



**ESTADO DE SANTA CATARINA
CASA CIVIL**



Ofício nº 527/CC-DIAL-GEMAT

Florianópolis, 30 de abril de 2021.

Senhor Presidente,

De ordem do Chefe da Casa Civil e em atenção ao Ofício nº GPS/DL/0091/2021, encaminho o Ofício nº SIE OFC 0833/2021, da Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade (SIE), o Parecer nº 118/21, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), o Ofício nº 101/2021/GABP/SANTUR, da Agência de Desenvolvimento do Turismo de Santa Catarina (SANTUR), e o Ofício nº 0281/2021, da Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina (ARESC), todos contendo manifestação a respeito do Projeto de Lei nº 0298.0/2020, que "Dispõe sobre o transporte privado coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado Santa Catarina".

Respeitosamente,

Leandro Zanini
Subchefe da Casa Civil*

À DIRETORIA LEGISLATIVA
PARA PROVIDÊNCIAS
EM, 03 / 05 / 2021

SECRETARIA-GERAL
Jenipher Garcia
Secretária-Geral
Matrícula 8681

Lido no Expediente	
<u>359</u>	Sessão de <u>04/05/21</u>
Anexar a(o) <u>PL 298/20</u>	
Diligência	
_____ Secretário	

Excelentíssimo Senhor
DEPUTADO MAURO DE NADAL
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina
Nesta

*Portaria nº 012/2021 - DOE 21.500
Delegação de competência

OF 527_PL_0298_0_20_SIE_PGE_SANTUR_ARESC_enc
SCC 4930/2021

SECRETARIA GERAL
03/05/2021 15:08 009105

Ofício nº 0012/21/CET/SANTUR

Florianópolis, 29 de março de 2021.

Senhor Diretor,

Cumprimentado-o cordialmente, venho por meio deste responder o ofício 233/CC-DIAL-GEMAT, no que se refere ao Projeto de Lei nº 0298.0/2020, que “Dispõe sobre o transporte privado coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Santa Catarina”

Este Conselho, criado por lei, de caráter consultivo e deliberativo, tem por objetivo discutir, deliberar e propor as diretrizes da política de desenvolvimento do turismo do Estado, sendo assim, segue as considerações discutidas e deliberadas pelos seus membros:

Considerando a ociosidade de alguns pontos de embarque e desembarque nos terminais rodoviários e pontos de parada do Estado;

Considerando a operação de linhas que hoje não contempla muitos destinos do Estado e não atende a necessidade de frequência de alguns horários em linhas já estabelecidas;

Considerando que a qualidade dos serviços prestados hoje, em razão de concessões antigas e lei desatualizada, muitas vezes não atendem a expectativa do cliente em linhas de transporte público rodoviário coletivo intermunicipal;

Considerando que a maior parte do Turismo no Estado de Santa Catarina se dá através do transporte rodoviário;

Considerando que muitos municípios já seguem a tendência nacional elaborando projetos de criação de rodoshoppings localizados às margens das rodovias em Santa Catarina e necessitam de uma legislação adequada que viabilize economicamente o negócio e facilite a busca de investidores e captação de recursos para parcerias e concessões destes espaços;

Considerando a necessidade de abertura do livre mercado, fomentando assim o investimento de mais empresas neste setor;

Considerando que a transparência de dados prevista na lei, irá gerar automaticamente a alimentação do sistema de monitoramento de dados turísticos de forma mais fidedigna e facilitada tornando a tomada de decisões mais efetiva para com o setor;

Considerando que existe reclamação por parte de empresas privadas na liberação de autorização de viagens pelo sistema online, que muitas vezes se encontra fora do ar, trazendo problemas para autorização de deslocamentos que surgem de forma inesperada;

Considerando que as empresas do setor de transporte foram extremamente afetadas no período da pandemia necessitando de ajustes na lei que permitam que os CNPJ's continuem a existir;

Considerando a necessidade eminente de que o transporte coletivo de passageiros privado sigam regras de segurança claras que prezem pela vida dos passageiros e motoristas e que a fiscalização no setor seja efetiva;

Em vista de todos os considerandos, manifestamos de forma coletiva entendimento **favorável** a aprovação do PL de que trata essa consulta.

Ressaltamos e destacamos apenas alguns fatos apontados por membros deste conselho:

-A aplicação de sanções e multas adotadas pela legislação atual e em vigor, adotar valores bem acima dos previstos nos PL's, dessa forma atentamos ao fato de que a minoração de valores poderia vir a ser motivo de banalização às sanções, principalmente em itens que atentem a segurança dos veículos. Foi notório entre os membros a preocupação com os acidentes graves que muitas vezes acontecem pela falta de manutenção da frota e não cumprimento das vistorias e inclusão de itens de segurança obrigatórios.

-Como sugestão, indicamos que os artigos que tratam do pagamento de multas sejam referenciados em Ufirs.

É o parecer.

Atenciosamente,

Nilton Pacheco

Presidente do Conselho Estadual do Turismo/SC

Ao Senhor
Daniel Cardoso
Diretor de Assuntos Legislativos - SC
Florianópolis - SC



ESTADO DE SANTA CATARINA
AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DE SANTA CATARINA
DIRETORIA DE PLANEJAMENTO TURÍSTICO



PARECER Nº 002/2021

Florianópolis, 29 de março de 2020

Consulta sobre o Projeto de Lei nº 0298.0/2020, que "Dispõe sobre o transporte privado coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Santa Catarina" (processo SCC 4930/2021).

Conforme Requerimento de Diligenciamento (fl. 3), a Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa solicitou oitiva aos órgãos responsáveis "pela implementação, execução e viabilização jurídica da política pública" proposta através do Projeto de Lei nº 0298.0/2020, que "Dispõe sobre o transporte privado coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Santa Catarina". Sendo assim, considerando que, conforme art 52, inciso I da LEI COMPLEMENTAR Nº 741, DE 12 DE JUNHO DE 2019, compete à Agência de Desenvolvimento do Turismo de Santa Catarina planejar, formular, normatizar, supervisionar, acompanhar e estimular políticas e iniciativas na área do turismo, cabe-nos frisar que esta análise limitou-se aos artigos referentes ao fretamento eventual e turístico sem adentrar nas questões legais e operacionais de competência da Secretaria de Estado da Infraestrutura.

Primeiramente, percebe-se que, diferentemente da RESOLUÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT) Nº 4.777, DE 6 DE JULHO DE 2015 que dispõe sobre



ESTADO DE SANTA CATARINA

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DE SANTA CATARINA
DIRETORIA DE PLANEJAMENTO TURÍSTICO

a regulamentação da prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento, no texto proposto a definição de fretamento eventual (art 3º, inciso V) não menciona que a viagem não deverá ter motivação turística. Citamos aqui a resolução:

VI - Fretamento turístico: o serviço prestado por autorizatória, para deslocamento de pessoas em circuito fechado, com exceção dos casos previstos nesta Resolução, em caráter ocasional, com relação de passageiros transportados e emissão de nota fiscal de acordo com as características da viagem, que deverá ser realizada conforme as modalidades turísticas definidas em legislação;

VII - Fretamento eventual: o serviço prestado por autorizatória, para deslocamento de pessoas em circuito fechado, com exceção dos casos previstos nesta Resolução, em caráter ocasional, com relação de passageiros transportados e emissão de nota fiscal de acordo com as características da viagem, que ocorrerá sem interesse turístico;

Parece-nos relevante fazer essa menção para que avalie-se as possíveis implicações em termos operacionais, especialmente no que diz respeito a emissão do Termo de Autorização considerando também que o Capítulo II da proposta legislativa, ao apresentar os dispositivos referentes à operação das atividades, em sua seção I, trata das duas modalidades sem fazer distinção. Na hipótese de se emitir uma única autorização sem distinguir as duas modalidades, na prática, estaria autorizada a prestar serviços turísticos a pessoa jurídica caracterizada como "serviço de transporte privado prestado por autorizatória, para deslocamento de pessoas em circuito fechado ou aberto, sem habitualidade"? Pois de acordo com a já referida resolução da ANTT, estão dispensados do cadastramento no sistema de prestadores de serviços turísticos do Ministério do Turismo (CADASTUR) os serviços de transporte que não prestam serviços na modalidade de fretamento turístico. Entende-se que há que se considerar os possíveis impactos no exercício da atividade uma vez que a legislação de diferentes municípios catarinenses e de outros estados exige



ESTADO DE SANTA CATARINA
AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DE SANTA CATARINA
DIRETORIA DE PLANEJAMENTO TURÍSTICO



a comprovação de cadastro no Ministério do Turismo para autorizar a realização de passeios locais e outros deslocamentos com fins turísticos.

Ademais, mesmo na hipótese de concederem Termos de Autorização distintos, parece-nos que, ao suprimir a vedação expressa da impossibilidade do autorizatário promover viagens com fins turísticos, abre-se margem para interpretação que o serviço não habitual equivale a modalidade de fretamento turístico; e além das implicações mencionadas no parágrafo anterior no que diz respeito ao exercício da atividade pela iniciativa privada, para a gestão pública perde-se a oportunidade de se dimensionar adequadamente a cadeia envolvida nos serviços turísticos, haja vista que este é um dos objetivos do CADASTUR, sistema operacionalizado por esta autarquia através de Termo de Cooperação que traz, com base na LEI Nº 11.771, DE 17 DE SETEMBRO DE 2008 (Política Nacional do Turismo), o cadastro das transportadoras turísticas como obrigatório.

Outro ponto que merece ser discutido nas definições trazidas pela proposição é a inclusão do circuito aberto na descrição de ambas modalidades, e aqui citamos o texto proposto:

V - Fretamento eventual: o serviço de transporte privado prestado por autorizatária, para deslocamento de pessoas em circuito fechado ou aberto, sem habitualidade;

VI - Fretamento turístico: o serviço de transporte privado prestado por autorizatária, para deslocamento de pessoas em circuito fechado ou aberto, em caráter ocasional, para fins de turismo;

Pois bem, a supracitada resolução da ANTT limita as duas modalidades ao deslocamento em circuito fechado e assim o caracteriza:

XIV - Circuito fechado: viagem de um grupo de passageiros com motivação comum que parte em um veículo de local de origem a um ou mais locais de destino e, após percorrer todo o itinerário, observado os tempos de permanência estabelecidos nesta



ESTADO DE SANTA CATARINA
AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DE SANTA CATARINA
DIRETORIA DE PLANEJAMENTO TURÍSTICO



Resolução, este grupo de passageiros retorna ao local de origem no mesmo veículo que efetuou o transporte na viagem de ida;

Ainda nas definições, nota-se também, na comparação com a LEI Nº 11.771, DE 17 DE SETEMBRO DE 2008 que a caracterização de traslado suprimiu "respectivas programações sociais" ao citar os eventos de negócios (feiras, convenções, exposições), cabendo igualmente a avaliação das possíveis implicações na operação das atividades. Na contratação do serviço neste importante segmento que é o setor de eventos, estaria então a contratada (empresa de transporte) isenta de realizar os deslocamentos para as eventuais programações sociais mesmo quando estas integrarem a programação dos eventos?

Por fim, registra-se que embora as demais modalidades de transporte privado intermunicipal também deem sua contribuição para a atividade turística ao promover o deslocamento de pessoas por motivos diversos, dentre eles, as viagens de lazer e negócios, optou-se pela análise da perspectiva da prestação de serviços turísticos, portanto, com base na Política Nacional de Turismo, limitou-se aos artigos referentes ao fretamento turístico. Assim, no que compete à esta Gerência, entende-se como salutar a proposta ao trazer inovações e tratar de questões essenciais para assegurar que a prestação de serviços ocorra com segurança, no entanto, sugere-se a avaliação dos pontos aqui levantados ou apresentação da fundamentação que motivou as alterações para permitir melhor compreensão da matéria proposta.

À consideração superior.

Ariane Emí Nakamura
Gerente de Produtos e Serviços
(assinado digitalmente)

PARECER 047/2021/PROJUR/SANTUR

Florianópolis, 31 de março de 2021.

Processo: SCC 5156/2021

Processo referência: SCC 4930/2021

Interessada: Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

Assunto: Projeto de lei nº 0298.0/2020

EMENTA: Consulta sobre o pedido de diligência ao Projeto de Lei nº 0298.0/2020, "Dispõe sobre o transporte privado coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Santa Catarina". Ausência de violação à competência privativa da União (art. 22, XI, da CRFB). Competência dos Estados para executar o serviço de transporte interestadual (art. 25, § 1º, da CRFB. Ausência e vício de inconstitucionalidade formal. Atividade, de natureza privada, exercida por meio de autorização do poder público, sem necessidade de licitação. Ausência de ilegalidade. Ausência de contrariedade na aprovação da proposta.

1. RELATÓRIO

Trata-se de pedido de diligência enviado pela Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina – ALESC, que "**Dispõe sobre o transporte privado coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Santa Catarina**" para o exame de constitucionalidade e legalidade a respeito do **Projeto de Lei n.º 0298.0/2020**.

O setor técnico, ao analisar a aludida proposta legislativa, emitiu seu parecer a esse respeito (p. 05/08), o qual se adianta, embasará a presente análise legal.

Oportunamente, **registra-se que a presente manifestação é opinativa, ou seja, sem caráter vinculante, bem como se restringe ao prisma estritamente jurídico, não sendo possível adentrar à análise da conveniência e da oportunidade da prática dos atos administrativos, e nem emitir pronunciamento sobre aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa. É o breve relatório, passa-se para a fundamentação jurídica**

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

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

De acordo com o art. 19, do Decreto Estadual nº 2.382, de 2014, Dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo:

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

A legislação de trânsito e a de transporte, no Brasil, possui determinadas áreas de convergência, a começar pela competência legislativa, privativa da União, sobre a matéria, artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal¹, entretanto, na área de transporte de passageiros, a própria Constituição estabelece competências específicas nos três níveis de Governo (União, Estados e Municípios).

Assim, enquanto a legislação de trânsito é única para todo o país, sem a possibilidade de leis suplementares estaduais (como ocorria na Constituição de 1969), exceto se houver lei complementar nesse sentido, no caso da legislação de transporte de passageiros, tanto a regulamentação quanto a fiscalização dependem não só de legislação federal, mas principalmente da atuação da Administração pública estadual e municipal, conforme as competências constitucionais atribuídas aos entes federativos. Isto porque, apesar da legislação federal sobre o tema, a depender da área em que o transporte será realizado (dentro ou fora do Município; ou Estado), existirá atribuição diferenciada para a prestação do serviço, e, conseqüentemente, a necessidade de se estabelecer regras para a sua execução, bem como a fiscalização decorrente.

Desta forma, compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, artigo 21, inciso XII, alínea “e” da CF/88², e aos Municípios 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, artigo 30, inciso V, da CF/88³.

No caso dos Estados, a competência é residual, tendo em vista que o artigo 25, § 1º, da CF/88⁴, prescreve que são reservadas aos Estados às competências que não lhes sejam

¹ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XI - trânsito e transporte;

² Art. 21. Compete à União:

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

³ Art. 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;

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



vedadas por esta Constituição, de onde se depreende que, no quesito 'transporte coletivo de passageiros', por exclusão das atribuições municipais e federal, caberá aos Estados a exploração, direta ou mediante licitação, do serviço de transporte rodoviário intermunicipal.

Embora não tenha sido expressa tal atribuição estadual na Lei máxima brasileira, havendo a necessidade de se adotar esta interpretação da competência residual, ressalta-se que as Constituições estaduais podem, muito bem, suplantar esta lacuna legislativa, para que não haja dúvidas. Neste sentido a Constituição do Estado de Santa Catarina atribui ao ente estatal à exploração do serviço de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros:

Art. 8º Ao Estado cabe exercer, em seu território, todas as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição Federal, especialmente:

...

VIII – explorar diretamente ou mediante delegação os recursos hídricos de seu domínio, os serviços de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros e outros de sua competência conforme art. 137; (NR). (Redação dada pela EC/46, de 2007).

Verificamos que a regulamentação e fiscalização do transporte coletivo de passageiros dependerão da área em que o transporte se realiza, ficando a cargo da União (interestadual e internacional), dos Estados (intermunicipal) e dos Municípios (urbano). As regras para a prestação deste serviço, bem como as penalidades decorrentes de descumprimento das normas impostas, são específicas da área de transporte e não se confundem com a aplicação da legislação de trânsito, havendo a necessidade de estruturação de órgão específico para tal gestão (seja Agência reguladora, Secretaria de governo ou qualquer outro órgão ou entidade pertencente à Administração pública).

Portanto ao analisar o conteúdo do Projeto de Lei nº 0298.0/2020, a Diretoria de Planejamento Turístico - GEPROD, ponderando a justificativa acostada no projeto, bem como a importância do segmento do turismo, **concluiu que, salvo melhor juízo**, sob o ponto de vista técnico, **entendeu salutar a proposta ao trazer inovações e tratar de questões essenciais para assegurar que a prestação de serviços ocorra com segurança** (p. 05/08), vejamos:

Conforme Requerimento de Diligenciamento (fl. 3), a Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa solicitou oitiva aos órgãos responsáveis "pela implementação, execução e viabilização jurídica da política pública" proposta através do Projeto de Lei nº 0298.0/2020, que "Dispõe sobre o transporte privado coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Santa Catarina". Sendo assim, considerando que, conforme art 52, inciso I da LEI COMPLEMENTAR Nº 741, DE 12 DE JUNHO DE 2019, compete à Agência de Desenvolvimento do Turismo de Santa Catarina planejar, formular, normatizar, supervisionar, acompanhar e estimular políticas e iniciativas na área do turismo, cabe-nos frisar que esta análise limitou-se aos artigos referentes ao fretamento eventual e turístico sem adentrar nas questões legais e operacionais de competência

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



da Secretaria de Estado da Infraestrutura. Primeiramente, percebe-se que, diferentemente da RESOLUÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT) Nº 4.777, DE 6 DE JULHO DE 2015 que dispõe sobre a regulamentação da prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento, no texto proposto a definição de fretamento eventual (art 3º, inciso V) não menciona que a viagem não deverá ter motivação turística. Citamos aqui a resolução:

VI - Fretamento turístico: o serviço prestado por autorizatária, para deslocamento de pessoas em circuito fechado, com exceção dos casos previstos nesta Resolução, em caráter ocasional, com relação de passageiros transportados e emissão de nota fiscal de acordo com as características da viagem, que deverá ser realizada conforme as modalidades turísticas definidas em legislação;

VII - Fretamento eventual: o serviço prestado por autorizatária, para deslocamento de pessoas em circuito fechado, com exceção dos casos previstos nesta Resolução, em caráter ocasional, com relação de passageiros transportados e emissão de nota fiscal de acordo com as características da viagem, que ocorrerá sem interesse turístico;

Parece-nos relevante fazer essa menção para que avalie-se as possíveis implicações em termos operacionais, especialmente no que diz respeito a emissão do Termo de Autorização considerando também que o Capítulo II da proposta legislativa, ao apresentar os dispositivos referentes à operação das atividades, em sua seção I, trata das duas modalidades sem fazer distinção. Na hipótese de se emitir uma única autorização sem distinguir as duas modalidades, na prática, estaria autorizada a prestar serviços turísticos a pessoa jurídica caracterizada como "serviço de transporte privado prestado por autorizatária, para deslocamento de pessoas em circuito fechado ou aberto, sem habitualidade"? Pois de acordo com a já referida resolução da ANTT, estão dispensados do cadastramento no sistema de prestadores de serviços turísticos do Ministério do Turismo (CADASTUR) os serviços de transporte que não prestam serviços na modalidade de fretamento turístico. Entende-se que há que se considerar os possíveis impactos no exercício da atividade uma vez que a legislação de diferentes municípios catarinenses e de outros estados exige a comprovação de cadastro no Ministério do Turismo para autorizar a realização de passeios locais e outros deslocamentos com fins turísticos.

Ademais, mesmo na hipótese de concederem Termos de Autorização distintos, parece-nos que, ao suprimir a vedação expressa da impossibilidade do autorizatário promover viagens com fins turísticos, abre-se margem para interpretação que o serviço não habitual equivale a modalidade de fretamento turístico; e além das implicações mencionadas no parágrafo anterior no que diz respeito ao exercício da atividade pela iniciativa privada, para a gestão pública perde-se a oportunidade de se dimensionar adequadamente a cadeia envolvida nos serviços turísticos, haja vista que este é um dos objetivos do CADASTUR, sistema operacionalizado por esta autarquia através de Termo de Cooperação que traz, com base na LEI Nº 11.771, DE 17 DE SETEMBRO DE 2008 (Política Nacional do Turismo), o cadastro das transportadoras turísticas como obrigatório

Outro ponto que merece ser discutido nas definições trazidas pela proposição é a inclusão do circuito aberto na descrição de ambas modalidades, e aqui citamos o texto proposto

V - Fretamento eventual: o serviço de transporte privado prestado por autorizatária, para deslocamento de pessoas em circuito fechado ou aberto, sem habitualidade;

VI - Fretamento turístico: o serviço de transporte privado prestado por autorizatária, para deslocamento de pessoas em circuito fechado ou aberto, em caráter ocasional, para fins de turismo;

Pois bem, a supracitada resolução da ANTT limita as duas modalidades ao deslocamento em circuito fechado e assim o caracteriza:

XIV - Circuito fechado: viagem de um grupo de passageiros com motivação comum que parte em um veículo de local de origem a um ou mais locais de destino e, após percorrer todo o itinerário, observado os tempos de permanência estabelecidos nesta

Resolução, este grupo de passageiros retorna ao local de origem no mesmo veículo que efetuou o transporte na viagem de ida;

Ainda nas definições, nota-se também, na comparação com a LEI Nº 11.771, DE 17 DE SETEMBRO DE 2008 que a caracterização de traslado suprimiu “respectivas programações sociais” ao citar os eventos de negócios (feiras, convenções, exposições), cabendo igualmente a avaliação das possíveis implicações na operação das atividades. Na contratação do serviço neste importante segmento que é o setor de eventos, estaria então a contratada (empresa de transporte) isenta de realizar os deslocamentos para as eventuais programações sociais mesmo quando estas integram a programação dos eventos?

Por fim, registra-se que embora as demais modalidades de transporte privado intermunicipal também deem sua contribuição para a atividade turística ao promover o deslocamento de pessoas por motivos diversos, dentre eles, as viagens de lazer e negócios, optou-se pela análise da perspectiva da prestação de serviços turísticos, portanto, com base na Política Nacional de Turismo, limitou-se aos artigos referentes ao fretamento turístico. **Assim, no que compete à esta Gerência, entende-se como salutar a proposta ao trazer inovações e tratar de questões essenciais para assegurar que a prestação de serviços ocorra com segurança**, no entanto, sugere-se a avaliação dos pontos aqui levantados ou apresentação da fundamentação que motivou as alterações para permitir melhor compreensão da matéria proposta.

Sob o ponto de vista estritamente jurídico, observa-se que **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), mas apenas estabelece normas de cunho programático, as quais impõem programas e diretrizes para nortearem a futura atuação estatal. **Assim, não vislumbro vício de inconstitucionalidade sob o aspecto formal a se apontar.**

3. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, esta Procuradoria Jurídica, dentro de suas competências e amparada pelo parecer da área técnica, **manifesta-se pela inexistência de vícios de inconstitucionalidade ou de ilegalidade no Projeto de Lei nº 0298.0/2020 o qual “Dispõe sobre o transporte privado coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Santa Catarina.**

É o parecer, que se submete à apreciação superior.

Alexandre Zanardo
Procurador Jurídico



ESTADO DE SANTA CATARINA
AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO
PROCURADORIA JURÍDICA

Mat. 0615836-6-01/OAB/SC 44.717
(Assinatura digital)



O original deste documento é eletrônico e foi assinado utilizando Assinatura Digital SGP-e por ALEXANDRE ZANARDO em 31/03/2021 às 17:30:08, conforme Decreto Estadual nº 39, de 21 de fevereiro de 2019.
Para verificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo SCC 00005156/2021 e o código NN3R0M88.



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



Ofício nº 101/2021/GABP/SANTUR

Florianópolis, 31 de março de 2021.

Senhor Diretor,

Com os cordiais cumprimentos, em resposta ao Ofício nº 233/CC-DIAL-GEMAT, que solicita parecer, ouvido o Conselho Estadual de Turismo (CET), a respeito do Projeto de Lei nº 0298.0/2020, que “Dispõe sobre o transporte privado coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Santa Catarina”, oriundo da Comissão de Constituição e Justiça da ALESC, informo o que segue:

Segundo a Procuradoria Jurídica desta pasta, não se vislumbra vício de inconstitucionalidade sob o aspecto formal do referido PL. Ademais, conforme parecer técnico em anexo, consideramos relevante a proposta para a segurança dos serviços prestados, embora há de se considerar os aspectos apontados pela analista, a fim de melhor embasar a proposta.

Por fim, informo que consta nos autos também a manifestação do Conselho Estadual de Turismo, conforme solicitado.

Atenciosamente,

Leandro Ferrari

Presidente da Agência de Desenvolvimento do Turismo de Santa Catarina
(Assinatura digital)

Ao Senhor
Daniel Cardoso
Diretor de Assuntos Legislativos
Casa Civil
Florianópolis-SC

O original deste documento é eletrônico e foi assinado utilizando Assinatura Digital SGP-e por LEANDRO FERRARI em 31/03/2021 às 18:40:21, conforme Decreto Estadual nº 39, de 21 de fevereiro de 2019. Para verificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo SCC 00005156/2021 e o código 28NFMOK9.



SECRETARIA DE ESTADO
DA INFRAESTRUTURA
E MOBILIDADE

GOVERNO DE
**SANTA
CATARINA**



PARECER referente ao processo digital SCC 4930/2021, e processos relacionados (SCC 5157/2021-ARESC, SCC 5154/2021-SIE), que trata sobre projeto de Lei que dispõe sobre o transporte **privado coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Santa Catarina.**

Nesse sentido, passamos a informar:

Considerando que o processo digital fora encaminhado à Secretaria de Infraestrutura e Mobilidade (SIE), bem como à Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina (ARESC), este parecer foi formulado em conjunto por ambos os órgãos para demonstrar ponto de vista uniforme das entidades afetadas pela respectiva proposição legal.

Trata-se de projeto de Lei para regulamentar o transporte privado rodoviário intermunicipal de passageiros em Santa Catarina. Ao avaliar o mérito da proposição, observa-se que o projeto propõe mudança considerável para o transporte privado ao remover todo e qualquer tipo de limitação nas características operacionais deste serviço.

Considerando o curto prazo dado para resposta, este documento não promoverá uma análise detalhada de cada artigo, mas sim um parecer geral sobre as possíveis consequências do modelo proposto pelo legislativo. Caso haja interesse numa análise mais aprofundada, esta poderá ser realizada em momento posterior mediante prazo estendido.

Retornando ao mérito da questão, a grande diferenciação entre os serviços privados e os serviços públicos (linhas regulares), pela regra estadual, de forma resumida, reside na exigência de grupo fechado com passageiros pré-determinados para o serviço privado. Diferenciação a qual o legislador eliminaria com a remoção de dispositivos limitadores do serviço privado que hoje existem na legislação e regulamentação infralegal.

Esta eliminação dos limitadores criaria similaridade demasiada entre os serviços delegados com concorrência pública e os serviços privados licenciados, tornando o sistema de transporte contraditório ao exigir concorrência pública para os serviços regulares e ao mesmo tempo licenciar abertamente serviços que passariam a ser prestados de maneira efetivamente idêntica ao serviço público, mas sem a exigência de licitação e demais requisitos como a universalidade e continuidade do serviço.



A relativização da ideia de grupo fechado, concretizada com o art. 17, o §2º do art. 24 e o §1º do art. 28, por exemplo, efetivamente removeria a distinção entre a operação do serviço de caráter público e do serviço privado. Esta alteração poderia gerar impacto negativo aos serviços públicos executados em trechos concomitantes com o serviço privado.

Sob o presente regime constitucional, o transporte regular de passageiros considerado serviço público deve ser prestado diretamente pelo estado, ou mediante delegação, precedida de licitação. Esta estrutura de regulação de monopólio natural existe para garantir a oferta do serviço a toda a população em diferentes regiões, independente do tamanho da demanda, pois há compensação entre linhas superavitárias e linhas deficitárias. A liberação de serviços privados idênticos aos serviços públicos reduz o superávit das linhas de maior demanda, prejudicando a compensação das linhas deficitárias, o que pode acarretar na inviabilidade econômica do sistema e consequente redução desproporcional na oferta de serviços às populações de regiões de menor demanda.

Sobre os dispositivos na proposta, alguns pontos merecem destaque:

1. O projeto mistura elementos de serviços públicos e serviços privados, como o art. 4º, art. 5º, §3º do art. 17, art. 41, algumas alíneas do art. 46, *etc.*

2. A tipificação das condutas passíveis de multa realizada através de Lei Ordinária constitui prática incomum no âmbito de agências reguladoras, pois a regulamentação do serviço (legal ou infralegal) pode passar por alterações implicando em novas obrigações e condutas para as quais o legislador não previu penalidades. O processo legislativo lento para atualizar as tipificações pode prejudicar a efetiva fiscalização dos serviços em face a mudanças legislativas ou regulamentares.

3. A valoração das multas propostas é desproporcional em relação às receitas das atividades reguladas. São prescritos valores ínfimos incapazes de oferecer poder coercitivo para o fiel cumprimento da legislação.



4. Incoerência lógica para a valoração da alínea “d” do inciso II do artigo 46, pois confere ao fiscalizado a opção de negar-se a submeter-se à fiscalização, sob pena de multa menor do que receberia caso fosse efetivamente fiscalizado.

Portanto, em primeira análise, verifica-se que a proposta exige revisão robusta nos seus dispositivos para adquirir consistência interna entre seus artigos, e externa com o ordenamento atual que prevê o modelo de regulação de monopólio natural determinado aos serviços públicos pela CF.

Ressalta-se que a Secretaria de Infraestrutura e Mobilidade promoveu consulta pública¹ em outubro/novembro de 2020, para formulação de regulamentação para o transporte privado, suprimindo lacunas operacionais e atualizando a forma de prestação do serviço para aproximar-se da realidade presente, mas mantendo as características mínimas que o distinguem do serviço público.

Desta consulta, na qual participou o proponente deste projeto de Lei, resultou projeto de Decreto, o qual foi enviado à Casa Civil para as devidas providências (processo SIE 18932/2020). O Decreto proposto, por já ter sido examinado por representantes da sociedade civil, sindicatos das empresas de transporte público e associações das empresas de transporte privado, oferece subsídios valiosos para eventual regulação destes serviços privados.

Recomenda-se ao legislativo a avaliação da proposta de Decreto, e caso entenda de interesse público, modele a eventual regulamentação do setor nos termos ali presentes.

Reiterando o ponto inicialmente levantado, devido ao curto prazo dado para resposta, este documento não promoveu uma análise detalhada de cada artigo, mas sim um parecer geral sobre o modelo proposto pelo legislativo. Caso haja interesse numa análise mais aprofundada, esta poderá ser realizada em momento posterior mediante dilação do prazo.

Sendo o que tínhamos a informar, despedimo-nos cordialmente, colocando-nos à disposição para maiores esclarecimentos, caso houver.

¹ Documentos e relatórios da Consulta Pública disponíveis em <https://www.sie.sc.gov.br/consultaspublicas>



Florianópolis, 24 de março de 2021.

Equipe técnica

Júnia Rosa Soares

Superintendente de Planejamento e
Gestão – SIE

Batista Tonolli Junior

Gerente de Operações de Transporte de
Passageiros Intermunicipal – SIE

Nilton de Sá Junior

Gerente de Fiscalização de Energia,
Gás e Transporte – ARES

Tiago Just Milanez

Gerente de Planejamento de Transporte de
Passageiros Intermunicipal – SIE

Welton Santos Porfiro

Engenheiro Civil – SIE

Guilherme Mauzer Casarotto

Agente Fiscal de Transportes – ARES



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



PARECER N. 09/PROJUR/ARESC

EMENTA: ANÁLISE. DILIGÊNCIA AO PL. 298/2020. ALTERAÇÃO DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL SOBRE TRANSPORTE PRIVADO COLETIVO RODOVIÁRIO INTERMUNICIPAL.

I) RELATÓRIO:

Senhor Presidente,

Trata-se do processo administrativo SGPE n. SCC 5157/2021 – PROCESSO DE REFERÊNCIA N. SCC 4930/2021, em que se solicita a emissão de parecer à ARES C sobre o Projeto de Lei n. 0298.1/2020, que “dispõe sobre o transporte privado coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Santa Catarina”, oriundo da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina.

É o breve relatório.

II) FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:

Da análise da proposta legislativa observa-se que essencialmente propõe mudança considerável para o transporte privado, pois remove todo e quaisquer tipo de limitação nas características operacionais do serviço.



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



Apenas à título informativo, mas não menos importante esclarecer que a reforma administrativa advinda a partir da promulgação da Lei Complementar nº 741/2019, publicada no Diário Oficial do Estado de Santa Catarina nº 21.035, na data de 12 de junho de 2019, **extinguiu o Departamento de Transportes e Terminais – DETER, transferindo suas competências para a “Secretaria de Estado da Infraestrutura – SIE”**, conforme se observa do artigo 40, que se transcreve:

Art. 40. **À SIE compete:**

I – **planejar, formular e normatizar políticas, programas, projetos e ações** referentes aos sistemas portuário e **de mobilidade rodoviária, ferroviária, hidroviária, aeroviária, cicloviária e de pedestres;**

II – **implementar políticas para a infraestrutura de transportes, edificações e obras hidráulicas do Estado, por meio das quais serão realizados a administração, o planejamento, projetos, construções, reconstruções, restaurações, melhoramento, conservações, operações, manutenções, adequações de capacidade e ampliações da infraestrutura de transportes, edificações e obras hidráulicas de interesse do Estado, incluída a recuperação de áreas de interesse da DC;**

III – **definir padrões, normas, diretrizes e especificações técnicas para a execução de estudos, projetos, planos, programas, construções, conservações, restaurações, reconstruções, melhoramento, ampliações e operações voltadas à infraestrutura de transportes, de edificações e de obras hidráulicas de interesse do Estado;**
(...)

V – **exercer o controle direto ou indireto do trânsito e de outras atividades correlacionadas à operação das rodovias sob a jurisdição do Estado;**

VI – **exercer o poder de polícia de tráfego e as competências estabelecidas no art. 21 da Lei federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, nas rodovias sob a jurisdição do Estado;**



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



IX – elaborar e revisar periodicamente:
(...);

c) o Plano Diretor Intermodal de Transportes do Estado;

X – planejar e executar o serviço público de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros;

XI – elaborar, executar e revisar periodicamente a Política Estadual de Transportes de Passageiros;

XII – licitar e firmar documentos de delegação de serviços de transporte intermunicipal de passageiros na forma de lei específica;

XIII – elaborar normas gerais e específicas sobre o sistema de transporte de passageiros sob sua jurisdição, em consonância com a Política Estadual de Transportes de Passageiros;

(...)

XXI – modernizar o sistema de transporte de passageiros sob sua jurisdição; (grifo nosso)

A Autarquia ARES, tem suas competências previstas em sua lei instituidora, principalmente no artigo 4º, II, da Lei nº 16.673/2015, *in verbis*:

Art. 4º A ARES tem por finalidade fiscalizar e orientar a prestação dos serviços públicos concedidos, bem como editar normas técnicas, econômicas e sociais para a sua regulação, quando o serviço for prestado:

Vale citar ainda os artigos da Lei Complementar Estadual n. 741/2019, que assim dispôs:

Da Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina

Art. 56. A ARES tem por objetivo regular, fiscalizar e orientar a prestação dos serviços públicos delegados no



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



Estado, obedecidas as normas constitucionais e a legislação específica.

Parágrafo único. A organização, a estruturação, o funcionamento e as competências da ARES C serão objeto de lei específica que deverá ser encaminhado para o Poder Legislativo.

Art. 57. As competências da ARES C previstas na Lei nº 16.673, de 11 de agosto de 2015, abarcam todos os serviços públicos delegados no Estado, inclusive os de transporte intermunicipal de passageiros.

Especificamente sobre a essência da matéria tratada no Projeto de Lei, há que se destacar que no Estado de Santa Catarina coexistem dois sistemas distintos de transporte intermunicipal de passageiros, sendo eles: 1 - o Sistema Público (mediante concessão e permissão, via licitação) e 2 - o Sistema Privado.

Cada sistema está sujeito a regras distintas, de acordo com o tipo de serviço prestado.

Destaque-se que de acordo com artigo 3º, inc. I, da IN 7/1991, o transporte público é aquele executado por linhas regulares, urbanas ou rodoviárias, assim discriminadas em razão do mercado a ser atendido, caracterizado pela frequência de viagens entre os terminais e preços estabelecidos para os deslocamentos permitidos no documento de outorga.

Ou seja, serviços de ônibus, metro, trem, com percurso, horário e tarifas fixas fornecido por uma empresa de transporte.

O transporte privado apesar de não ter definição explícita na legislação estadual, na legislação federal, especificamente no inciso VII do artigo 4º da Lei Federal 12.587/2012 (Política



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



Nacional de Mobilidade Urbana) encontra-se a seguinte definição transporte privado é aquele não aberto ao público para a realização de viagens com “características operacionais exclusivas para cada linha e demanda”.

Ônibus escolar, ônibus de transporte de trabalhadores de uma fábrica, ônibus de excursão.

Vencidos esses destaques, sobre o mérito do Projeto de Lei, constata-se que traz extrema similaridade entre o transporte privado coletivo e o público coletivo de passageiros, pois deixa de exigir características específicas que hoje se encontram para modalidade privada. Dentre elas, **cite-se a derrubada da exigência de grupo fechado de passageiros pré-determinados.**

Ao se atribuir tamanha liberdade ao serviço privado, esbarra-se na realidade fática de lugares em que as linhas são deficitárias.

Quando licitado o transporte público, busca-se a implementação da universalidade da prestação, para atender também àqueles locais deficitários e não somente as linhas em que o lucro é certo. Fato esse que restará prejudicado com a ideia aventada no projeto. As próprias empresas que hoje prestam serviço público, provavelmente migrarão para prestação do serviço privado ante a enorme liberdade atribuída e sem a exigência de licitação, e atendimento às leis das gratuidades e por aí vai.

Porém, ao analisar especificamente alguma afronta direta à Constituição Estadual ou Federal, não se verifica.



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



III) CONCLUSÃO:

Ante todo o exposto, em que pese não se vislumbrar inconstitucionalidade no PL, capaz de sustentar a indicação de veto, como se trata de análise de Projeto por diligência, sugere-se à essa Presidência que acolha os apontamentos levantados pelo parecer técnico anexo e encaminhe a referida resposta ao órgão solicitante para que, se achar pertinente, exponha a necessidade de maiores debates sobre a similitude de características que seriam atribuídas do serviço público ao privado e suas consequências práticas.

Ademais, vale destacar que a matéria tratada no PL é essencialmente a base do processo SIE 18932/2020, sendo que naquele Decreto já houve manifestação/participação da sociedade civil, sindicato dos transportes e associação do transporte privado.

É o parecer, o qual submeto o presente ao vosso conhecimento, para as providências que entender pertinentes ao caso. Destaca-se que este parecer é meramente opinativo, e não exaure outros elementos desconhecidos até o momento, se fundamentando, tão somente, nos elementos existentes no processo, não competindo a esta Procuradora Jurídica adentrar na análise acerca da conveniência e oportunidade.

Salvo melhor juízo, é o parecer, que tem como base a legislação em vigor na data de sua elaboração.

Florianópolis, 31
de março de 2021.

Marihá Renaty Ferrari Miranda Fabro
Advogada Autárquica – PJ Interina



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



0AB/SC 24.857



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



Ofício n. 0281/2021

Florianópolis, 31 de março de 2021.

Assunto: Resposta Ofício nº 234/CC-DIAL-GEMAT

Senhor Chefe da Casa Civil,

Cumprimentando-o cordialmente, e em resposta ao Ofício nº 234/CC-DIAL-GEMAT, solicitando o exame e a emissão de parecer a respeito do Projeto de Lei nº 0298.0/2020, que “Dispõe sobre o transporte privado coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Santa Catarina”, oriundo da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC), informo:

A Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina – ARES, encaminha “PARECER ARES-SIE – PL TRANSPORTE PRIVADO – (PARECER referente ao processo digital SCC 4930/2021, e processos relacionados (SCC 5157/2021-ARES, SCC 5154/2021-SIE), que trata sobre projeto de Lei que dispõe sobre o transporte privado coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Santa Catarina)”, e pelo “PARECER PROJUR ARES – PARECER N. 09/PROJUR/ARES (EMENTA: ANÁLISE. DILIGÊNCIA AO PL. 298/2020. ALTERAÇÃO DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL SOBRE TRANSPORTE PRIVADO COLETIVO RODOVIÁRIO INTERMUNICIPAL)”, comunicando que de acordo com o exposto no PARECER ARES-SIE – PL TRANSPORTE PRIVADO:

Sobre os dispositivos na proposta, alguns pontos merecem destaque:

1. O projeto mistura elementos de serviços públicos e serviços privados, como o art. 4º, art. 5º, §3º do art. 17, art. 41, algumas alíneas do art. 46, etc.
2. A tipificação das condutas passíveis de multa realizada através de Lei Ordinária constitui prática incomum no âmbito de agências reguladoras, pois a regulamentação do serviço (legal ou infralegal) pode passar por alterações implicando em novas obrigações e condutas para as quais o legislador não previu penalidades. O processo legislativo lento para atualizar as tipificações pode prejudicar a efetiva fiscalização dos serviços em face a mudanças legislativas ou regulamentares.

Ao Senhor
GERSON SCHWERDT
Chefe da Casa Civil
e-mail: gabinete@casacivil.sc.gov.br
Florianópolis – SC



ESTADO DE SANTA CATARINA

Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina – ARES C



3. A valoração das multas propostas é desproporcional em relação às receitas das atividades reguladas. São prescritos valores ínfimos incapazes de oferecer poder coercitivo para o fiel cumprimento da legislação.

4. Incoerência lógica para a valoração da alínea “d” do inciso II do artigo 46, pois confere ao fiscalizado a opção de negar-se a submeter-se à fiscalização, sob pena de multa menor do que receberia caso fosse efetivamente fiscalizado.

“Portanto, em primeira análise, verifica-se que a proposta exige revisão robusta nos seus dispositivos para adquirir consistência interna entre seus artigos, e externa como ordenamento atual que prevê o modelo de regulação de monopólio natural determinado aos serviços públicos pela CF”.

Ressalta-se ainda, de acordo com o **PARECER ARES C-SIE – PL TRANSPORTE PRIVADO**, que a Secretaria de Infraestrutura e Mobilidade promoveu consulta pública em outubro/novembro de 2020, para formulação de regulamentação para o transporte privado, suprimindo lacunas operacionais e atualizando a forma de prestação do serviço para aproximar-se da realidade presente, mas mantendo as características mínimas que o distinguem do serviço público.

Desta consulta, na qual participou o proponente deste projeto de Lei, resultou projeto de Decreto, o qual foi enviado à Casa Civil para as devidas providências (processo SIE 18932/2020). O Decreto proposto, por já ter sido examinado por representantes da sociedade civil, sindicatos das empresas de transporte público e associações das empresas de transporte privado, oferece subsídios valiosos para eventual regulação destes serviços privados.

Salienta-se também, de acordo com o referido **PARECER ARES C-SIE – PL TRANSPORTE PRIVADO**, recomendação “ao legislativo a avaliação da proposta de Decreto, e caso entenda de interesse público, modele a eventual regulamentação do setor nos termos ali presentes”.

Outrossim, importante frisar que o **PARECER PROJUR ARES C – PARECER N. 09/PROJUR/ARES C**, comunica: “Da análise da proposta legislativa observa-se que essencialmente propõe mudança considerável para o transporte privado, pois remove todo e quaisquer tipo de limitação nas características operacionais do serviço”.

Destacando ainda, “Especificamente sobre a essência da matéria tratada no Projeto de Lei, há que se destacar que no Estado de Santa Catarina coexistem dois sistemas distintos de transporte intermunicipal de passageiros, sendo eles: 1 - o Sistema



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



Público (mediante concessão e permissão, via licitação) e 2 - o Sistema Privado”. E que, “Cada sistema está sujeito a regras distintas, de acordo com o tipo de serviço prestado”.

O PARECER PROJUR ARES C – PARECER N. 09/PROJUR/ARES C, quanto ao “mérito do Projeto de Lei, constata-se que traz extrema similaridade entre o transporte privado coletivo e o público coletivo de passageiros, pois deixa de exigir características específicas que hoje se encontram para modalidade privada. Dentre elas, cite-se a derrubada da exigência de grupo fechado de passageiros pré-determinados”.

Assim, “Ao se atribuir tamanha liberdade ao serviço privado, esbarra-se na realidade fática de lugares em que as linhas são deficitárias”. Ressalta-se, no entanto de acordo com o referido PARECER PROJUR ARES C – PARECER N. 09/PROJUR/ARES C, que “ao analisar especificamente alguma afronta direta à Constituição Estadual ou Federal, não se verifica”.

Atenciosamente,

[assinatura digital]

IÇURITI PEREIRA DA SILVA
Presidente em exercício



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



PARECER Nº 118/21-PGE

Florianópolis, data da assinatura digital.

Processo: SCC 5155/2021

Assunto: Pedido de diligência ao Projeto de Lei nº 0298.0/2020

Origem: Casa Civil (CC)

Interessado: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc)

Ementa: Consulta sobre o pedido de diligência ao Projeto de Lei nº 0298.0/2020, que "Dispõe sobre o transporte privado coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Santa Catarina". Ausência de violação à competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, da CRFB). Competência dos Estados-membros para executar o serviço de transporte interestadual (art. 25, § 1º, da CRFB) que compreende a competência para legislar e regulamentar o serviço em âmbito estadual. ADI 1052. Ausência de vício de inconstitucionalidade formal. Atividade, de natureza privada, exercida por meio de autorização do poder público, sem necessidade de licitação. Possibilidade. Não incidência do art. 175 da CRFB, aplicável apenas à delegação de serviços públicos. Constitucionalidade material. Fretamento colaborativo. Forma de contratação de serviço já existente. Ausência de ilegalidade. Viabilidade da proposição.

Senhora Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica,

1. RELATÓRIO

Trata-se de pedido de diligência formulado pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, competindo à Procuradoria-Geral do Estado, consoante o Ofício nº 232/CC-DIAL-GEMAT, o exame da constitucionalidade e da legalidade e a emissão de parecer a respeito do Projeto de Lei n.º 0298.0/2020, que "Dispõe sobre o transporte privado coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Santa Catarina".

É a síntese do essencial.

2. ANÁLISE



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



O Decreto nº 2.382, de 28 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo, sobre as diligências estabelece o seguinte:

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

A análise realizada pela Procuradoria-Geral do Estado restringe-se à legalidade e à constitucionalidade do projeto de lei, cabendo às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da administração pública estadual consultadas, manifestarem-se quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público.

Passa-se, pois, à apreciação da constitucionalidade e da legalidade da proposição que "estabelece normas sobre o transporte privado coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros" (art. 1º, PL n.º 0298.0/2020).

O projeto conta com 59 (cinquenta e nove) artigos, subdivididos em cinco títulos e trata, em suma, de aspectos gerais sobre o serviço de transporte privado coletivo rodoviário intermunicipal, meios de obtenção do consentimento do ente estadual e requisitos exigidos à obtenção da autorização para exercício da atividade, estabelece regramento relativo à operação dos serviços, responsabilidades, obrigações, vedações e sanções impostas à empresa transportadora autorizatória, além de contar com título dedicado à regulação da atividade, relacionando condutas configuradoras de abuso regulatório e estabelecendo a necessária submissão de atos normativos referentes ao transporte privado coletivo rodoviário a uma análise de impacto regulatório.

A justificativa da proposição consiste na necessária atualização do diploma legal vigente a respeito da matéria, visando adequá-lo à realidade atual e às normas constitucionais e infraconstitucionais que lhe sobrevieram. Nas palavras do autor do projeto:

A norma que aborda o tema no Estado de Santa Catarina, é a Lei 5.684/80. Portanto, a lei da qual emergiram os outros dispositivos legais é anterior às Constituições Federal e Estadual, ao Código de Defesa do Consumidor, à Lei de Licitações, à Lei de concessões, ao Código de Trânsito Brasileiro e a outros dispositivos legais que, de maneira direta ou indireta, afetam o setor de transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros.

O presente projeto de lei trata exclusivamente do transporte privado de passageiros, também conhecido como transporte por fretamento, executado por transportadoras para finalidades diversas. Uma dessas finalidades é o transporte turístico ou eventual, que, por suas características, não exige a habitualidade demandada no transporte público intermunicipal de passageiros. A modalidade de transporte privado por fretamento contínuo é aquela executada por transportadoras que levam pessoas de casa para o trabalho às



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



expensas do empregador. Uma novidade que surgiu em 2017 e ficou popular em 2019, foi a modalidade de transporte privado por fretamento colaborativo. Com o advento da tecnologia, um grupo de pessoas contrata um ônibus por intermédio de um aplicativo e, dessa forma, dividem entre si o preço do fretamento que, por sua vez, é determinado pelas leis de mercado.

Assim, nota-se urgente a regulamentação de tais serviços de maneira a conferir segurança jurídica à iniciativa privada. Dessa forma a sociedade catarinense ganha: as transportadoras ganham confiança para participar do mercado e a população é beneficiada pela quantidade maior de ofertantes dos serviços.

(...)

A presente norma visa regulamentar o fretamento colaborativo. Inicialmente, nota-se que o artigo 29 garante a liberdade da prestação do serviço. Posteriormente, o seu parágrafo único exige que quaisquer regulamentações posteriores são condicionadas à Análise de Impacto Regulatório, prevista no art. 52 e seguintes. Dessa forma, evita-se a edição de normas arbitrárias tendentes a abolir o serviço.

(...)

Assim, o presente projeto visa dar uma nova abordagem legislativa sobre o assunto, visto que a legislação atual que rege os transportes foi editada em 1980, isto é, há quase 40 anos. Além disso, é objetivado pelo projeto a defesa da livre concorrência, dando maior possibilidade de escolha para o consumidor catarinense.

Exposta a intenção do PL n.º 0298.0/2020, passa-se a analisar sua conformidade ou não com o ordenamento jurídico.

2.1 Competência dos Estados-membros para legislar sobre transporte intermunicipal

Ao delimitar as competências materiais e legislativas dos entes federativos, a Constituição da República atribuiu à União competência privativa para traçar diretrizes à política nacional de transportes e para legislar sobre trânsito e transporte, conforme se observa do art. 22, IX e XI, *in verbis*:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

IX - diretrizes da política nacional de transportes;

(...)

XI - trânsito e transporte;

(...)

No exercício de sua competência legislativa, a União instituiu a "Política Nacional de Mobilidade Urbana" - PNMU, por meio da Lei n.º 12.587/2012, na qual o transporte privado coletivo está conceituado como "serviço de transporte de passageiros não aberto ao público para a realização de viagens com características operacionais exclusivas para cada linha e demanda" (art. 4º, VII).



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



A PNMU, ainda, confere ao poder público competente a atribuição de autorizar, disciplinar e fiscalizar os serviços de transporte privado coletivo:

Art. 11. Os serviços de transporte privado coletivo, prestados entre pessoas físicas ou jurídicas, deverão ser autorizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público competente, com base nos princípios e diretrizes desta Lei.

Ao delimitar as atribuições de cada ente federado, a PNMU conferiu de forma expressa aos Estados a prestação dos serviços de transporte *público* coletivo intermunicipais de caráter urbano (art. 17, I), porém nada dispôs quanto ao transporte *privado* coletivo intermunicipal.

Frente a isso, considerando que, no exercício da competência legislativa conferida pelo art. 22, IX e XI, da Constituição da República, a União não atribuiu a competência para regulamentar o transporte privado coletivo intermunicipal a ente diverso, tem-se por aplicável a competência residual prevista no art. 25, § 1º, da Constituição da República, pois "São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição". Trata-se de serviço não relacionado dentre as competências da União (art. 21, XII, e, da CRFB) ou dos Municípios (art. 30, V, da CRFB), de forma que se entende inserido na competência estadual, conforme já reconheceu o Supremo Tribunal Federal:

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRANSPORTE INTERMUNICIPAL. COMPETÊNCIA REGULAMENTAÇÃO. ESTADO. CF/88, ART. 30, I. 1. Ocorrência de descompasso de decreto municipal frente à legislação estadual ao impedir o embarque ou desembarque de passageiros das linhas intermunicipais fora de terminais. Inteligência do art. 30, I, da Constituição Federal. 2. **Compete aos Estados-membros explorar e regulamentar a prestação de serviços de transporte intermunicipal.** ADI 2.349/ES. 3. Agravo regimental improvido. (RE 549549 AgR, Relator(a): ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 25/11/2008, DJe-241 DIVULG 18-12-2008 PUBLIC 19-12-2008 EMENT VOL-02346-13 PP-02923 RTJ VOL-00209-03 PP-01384 RT v. 98, n. 882, 2009, p. 124-126, grifou-se)

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ESTADO-MEMBRO: PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA. ÔNIBUS: FRETAMENTO PARA FINS TURÍSTICOS: DECRETO ESTADUAL REGULAMENTADOR. Decreto 29.912, de 1989, do Estado de São Paulo. I. - Fretamento de ônibus para o transporte com finalidade turística, ou para o atendimento do turismo no Estado. **Transporte ocasional de turistas, que reclama regramento por parte do Estado-membro, com base no seu poder de polícia administrativa, com vistas à proteção dos turistas e do próprio turismo.** CF, art. 25, § 1º. Inocorrência de ofensa à competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (CF, art. 22, XI). II. - RE conhecido e não provido. (RE 201865, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



em 28/10/2004, DJ 04-02-2005 PP-00021 EMENT VOL-02178-02 PP-00290 LEXSTF v. 27, n. 315, 2005, p. 173-182 RTJ VOL-00193-03 PP-01078, grifou-se)

No mesmo sentido, a Constituição do Estado de Santa Catarina é expressa ao atribuir ao ente estadual a exploração do serviço de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros:

Art. 8º Ao Estado cabe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal, especialmente:

(...)

VIII – explorar diretamente ou mediante delegação os recursos hídricos de seu domínio, os serviços de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros e outros de sua competência conforme art. 137; (Redação dada pela EC/46, de 2007).

Assim, tem-se como legítima a iniciativa legislativa do Estado-membro em relação ao tema.

Não se desconhece as numerosas decisões da Suprema Corte reconhecendo a inconstitucionalidade de dispositivos de leis estaduais, frente à invasão da competência da União para legislar sobre trânsito e transporte. Para ilustrar, cita-se:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 15.168/10 DO ESTADO DE SANTA CATARINA, QUE "DISPÕE SOBRE A INFRAESTRUTURA E EQUIPAMENTOS DE SEGURANÇA E ACESSIBILIDADE PARA AS FORMAS DE MOBILIDADE NÃO MOTORIZADAS E ADOTA OUTRAS PROVIDÊNCIAS". COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TRÂNSITO. OFENSA AO ARTIGO 22, INCISO XI, DA CRFB. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DOS ARTIGOS 4º e 11 DO DIPLOMA IMPUGNADO. MATÉRIA ESPECÍFICA DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO. LEI 9.503/97. PRECEDENTES. LEI DE ORIGEM PARLAMENTAR. ALEGAÇÃO DE USURPAÇÃO DA INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA CRIAR ATRIBUIÇÕES PARA OS ÓRGÃOS DE TRÂNSITO ESTADUAIS. INOCORRÊNCIA. DISPOSITIVOS MERAMENTE PROGRAMÁTICOS. ACESSIBILIDADE E MOBILIDADE URBANA. COMPETÊNCIA COMUM E CONCORRENTE. ARTIGOS 23, INCISOS II, VI E XII; E 24, INCISO XIV DA CRFB. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. A Constituição federal, nos termos do seu artigo 22, XI, erigiu a uniformidade nacional como diretriz para o disciplinamento do trânsito e transporte, de sorte que cabe somente à União dispor sobre a matéria. 2. In casu, invadem o campo da competência privativa da União os artigos 4º e 11 da Lei estadual 15.168, de 11 de maio de 2010, porquanto o real escopo do diploma estadual, naqueles artigos, é a conceituação de elementos do trânsito (artigo 4º) e a especificação das formas de sinalização de trânsito das ciclovias, ciclo faixas, passeios, vias de tráfego não motorizado compartilhado e passarela (art. 11). (...)
(ADI 4573, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



21/02/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-053 DIVULG 11-03-2020
PUBLIC 12-03-2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE MINAS GERAIS. LICENCIAMENTO DE MOTOCICLETAS PARA TRANSPORTE DE PASSAGEIROS ("MOTOTÁXI"). COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. I - Competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (CF, art.22, XI). II - Exercício de atribuição pelo Estado que demanda autorização em lei complementar. III - Inexistência de autorização expressa quanto ao transporte remunerado de passageiros por motocicletas. IV - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei mineira 12.618/97.

(ADI 3136, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2006, DJ 10-11-2006 PP-00049 EMENT VOL-02255-02 PP-00250 RT v. 96, n. 857, 2007, p. 168-175 LEXSTF v. 29, n. 338, 2007, p. 56-70)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SANTA CATARINA. LICENCIAMENTO DE MOTOCICLETAS DESTINADAS AO TRANSPORTE REMUNERADO DE PASSAGEIROS. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. É da competência exclusiva da União legislar sobre trânsito e transporte, sendo necessária expressa autorização em lei complementar para que a unidade federada possa exercer tal atribuição (CF, artigo 22, inciso XI, e parágrafo único). 2. Inconstitucional a norma ordinária estadual que autoriza a exploração de serviços de transporte remunerado de passageiros realizado por motocicletas, espécie de veículo de aluguel que não se acha contemplado no Código Nacional de Trânsito. 3. Matéria originária e de interesse nacional que deve ser regulada pela União após estudos relacionados com os requisitos de segurança, higiene, conforto e preservação da saúde pública. Ação direta de inconstitucionalidade procedente.

(ADI 2606, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 21/11/2002, DJ 07-02-2003 PP-00022 EMENT VOL-02097-03 PP-00509)

Nada obstante, é possível perceber que, nos casos acima tratados, pretendeu-se legislar no âmbito estadual sobre questões gerais e que demandavam tratamento nacional uniforme.

A proposição em exame, de forma diversa, cinge-se ao estabelecimento de "normas sobre o transporte privado coletivo rodoviário *intermunicipal* de passageiros" (art. 1º do PL 0298.0/2020), possuindo nítida conotação estadual. Para esse tema, conforme recentemente reconheceu o Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1052, a competência legislativa é dos Estados-membros:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 9.823/1993 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. COMPETÊNCIA DOS ESTADOS PARA LEGISLAR SOBRE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL E SEGURANÇA PÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE DA CESSÃO GRATUITA DE PASSAGENS



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



A POLICIAIS MILITARES NO SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS. IMPROCEDÊNCIA. 1. **A segurança pública é de competência comum dos Estados-membros (CF, art. 144), sendo também sua competência remanescente a prerrogativa de legislar sobre transporte intermunicipal (CF, art. 25, § 1º).** 2. A concessão de dois assentos a policiais militares devidamente fardados nos transportes coletivos intermunicipais vai ao encontro da melhoria das condições de segurança pública nesse meio de locomoção, em benefício de toda a Sociedade, questão flagrantemente de competência dos Estados-membros (CF, art. 144) e afasta qualquer alegação de desrespeito ao princípio da igualdade, uma vez que o discrimen adotado é legítimo e razoável, pois destinado àqueles que exercem atividade de polícia ostensiva e visam à preservação da ordem pública. 3. A Lei 9.823/1993 do Estado do Rio Grande do Sul não representa indevida interferência no contrato de concessão firmado com a concessionária, uma vez que não há alteração na equação do equilíbrio financeiro-econômico do contrato administrativo. 4. Ação direta julgada improcedente.

(ADI 1052, Relator(a): LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 24/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-229 DIVULG 16-09-2020 PUBLIC 17-09-2020, grifou-se)

O voto vencedor, proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes, esmiuçou o tema atinente à competência dos Estados-membros para legislar sobre transporte intermunicipal e sua transcrição faz-se oportuna, a fim de corroborar a ausência de vício de inconstitucionalidade formal orgânica na proposição em exame:

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro, portanto, é o princípio da predominância do interesse, não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, mas também em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias, como na presente ação direta de inconstitucionalidade.

A própria Constituição Federal, presumindo, de forma absoluta para algumas matérias, a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

(...)

Essa opção inicial do legislador constituinte, ao centralizar, nos poderes enumerados da União (CF, artigo 22), a maioria das matérias legislativas mais importantes, contudo, não afastou da Constituição de 1988 os princípios básicos de nossa tradição republicana federalista, que gravita em torno do princípio da autonomia, da participação política e da existência de competências legislativas próprias dos Estados/Distrito Federal e Municípios, indicando ao intérprete a necessidade de aplicá-los como vetores principais em cada hipótese concreta em que haja a necessidade de análise da predominância do interesse, para que se garanta a manutenção, fortalecimento e,



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



principalmente, o equilíbrio federativo (...).

Como se sabe, na esteira de outros documentos constitucionais, o legislador constituinte de 1988 distribuiu entre os entes federativos a competência legislativa em diversas matérias, reservando ao ente central (União) o protagonismo necessário para a edição de normas de interesse geral, e aos demais entes a possibilidade de suplementarem essa legislação geral.

(...)

Conforme já observei em sede doutrinária (Direito constitucional. 36. ed. – São Paulo: Atlas, 2020), as competências relacionadas a segurança pública (CF, art. 144) e para regulamentação do transporte intermunicipal (CF, art. 25, §1º) são pertencentes ao Estado membro. Uma rápida análise sobre a divisão de competências prevista na Constituição Federal de 1988 demonstra que a União não detém outras competências senão aquelas que lhe são deferidas expressamente pelo texto constitucional. No tocante, porém, aos Estados-membros, apesar de possuírem algumas competências descritas explicitamente, encontram no art. 25, § 1º, a grande fonte de sua competência, pois lhes são reservadas as competências que não lhes sejam vedadas pela constituição. Por outro lado, em relação aos municípios, a constituição adota a técnica de enunciar competências explícitas, além de fornecer um critério para a determinação de competência, por meio da cláusula assuntos de interesse local.

Com efeito, o art. 22, IX e XI, confere à União, privativamente, competência para legislar sobre as diretrizes da política nacional de transportes e sobre trânsito e transporte. Além disso, a Constituição Federal, no art. 21, XII, e, afirma competir à União explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão de serviço de transporte rodoviário, interestadual e internacional de passageiros

Ainda, no campo específico do transporte coletivo municipal, o art. 30, V, faz referência expressa à competência municipal para 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

(...)

Conclui-se, portanto, não competir à União, tampouco aos municípios, legislar sobre normas de trânsito e transporte intermunicipal, sob pena de invasão da esfera de atuação do Estado-membro. Trata-se, por conseguinte, de competência remanescente dos Estados-membros, aos quais competirão a gestão e a administração das modalidades de transporte coletivo intermunicipal.

O objeto da proposição tampouco se encontra inserido dentre aqueles de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, previstas no §1º do art. 61 da CF/88 e reproduzidas, em razão do princípio da simetria, pelo § 2º do art. 50 da CESC. É que, conforme orientação do Supremo Tribunal Federal, "a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliada, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca" (ADI 724 MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. 7-5-1992, p. DJ de 27-4-2001).

Ademais, não se trata de matéria reservada à lei complementar (art. 57 da



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



CESEC).

Frente a isso, tem-se que a proposição, direcionada a regulamentar os serviços de transporte privado coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros no âmbito do Estado de Santa Catarina, não viola competência legislativa privativa da União e encontra fundamento no art. 25, § 1º, da Constituição da República, bem como no art. 8º, VIII, da Constituição Estadual.

2.2 Habilitação à prestação do serviço de transporte privado coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros por meio do instituto da autorização

A livre iniciativa é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil e do Estado de Santa Catarina (art. 1º da CRFB e art. 1º da Constituição do Estado). Na mesma linha, a liberdade profissional encontra-se inserta dentre os direitos e deveres individuais e coletivos previstos no art. 5º da Constituição da República, nesses termos

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

Muito embora o serviço de transporte público exija maior interferência estatal, não deve haver, com relação ao transporte coletivo privado, intervenção para além do necessário à regulamentação da atividade e ao exercício do poder de polícia administrativa, com o objetivo de garantir sua razoável ordenação e o atendimento a condições mínimas de conforto, higiene e segurança aos usuários.

A partir da concepção de que se trata de serviço prestado em âmbito *privado* (conquanto sua oferta à coletividade esteja sujeita ao poder de polícia administrativa), conclui-se ser desnecessária a realização de licitação para seleção dos prestadores, assim como não é exigida a celebração de contratos de concessão ou permissão, haja vista tratar-se de hipótese alheia ao âmbito de incidência do art. 175 da Constituição da República, dirigido de forma expressa à prestação de serviços *públicos*.

É viável, dessa forma, a habilitação para o desempenho da atividade por intermédio do instituto da "autorização", tal como sugere a proposição.

Marçal Justen Filho conceitua essa forma de consentimento do Poder Público como ato administrativo "destinado a facultar a um particular, o desempenho de atividades privadas dotadas de relevância perante terceiros ou vinculadas à satisfação de um interesse coletivo" (*in Curso de direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016). A razão de ser da autorização decorre da existência de atividades que, por natureza, são de interesse privado, mas que precisam de consentimento estatal pela necessidade de ser exercido, pela Administração, o seu poder de polícia. Conquanto haja na atividade autorizada interesse predominantemente privado, essa é capaz de trazer comodidade a um grupo de pessoas, despertando certa relevância em âmbito coletivo. Daí a necessidade do poder do polícia.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



No caso específico do transporte privado coletivo, José dos Santos Carvalho Filho confirma tratar-se de atividade privada, consentida pelo poder público mediante autorização:

(...) a lei de mobilidade urbana caracteriza o serviço de *transporte privado coletivo*, considerada a sua natureza, como atividade tipicamente *privada*, de onde se infere que o poder de polícia, exercido pela Administração ao momento da instituição do serviço, deve ensejar consentimento estatal por meio de *autorização*. Cuida-se, pois, de *serviço autorizado* (art. 11). (*in Manual de direito administrativo*. 31. ed. rev., atual. e ampl. Dão Paulo: Atlas, 2017, p. 297-298)

Logo, a autorização é o meio de consentimento adequado ao serviço de transporte privado coletivo intermunicipal, pois, a um só tempo, viabiliza o exercício do poder de polícia pelo ente público e permite o desempenho da atividade - privada, por natureza - sem intervenções significativas e por todos os interessados que atendam as condições mínimas estabelecidas.

Neste ponto, a proposição apresenta-se materialmente constitucional por não implicar afronta ao disposto no art. 175 da Constituição da República, na medida em que trata de atividades privadas, diversamente do dispositivo citado, incidente apenas sobre os serviços públicos.

2.3 Demais disposições

A proposição mostra-se consentânea com o ordenamento jurídico também em seu demais termos.

Destina-se a estabelecer condições mínimas, no âmbito estadual, à prestação do serviço público de transporte privado coletivo intermunicipal, sob regime de fretamento, tema que, como visto, circunscreve-se ao poder de polícia dos Estados-membros e para o qual não há previsão de iniciativa privativa para o processo legislativo, evidenciando a constitucionalidade formal da proposição.

Há conformidade, inclusive, com o permissivo contido no Código de Trânsito Brasileiro (Lei n.º 9.503/1997), segundo o qual cabe ao poder competente para autorizar o serviço de transporte por veículos de aluguel, individual ou coletivo, regular as condições técnicas e de segurança de acordo com as suas peculiaridades:

Art. 107. Os veículos de aluguel, destinados ao transporte individual ou coletivo de passageiros, deverão satisfazer, além das exigências previstas neste Código, às condições técnicas e aos requisitos de segurança, higiene e conforto estabelecidos pelo poder competente para autorizar, permitir ou conceder a exploração dessa atividade.

No que tange ao fretamento colaborativo, definido como "serviço de transporte privado coletivo de passageiros rodoviário intermunicipal, prestado por aplicativo ou



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



outras soluções tecnológicas intermediadoras de fretamento entre usuário e transportadora, cuja tarifa é definida pelas leis de mercado e dividida individualmente entre os usuários" (art. 3º, VIII, do PL n.º 0298.0/2020), tampouco se observa vícios de inconstitucionalidade ou de ilegalidade.

Consoante apontado, vigora na República Federativa do Brasil a livre iniciativa, garantindo-se o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, desde que, quando exigido por lei, sejam atendidas as qualificações profissionais cabíveis (art. 1º e 5º, XIII, da CRFB). Frente a essas premissas, pode-se dizer que há liberdade ao exercício de atividades laborais no território nacional, contanto que, nesse mister, não sejam contrariadas outras disposições constitucionais ou legais.

Assim, não há impeditivo para que legislação estadual discorra sobre o denominado "fretamento colaborativo", visto que se trata, em linhas gerais, de mera inovação na forma de contratação de serviço há muito tempo existente (transporte privado na forma de fretamento) e cuja implementação já se verifica na realidade social hodierna.

As disposições contidas no projeto a respeito desse tema limitam-se a estabelecer que: (i) "É livre o fretamento colaborativo no Estado de Santa Catarina por intermédio de aplicativos ou programas de computador" (art. 29); (ii) a edição de atos sobre o tema condiciona-se a Análise de Impacto Regulatório (art. 29, parágrafo único); (iii) as transportadoras passíveis de contratação por aplicativos e afins devem estar autorizadas pelo órgão competente para atuar no mercado de transporte coletivo privado de passageiros intermunicipal, exigência dispensada às empresas que apenas intermediem a relação entre os usuários e as autorizadas (art. 30); (iv) as comunicações de viagem e número de passageiros devem se dar na forma disposta para os serviços de fretamento individual ou turístico, dispensada a comunicação ou autorização a respeito do local de embarque e desembarque dos passageiros (arts. 31 e 32).

Tais previsões não violam as disposições contidas na PNMU, nem constituem atividade proibida por lei, de forma que não se vislumbra óbice à sua inclusão no projeto.

Tocante às sanções relacionadas no Capítulo III do Título III (art. 41 e seguintes), infere-se que não violam a proporcionalidade e são passíveis de cominação no exercício do poder de polícia. Aliás,

(...) o Superior Tribunal de Justiça possui entendimento de que as sanções aplicadas pela Administração Pública, no exercício do seu poder de polícia, não ofendem o princípio da legalidade, visto que lei ordinária delega ao Poder Executivo a competência para editar normas e regulamentos nos limites de sua atuação, inclusive tipificar as condutas passíveis de punição, principalmente no tocante a atividades eminentemente técnicas. (AgInt no REsp 1788922/MT, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/12/2019, DJe 19/12/2019)



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



No que se refere às disposições atinentes à regulação da atividade, estabelecidas no Título IV, tem-se que visam dar concretude, dentre outros, a dispositivo da Constituição do Estado de Santa Catarina segundo o qual "A lei estimulará a livre iniciativa e a livre concorrência, reprimindo os abusos do poder econômico" (art. 134, § 4º). A rigor, busca-se evitar a concentração do exercício da atividade em determinados agentes econômicos, de forma a garantir a livre escolha pelos usuários dentre o maior número possível de prestadores.

Por fim, infere-se que a proposição trata do transporte privado coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros, sem veicular ações concretas capazes de resultar em eventual invasão da iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Não houve criação de despesa nem ingerência nas atribuições dos órgãos da Administração Pública.

Frente ao explicitado e adotando-se uma postura deferente em relação à carta de intenções do Poder Legislativo, não se vislumbram vícios de inconstitucionalidade e de ilegalidade na proposição em análise.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se pela não existência de vícios de inconstitucionalidade ou de ilegalidade no Projeto de Lei n.º 0298.0/2020, o qual "Dispõe sobre o transporte privado coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Santa Catarina".

É o parecer.

FLÁVIA BALDINI KEMPER
Procuradora do Estado



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



SCC 5155/2021

Assunto: Pedido de diligência ao Projeto de Lei nº 0298.0/2020

Origem: Casa Civil (CC)

Interessado: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc)

DESPACHO

Manifesto concordância com o parecer exarado pela Procuradora do Estado, Dra. Flávia Baldini Kemper, no processo em epígrafe, pelos próprios fundamentos e bem lançadas razões, cuja ementa está assim lançada:

Ementa: Consulta sobre o pedido de diligência ao Projeto de Lei nº 0298.0/2020, que “Dispõe sobre o transporte privado coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Santa Catarina”. Ausência de violação à competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, da CRFB). Competência dos Estados-membros para executar o serviço de transporte interestadual (art. 25, § 1º, da CRFB) que compreende a competência para legislar e regulamentar o serviço em âmbito estadual. ADI 1052. Ausência de vício de inconstitucionalidade formal. Atividade, de natureza privada, exercida por meio de autorização do poder público, sem necessidade de licitação. Possibilidade. Não incidência do art. 175 da CRFB, aplicável apenas à delegação de serviços públicos. Constitucionalidade material. Fretamento colaborativo. Forma de contratação de serviço já existente. Ausência de ilegalidade. Viabilidade da proposição.

Assim, submeto à consideração superior.

Florianópolis, data da assinatura digital.

Aline Cleusa de Souza
Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**



SCC 5155/2021

Assunto: Consulta sobre o pedido de diligência ao Projeto de Lei nº 0298.0/2020, que “Dispõe sobre o transporte privado coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Santa Catarina”. Ausência de violação à competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, da CRFB). Competência dos Estados-membros para executar o serviço de transporte interestadual (art. 25, § 1º, da CRFB) que compreende a competência para legislar e regulamentar o serviço em âmbito estadual. ADI 1052. Ausência de vício de inconstitucionalidade formal. Atividade, de natureza privada, exercida por meio de autorização do poder público, sem necessidade de licitação. Possibilidade. Não incidência do art. 175 da CRFB, aplicável apenas à delegação de serviços públicos. Constitucionalidade material. Fretamento colaborativo. Forma de contratação de serviço já existente. Ausência de ilegalidade. Viabilidade da proposição.

Origem: Casa Civil (CC)

Interessado: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc)

De acordo com o **Parecer nº 118/21-PGE** da lavra da Procuradora do Estado, Dra. Flávia Baldini Kemper, referendado pela Dra. Aline Cleusa de Souza, Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica.

SÉRGIO LAGUNA PEREIRA
Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos

DESPACHO

1. Acolho o **Parecer nº 118/21-PGE** referendado pelo Dr. Sérgio Laguna Pereira, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.
2. Encaminhe-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil.

Florianópolis, data da assinatura digital.

ALISSON DE BOM DE SOUZA
Procurador-Geral do Estado



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**



SCC 5155/2021

Assunto: Consulta sobre o pedido de diligência ao Projeto de Lei nº 0298.0/2020, que “Dispõe sobre o transporte privado coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Santa Catarina”. Ausência de violação à competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, da CRFB). Competência dos Estados-membros para executar o serviço de transporte interestadual (art. 25, § 1º, da CRFB) que compreende a competência para legislar e regulamentar o serviço em âmbito estadual. ADI 1052. Ausência de vício de inconstitucionalidade formal. Atividade, de natureza privada, exercida por meio de autorização do poder público, sem necessidade de licitação. Possibilidade. Não incidência do art. 175 da CRFB, aplicável apenas à delegação de serviços públicos. Constitucionalidade material. Fretamento colaborativo. Forma de contratação de serviço já existente. Ausência de ilegalidade. Viabilidade da proposição.

Origem: Casa Civil (CC)

Interessado: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc)

De acordo com o **Parecer nº 118/21-PGE** da lavra da Procuradora do Estado, Dra. Flávia Baldini Kemper, referendado pela Dra. Aline Cleusa de Souza, Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica, acolhido anteriormente (fls. 4/17) .

MARCELO MENDES
Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos

DESPACHO

1. Ratifico o **Parecer nº 118/21-PGE** referendado pelo Dr. Marcelo Mendes, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**



2. Encaminhe-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil.

Florianópolis, data da assinatura digital.

LUIZ DAGOBERTO CORRÊA BRIÃO
Procurador-Geral do Estado



SECRETARIA DE ESTADO
DA INFRAESTRUTURA
E MOBILIDADE

GOVERNO DE
SANTA CATARINA



PARECER referente ao processo digital SCC 4930/2021, e processos relacionados (SCC 5157/2021-ARESC, SCC 5154/2021-SIE), que trata sobre projeto de Lei que dispõe sobre o transporte **privado coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Santa Catarina.**

Nesse sentido, passamos a informar:

Considerando que o processo digital fora encaminhado à Secretaria de Infraestrutura e Mobilidade (SIE), bem como à Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina (ARESC), este parecer foi formulado em conjunto por ambos os órgãos para demonstrar ponto de vista uniforme das entidades afetadas pela respectiva proposição legal.

Trata-se de projeto de Lei para regulamentar o transporte privado rodoviário intermunicipal de passageiros em Santa Catarina. Ao avaliar o mérito da proposição, observa-se que o projeto propõe mudança considerável para o transporte privado ao remover todo e qualquer tipo de limitação nas características operacionais deste serviço.

Considerando o curto prazo dado para resposta, este documento não promoverá uma análise detalhada de cada artigo, mas sim um parecer geral sobre as possíveis consequências do modelo proposto pelo legislativo. Caso haja interesse numa análise mais aprofundada, esta poderá ser realizada em momento posterior mediante prazo estendido.

Retornando ao mérito da questão, a grande diferenciação entre os serviços privados e os serviços públicos (linhas regulares), pela regra estadual, de forma resumida, reside na exigência de grupo fechado com passageiros pré-determinados para o serviço privado. Diferenciação a qual o legislador eliminaria com a remoção de dispositivos limitadores do serviço privado que hoje existem na legislação e regulamentação infralegal.

Esta eliminação dos limitadores criaria similaridade demasiada entre os serviços delegados com concorrência pública e os serviços privados licenciados, tornando o sistema de transporte contraditório ao exigir concorrência pública para os serviços regulares e ao mesmo tempo licenciar abertamente serviços que passariam a ser prestados de maneira efetivamente idêntica ao serviço público, mas sem a exigência de licitação e demais requisitos como a universalidade e continuidade do serviço.



A relativização da ideia de grupo fechado, concretizada com o art. 17, o §2º do art. 24 e o §1º do art. 28, por exemplo, efetivamente removeria a distinção entre a operação do serviço de caráter público e do serviço privado. Esta alteração poderia gerar impacto negativo aos serviços públicos executados em trechos concomitantes com o serviço privado.

Sob o presente regime constitucional, o transporte regular de passageiros considerado serviço público deve ser prestado diretamente pelo estado, ou mediante delegação, precedida de licitação. Esta estrutura de regulação de monopólio natural existe para garantir a oferta do serviço a toda a população em diferentes regiões, independente do tamanho da demanda, pois há compensação entre linhas superavitárias e linhas deficitárias. A liberação de serviços privados idênticos aos serviços públicos reduz o superávit das linhas de maior demanda, prejudicando a compensação das linhas deficitárias, o que pode acarretar na inviabilidade econômica do sistema e consequente redução desproporcional na oferta de serviços às populações de regiões de menor demanda.

Sobre os dispositivos na proposta, alguns pontos merecem destaque:

1. O projeto mistura elementos de serviços públicos e serviços privados, como o art. 4º, art. 5º, §3º do art. 17, art. 41, algumas alíneas do art. 46, *etc.*

2. A tipificação das condutas passíveis de multa realizada através de Lei Ordinária constitui prática incomum no âmbito de agências reguladoras, pois a regulamentação do serviço (legal ou infralegal) pode passar por alterações implicando em novas obrigações e condutas para as quais o legislador não previu penalidades. O processo legislativo lento para atualizar as tipificações pode prejudicar a efetiva fiscalização dos serviços em face a mudanças legislativas ou regulamentares.

3. A valoração das multas propostas é desproporcional em relação às receitas das atividades reguladas. São prescritos valores ínfimos incapazes de oferecer poder coercitivo para o fiel cumprimento da legislação.



SECRETARIA DE ESTADO
DA INFRAESTRUTURA
E MOBILIDADE

GOVERNO DE
**SANTA
CATARINA**



4. Incoerência lógica para a valoração da alínea “d” do inciso II do artigo 46, pois confere ao fiscalizado a opção de negar-se a submeter-se à fiscalização, sob pena de multa menor do que receberia caso fosse efetivamente fiscalizado.

Portanto, em primeira análise, verifica-se que a proposta exige revisão robusta nos seus dispositivos para adquirir consistência interna entre seus artigos, e externa com o ordenamento atual que prevê o modelo de regulação de monopólio natural determinado aos serviços públicos pela CF.

Ressalta-se que a Secretaria de Infraestrutura e Mobilidade promoveu consulta pública¹ em outubro/novembro de 2020, para formulação de regulamentação para o transporte privado, suprimindo lacunas operacionais e atualizando a forma de prestação do serviço para aproximar-se da realidade presente, mas mantendo as características mínimas que o distinguem do serviço público.

Desta consulta, na qual participou o proponente deste projeto de Lei, resultou projeto de Decreto, o qual foi enviado à Casa Civil para as devidas providências (processo SIE 18932/2020). O Decreto proposto, por já ter sido examinado por representantes da sociedade civil, sindicatos das empresas de transporte público e associações das empresas de transporte privado, oferece subsídios valiosos para eventual regulação destes serviços privados.

Recomenda-se ao legislativo a avaliação da proposta de Decreto, e caso entenda de interesse público, modele a eventual regulamentação do setor nos termos ali presentes.

Reiterando o ponto inicialmente levantado, devido ao curto prazo dado para resposta, este documento não promoveu uma análise detalhada de cada artigo, mas sim um parecer geral sobre o modelo proposto pelo legislativo. Caso haja interesse numa análise mais aprofundada, esta poderá ser realizada em momento posterior mediante dilação do prazo.

Sendo o que tínhamos a informar, despedimo-nos cordialmente, colocando-nos à disposição para maiores esclarecimentos, caso houver.

¹ Documentos e relatórios da Consulta Pública disponíveis em <https://www.sie.sc.gov.br/consultaspublicas>



SECRETARIA DE ESTADO
DA INFRAESTRUTURA
E MOBILIDADE

GOVERNO DE
SANTA CATARINA



Florianópolis, 24 de março de 2021.

Equipe técnica

Júnia Rosa Soares

Superintendente de Planejamento e
Gestão – SIE

Batista Tonolli Junior

Gerente de Operações de Transporte de
Passageiros Intermunicipal – SIE

Nilton de Sá Junior

Gerente de Fiscalização de Energia,
Gás e Transporte – ARESC

Tiago Just Milanez

Gerente de Planejamento de Transporte de
Passageiros Intermunicipal – SIE

Welton Santos Porfiro

Engenheiro Civil – SIE

Guilherme Mauzer Casarotto

Agente Fiscal de Transportes – ARESC



**ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
CONSULTORIA JURÍDICA**



PARECER/COJUR/SIE Nº 0338/2021
(SCC 5154/2021)

**SOLICITAÇÃO DE MANIFESTAÇÃO
PRÉVIA DO PROJETO DE LEI Nº
0299.1/2020, QUE DISPÕE SOBRE O
TRANSPORTE PRIVADO COLETIVO
RODOVIÁRIO INTERMUNICIPAL DE
PASSAGEIROS NO ESTADO DE SANTA
CATARINA**

Tratam os autos de solicitação de manifestação prévia acerca do Projeto de Lei nº 0298.0/2020, de autoria do Deputado Bruno Souza, que *"Dispõe sobre o transporte privado coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Santa Catarina"*, oriundo da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC).

Após os devidos encaminhamentos, a relatora Deputada Paulinha, entendeu ser relevante oportunizar a manifestação prévia desta Secretaria de Estado, antes de proferir parecer conclusivo.

De início, cumpre destacar que, a respeito da competência de iniciativa da ALESC, o artigo 50 da Constituição do Estado de Santa Catarina, é cediço e taxativo quando aos temas a serem legislados privativamente pelo Chefe do Poder Executivo, pelo o que, nesse prisma, entende-se pela inexistência de óbice quanto à legalidade e constitucionalidade do projeto.

Antes de adentrar a matéria do Projeto, imperioso destacar que a competência do Estado, ainda que residual, para legislar acerca do transporte intermunicipal de passageiros está prevista no artigo 25, parágrafo 1º da Constituição Federal, pelo que se destaca a distinção da competência privativa da União em legislar sobre trânsito e transporte (artigo 22, inciso XI, da CF).



**ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
CONSULTORIA JURÍDICA**



Pois bem, no que tange à matéria em questão, a proposta foi submetida à análise da Gerência de Planejamento do Transporte, a Gerência de Operações de Transporte de Passageiros Intermunicipal e a Superintendência de Planejamento e Gestão desta Secretaria, que assim se manifestaram:

Ao avaliar o mérito da proposição, observa-se que o projeto propõe mudança considerável para o transporte privado ao remover todo e qualquer tipo de limitação nas características operacionais deste serviço.

[...]

Sobre os dispositivos na proposta, alguns pontos merecem destaque:

- 1. O projeto mistura elementos de serviços públicos e serviços privados, como o art. 4º, art. 5º, §3º do art. 17, art. 41, algumas alíneas do art. 46, etc.*
- 2. A tipificação das condutas passíveis de multa realizada através de Lei Ordinária constitui prática incomum no âmbito de agências reguladoras, pois a regulamentação do serviço (legal ou infralegal) pode passar por alterações implicando em novas obrigações e condutas para as quais o legislador não previu penalidades. O processo legislativo lento para atualizar as tipificações pode prejudicar a efetiva fiscalização dos serviços em face a mudanças legislativas ou regulamentares.*
- 3. A valoração das multas propostas é desproporcional em relação às receitas das atividades reguladas. São prescritos valores ínfimos incapazes de oferecer poder coercitivo para o fiel cumprimento da legislação.*
- 4. Incoerência lógica para a valoração da alínea “d” do inciso II do artigo 46, pois confere ao fiscalizado a opção de negar-se a submeter-se à fiscalização, sob pena de multa menor do que receberia caso fosse efetivamente fiscalizado. (grifo nosso)*

Isso porque, segundo àquela manifestação, a grande diferenciação entre os serviços privados e os serviços públicos (linhas regulares), consiste na exigência de um grupo fechado com passageiros pré-determinados para o serviço privado, nos termos do artigo 11-A, da Lei nº 5.684/80. Diferenciação esta, que o legislador eliminaria com a remoção de dispositivos limitadores do serviço privado que hoje existem, criando, portanto, similaridade demasiada entre os serviços delegados com concorrência pública e os serviços privados licenciados, tornando, por sua vez, o sistema de transporte contraditório ao exigir concorrência pública para os serviços regulares e ao mesmo tempo



**ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
CONSULTORIA JURÍDICA**



licenciar abertamente serviços que passariam a ser prestados de maneira efetivamente idêntica ao serviço público, mas, contudo, sem a exigência de licitação e demais requisitos como a universalidade e continuidade do serviço.

A relativização da ideia de grupo fechado, concretizada com o artigo 17, o parágrafo 2º do artigo 24 e o parágrafo 1º do artigo 28, do Projeto em tela, para fins exemplificativos, efetivamente removeria a distinção entre a operação do serviço de caráter público e do serviço privado, podendo gerar impacto negativo aos serviços públicos executados em trechos concomitantes com o serviço privado.

Ainda, sob o presente regime, o transporte regular de passageiros considerado serviço público deve ser prestado diretamente pelo estado. Essa estrutura de regulação de monopólio natural existe para garantir a oferta do serviço a toda a população em diferentes regiões, independente do tamanho da demanda, pois há compensação entre linhas superavitárias e linhas deficitárias. A liberação de serviços privados idênticos aos serviços públicos reduz o superávit das linhas de maior demanda, prejudicando a compensação das linhas deficitárias, o que pode acarretar na inviabilidade econômica do sistema e conseqüente redução desproporcional na oferta de serviços às populações de regiões de menor demanda.

Nesse viés, ressalta-se que esta Secretaria promoveu consulta pública em outubro/novembro de 2020, para formulação de regulamentação para o transporte privado, suprimindo lacunas operacionais e atualizando a forma de prestação do serviço para aproximar-se da realidade presente, porém mantendo as características mínimas que o distinguem do serviço público.

Desta consulta, na qual, ressalva-se, participou o proponente deste projeto de Lei, resultou projeto de Decreto, o qual foi enviado à Casa Civil para as devidas providências, nos autos SIE 18932/2020. O Decreto proposto, por já ter sido examinado por representantes da sociedade civil, sindicatos das empresas de transporte público e



**ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
CONSULTORIA JURÍDICA**



associações das empresas de transporte privado, oferece subsídios valiosos para eventual regulação destes serviços privados.

Recomenda-se ao legislativo, portanto, a avaliação da proposta de Decreto, e caso entenda de interesse público, modele a eventual regulamentação do setor nos termos ali presentes.

Assim, com as nossas considerações, submetem-se os autos ao Senhor Secretário de Infraestrutura e Mobilidade, com acolhimento do expediente e encaminhamento à Secretaria de Estado da Casa Civil para subsidiar a resposta do Senhor Governador do Estado.

Florianópolis, 30 de março de 2021.

LYANA CARRILHO CARDOSO
Consultora Jurídica em exercício¹
Matr. 388980-07-01
OAB/SC nº 20.692

¹ Conforme Ato nº 556/2021, publicado no DOE nº 21.478, em 12/03/2021.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
GABINETE DO SECRETÁRIO**



Ofício nº. **SIE OFC 0833/2021**

Florianópolis, 14 de abril de 2021.

Processo SCC 5154/2021

Senhor Gerente,

Com os cordiais cumprimentos, dirijo-me a Vossa Senhoria, em atenção ao Ofício nº 422/CC-DIAL-GEMAT, para encaminhar o processo SCC 5154/2021, referente à manifestação prévia acerca do Projeto de Lei nº 0298.0/2020, de autoria do Deputado Bruno Souza, que *“Dispõe sobre o transporte privado coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Santa Catarina”*, oriundo da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC).

Comunicamos que segue anexo, PARECER/COJUR/SIE nº 0338/2021, elaborado pela Consultora Jurídica desta Secretaria, o qual corroboro e ratifico por meio deste.

Sem mais para o presente momento, aproveitamos o ensejo para reiterar votos de estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

LEODEGAR DA CUNHA TISCOSKI
Secretário de Estado da Infraestrutura e Mobilidade

Página
a1

Ilustríssimo Senhor
RAFAEL REBELO DA SILVA
Gerente de Mensagens e Atos Legislativos
Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC)
Rodovia SC-401, km 5, nº. 4600 – Saco Grande
CEP 88.032-000 – Florianópolis – SC

