo-nos a disposição.

Respeitosamente,

**IÇURITI PEREIRA DA SILVA**  
Presidente em exercício