



Coordenadoria de Expediente  
Ofício nº 0051/2021


Florianópolis, 10 de março de 2021

Excelentíssimo Senhor  
DEPUTADO BRUNO SOUZA  
Nesta Casa

Senhor Deputado,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do parecer exarado pela Comissão de Constituição e Justiça deste Poder, ao Projeto de Lei nº 0299.1/2020, que "Dispõe sobre o transporte público coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Santa Catarina", para seu conhecimento.

Respeitosamente,

  
Marlise Furtado Arruda Ramos Burger  
Coordenadora de Expediente

Recebido  
30/03/2021

  
Assinatura



Ofício **GPS/DL/ 0095 /2021**

Florianópolis, 10 de março de 2021

Excelentíssimo Senhor  
**ERON GIORDANI**  
Chefe da Casa Civil  
Nesta

PROTOCOLO GERAL DA ALESC  
**RECEBIDO**  
HORÁRIO: \_\_\_\_\_  
DATA: 12/03/2021  
ASS. RESP.: [assinatura]

Senhor Chefe,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do parecer exarado pela Comissão de Constituição e Justiça deste Poder, ao Projeto de Lei nº 0299.1/2020, que "Dispõe sobre o transporte público coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Santa Catarina", a fim de obter manifestação sobre a matéria legislativa em exame.

Atenciosamente,

Deputado **RICARDO ALBA**  
Primeiro Secretário

Página 34. Versão eletrônica do processo PL./0299.1/2020.  
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.



Ofício **GPS/DL/ 0096 /2021**

Florianópolis, 10 de março de 2021

Ilustríssimo Senhor

**HERMES ARTUR KLANN**

Presidente do Sindicato das Empresas de Transporte Turístico e de Fretamento  
Eventual e Contínuo de SC (SINFRETTUSC)

São José - SC

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Senhoria cópia do parecer exarado pela Comissão de Constituição e Justiça deste Poder, ao Projeto de Lei nº 0299.1/2020, que "Dispõe sobre o transporte público coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Santa Catarina", a fim de obter manifestação sobre a matéria legislativa em exame.

Atenciosamente,

  
Deputado **RICARDO ALBA**  
Primeiro Secretário



Ofício **GPS/DL/ 0097 /2021**

Florianópolis, 10 de março de 2021

Ilustríssimo Senhor

**LUIZ MOTTA**

Presidente da Associação Brasileira de Mobilidade e Tecnologia (AMOBITEC)

São Paulo - SP

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Senhoria cópia do parecer exarado pela Comissão de Constituição e Justiça deste Poder, ao Projeto de Lei nº 0299.1/2020, que “Dispõe sobre o transporte público coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Santa Catarina”, a fim de obter manifestação sobre a matéria legislativa em exame.

Atenciosamente,

Deputado **RICARDO ALBA**

Primeiro Secretário



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
CASA CIVIL**



Ofício nº 437/CC-DIAL-GEMAT

Florianópolis, 15 de abril de 2021.

Senhor Presidente,

De ordem do Chefe da Casa Civil e em atenção ao Ofício nº GPS/DL/0095/2021, encaminho o Ofício nº SIE OFC 0832/2021, da Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade (SIE), o Parecer nº 111/21, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), o Ofício nº 102/21/GABP/SANTUR, da Agência de Desenvolvimento do Turismo de Santa Catarina (SANTUR), e o Ofício nº 0274/2021, da Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina (ARESC), todos contendo manifestação a respeito do Projeto de Lei nº 0299.1/2020, que “Dispõe sobre o transporte público coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Santa Catarina”.

Respeitosamente,

**Leandro Zanini**  
Subchefe da Casa Civil\*

À DIRETORIA LEGISLATIVA  
PARA PROVIDÊNCIAS  
EM, 15 / 04 / 2021

SECRETÁRIA-GERAL  
**Jenipher Garcia**  
Secretária-Geral  
Matrícula 8681

**Lido no Expediente**  
309 Sessão de 20 / 04 / 21  
Anexar a (o) PL. 1299/20  
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 437\_PL\_0299\_1\_20\_SIE\_PGE\_SANTUR\_ARESC\_enc  
SCC 4932/2021

IMPRE/SECRETARIA GERAL 15/04/2021 17:59 088975  
 Original deste documento é eletrônico e foi assinado utilizando Assinatura Digital SGP-e por LEANDRO DA SILVA ZANINI em 15/04/2021 às 15:49:41, conforme Decreto Estadual nº 39, de 21 de fevereiro de 2019. Verificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo SCC 00004932/2021 e o código FBBBD2463.



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



**PARECER N. 08/PROJUR/ARESC**

**EMENTA: ANÁLISE. DILIGÊNCIA AO PL. 299/2020. ALTERAÇÃO DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL SOBRE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO RODOVIÁRIO INTERMUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE. ILEGALIDADE.**

**I) RELATÓRIO:**

Senhor Presidente,

Trata-se do processo administrativo SGPE n. SCC 5238/2021 – PROCESSO DE REFERÊNCIA N. SCC 4932/2021, em que se solicita a emissão de parecer à ARES C sobre o Projeto de Lei n. 0299.1/2020, que “dispõe sobre o transporte público 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 altera mediante lei a forma de delegação dos serviços públicos de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, prevendo que seja feito mediante Autorização, eliminando os regimes de Concessão e Permissão, os quais dependem de licitação para sua validade.



## ESTADO DE SANTA CATARINA

Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina – ARESA



Decorre que as exigências de licitação e tipos de formas de delegação decorrem de exigência constitucional, seja em âmbito Federal, seja em âmbito Estadual.

Explica-se! O artigo 175 da Constituição Federal de 1988 assim prevê:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. (grifos nossos)

O artigo restringe que a **prestação do serviço público** se dará diretamente ou sob concessão ou permissão, não contempla a possibilidade de ser feito mediante autorização, e sempre deverá ser precedido de licitação.

No mesmo sentido é a exigência da Lei Federal n. 8987/1995, que nos artigos 14 e 40 exigem a necessidade de licitação para prestação de serviço público que não for prestado diretamente pelo estado, com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório.

Já a Constituição do estado de Santa Catarina, assim prevê:

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; (NR)



Esse artigo deve ser interpretado juntamente com o Art. 137, que estabelece:

Art. 137. Ao Estado incumbe a prestação dos serviços públicos de sua competência, diretamente ou mediante delegação. (NR)

§ 1º A delegação, se for o caso e nos termos da legislação vigente, será precedida de licitação; (NR)  
(Redação do caput e § 1º, dada pela EC/46, de 2007).

§ 2º A delegação assegurará ao concessionário ou permissionário as condições de prorrogação, caducidade, fiscalização e rescisão do contrato, garantidas:

- I - a qualidade do serviço prestado aos usuários;
- II - política tarifária socialmente justa que assegure aos usuários o direito de igualdade, o melhoramento e expansão dos serviços, a justa remuneração do capital empregado e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. (grifos nossos)

Assim, colhe-se expressamente que a delegação de serviços públicos será precedida de licitação. **Não há espaço para interpretação de que poderia a delegação ser feita por autorização**, seja em razão de o parágrafo primeiro estabelecer a necessidade de licitação, seja em razão de o parágrafo segundo ser taxativo sobre as garantias aos permissionários e concessionários, não contemplando autorizatários.

A competência Estadual sobre o transporte intermunicipal não é expressa na Constituição Federal, enquadrando-se como competência residual. Assim, deve-se submeter ao artigo 175 da CF, que não admite o regime de autorização para prestação de serviço público.

Na esfera Federal a questão torna-se diferente, visto que a forma de delegação mediante autorização está expressamente prevista à União, conforme artigo 21 da CF/1988:





**ESTADO DE SANTA CATARINA**

Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina – ARES



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; (grifos nossos)**

Assim, **a Proposta Legislativa já nasce inconstitucional, seja em face da Constituição Federal seja em face da Constituição Estadual.**

Para melhor elucidar, vale citar que caso análogo é objeto de ação submetida ao Supremo Tribunal Federal. No caso, o Estado de Goiás tentou estabelecer regime de autorização para o serviço de transporte intermunicipal de passageiros.

**A vigência da Lei foi suspensa pela ação civil pública n. 5185869.10.2016.8.09.0051. Suspensão confirmada pelo STF** no processo SL 1136-Goiás. O julgamento em primeira instância foi do sentido de se anular as autorizações expedidas e determinar a realização de licitação para os respectivos serviços. O processo, atualmente, está em sede recursal perante o Tribunal de Justiça de Goiás.

No Estado Catarinense, o Poder Executivo Estadual é réu na Ação Civil Pública n. 0900777-18.2018.8.24.0023 cujo objeto é justamente a determinação de realização de licitação para a concessão do sistema de transporte intermunicipal de passageiros.

Fato é que hoje as empresas que operam o transporte intermunicipal de passageiros, em sua maioria não possuem instrumento delegatório válido e vigente.



Agência de Regulação de  
Serviços Públicos de Santa Catarina

## ESTADO DE SANTA CATARINA

Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina – ARES



O que se tem conhecimento é que a Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade está trabalhando na elaboração de diversos dispositivos com o objetivo de regularizar o Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros em Santa Catarina, principalmente, quanto ao levantamento de estudos para viabilização de licitação do transporte intermunicipal. Porém, sabe-se que a questão é extremamente complexa.

Vale citar aqui a jurisprudência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina ao enfrentar casos semelhantes em que lei estadual prorrogou contratos sem licitação prévia, sendo declarada inconstitucional:

**EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO QUE DECLAROU A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL N. 10.824, DE 17 DE JULHO DE 1998, INSTITUIDORA DO PROGRAMA ESTADUAL DE RENOVAÇÃO ACELERADA DA FROTA DE ÔNIBUS DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS (PROFROTA), ADMINISTRADO PELO DEPARTAMENTO DE TRANSPORTES E TERMINAIS (DETER), AUTARQUIA VINCULADA À SECRETARIA DE ESTADO DOS TRANSPORTES E OBRAS - ART. 4º, PARÁGRAFO ÚNICO - PRORROGAÇÃO DOS CONTRATOS SEM PRÉVIA LICITAÇÃO - OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA LIVRE INICIATIVA, LIVRE CONCORRÊNCIA E LICITAÇÃO - ARTS. 135, § 4º, 137, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, E, AINDA, ART. 30 DOS ATOS DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. PEDIDO DE ACLARAMENTO DE DÚVIDA E PREQUESTIONAMENTO EXPLÍCITO DOS ARTS. 5º, XXXV E XXXVI, 66, §2º, 93, IX E 175, I, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL COM O INTUITO DE SUBSIDIAR A INTERPOSIÇÃO E ADMISSIBILIDADE FUTURA DE APELO EXTREMO - ALEGADA OMISSÃO**

A RESPEITO DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO, COM BASE NO ART. 17 DA LEI N. 12.069/2001 - PRETENDIDA PRESERVAÇÃO DAS SITUAÇÕES CONSOLIDADAS E NECESSIDADE DE MANUTENÇÃO DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO - REDISSCUSSÃO DA MATÉRIA EM SEDE DE EMBARGOS DECLARATÓRIOS - VIA PROCESSUAL INADEQUADA PARA ALTERAR JULGADO - EFEITOS ERGA OMNES E EXTUNC - PEDIDO DE RESTRIÇÃO DOS EFEITOS NÃO ACOLHIDO - INCONFORMISMO EM RELAÇÃO À DECISÃO COLEGIADA - VIA RECURSAL INADEQUADA - EMBARGOS CONHECIDOS E REJEITADOS. Os embargos declaratórios, a pretexto de esclarecer ou completar o julgado, não têm por objetivo renovar a discussão, corrigir ou emendar os fundamentos da decisão. Também não cabem para elucidação ou exigir maior explicitação do voto (STJ, REsp nº 6.784-0/RS, relator o Ministro Milton Pereira). Mesmo para fins de prequestionamento, os embargos cingem-se às hipóteses permissivas do artigo 535 do Código de Processo Civil. (EDMS nº 8.999, da Capital, relator o desembargador Amaral e Silva). (TJSC, Embargos de Declaração em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2002.006442-0, da Capital, rel. Cláudio Valdyr Helfenstein, Tribunal Pleno, j. 03-02-2010).

E ainda, caso de lei Municipal permitindo livre contratação sem realização de licitação:

**AGRAVO DE INSTRUMENTO - LIMINAR - ZONA AZUL - LEI MUNICIPAL QUE PERMITE A CONTRATAÇÃO LIVRE DE ENTIDADE ASSISTENCIAL - POSSIBILIDADE DE ELA TAMBÉM LIVREMENTE ADMITIR QUALQUER PARTICULAR PARA A EXECUÇÃO DA TAREFA - FRAUDE À OBRIGATORIEDADE DE LICITAÇÃO - LIMINAR DEFERIDA PARA SUSPENDER OS EFEITOS DO CONTRATO (INCLUSIVE HAVIDO EM SUCESSÃO) - RECURSO PROVIDO.**

1. O controle de áreas de estacionamento (as zonas azuis, no Município de Tubarão chamada de Área Azul) é serviço público.

**Se é serviço público e o Estado não o executará diretamente, deve existir licitação. "Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos", está no art. 175 da Constituição Federal. Inclusive, "Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório", complementa o art. 14 da Lei 8.987/95.**

2. Lei do Município de Tubarão permitiu que houvesse a admissão direta de entidade assistencial para gerir esse mister. E como essa pessoa jurídica não teria aptidão concreta para o trabalho, a mesma lei local propiciou a absolutamente livre contratação de empresa especializada.

Em última análise, o Município de Tubarão (no caso) se serviu da Apaee para a admissão livre de qualquer empresa. Foi estratégia para superar a exigência de licitação. A ser seguido esse exemplo, as empresas que atuem nesse setor poderão se inserir no mercado por duas formas. A natural, que será por licitação, disputando por critérios de preço e técnica a escolha por Município. A outra será firmar parcerias com Apaees e entidades congêneres - mas então sem nenhum processo de seleção sob escrutínio público. Este regime prejudicará (por meio de um sistema farisaico) a ideia constitucional de escolha por critérios racionais de economia, qualidade e prestígio à isonomia.

A dissimulação também ocorre "quando, pelo uso de outra categoria jurídica, ou de outro disfarce, se tenta alcançar o mesmo resultado jurídico que seria excluído pela regra jurídica cogente proibitiva. O agere contra legem não se confunde com o agere in fraudem legis: um infringe a lei, fere-a, viola-a, diretamente; o outro, respeitando-a, usa de maquinação, para que ela não incida; transgredir a lei com a própria lei" (Pontes de Miranda).

3. Recurso provido.

(TJSC, Agravo de Instrumento n. 5000891-29.2019.8.24.0000, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Artur Jenichen Filho, Quinta Câmara de Direito Público, j. 19-11-2020).

Assim, mais uma vez demonstrada a inconstitucionalidade do Projeto de Lei apresentado.



Porém, não menos importante seria se criar uma frente de trabalho envolvendo todos os poderes e os órgãos de controle para que se “resolva” a questão do transporte intermunicipal de passageiros em Santa Catarina, porém respaldados na constitucionalidade das leis a serem propostas.

Ademais, apenas a título informativo destaca-se 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;

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)

Destaque-se aqui, principalmente, o inciso XII que explicita que compete a SIE licitar e firmar documento de delegação do transporte intermunicipal de passageiros.

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



## ESTADO DE SANTA CATARINA

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



normas técnicas, econômicas e sociais para a sua regulação, quando o serviço for prestado:

Necessária a leitura do artigo citado conjuntamente com 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 C tem por objetivo **regular, fiscalizar e orientar** a prestação dos serviços públicos delegados no 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.

Vale ainda esclarecer que no estado 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.

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.**



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 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.**

### **III) CONCLUSÃO:**

Ante todo o exposto, tendo em vista que a Constituição Estadual em seu art. 8, 137 e parágrafos prevê que serviço de transporte público intermunicipal de passageiros será feito mediante licitação, por concessionários e permissionários, tendo em vista ainda as exigências do art. 175 da CF de 1988 sobre delegação de serviço público, os artigos 14 e 40 da Lei Federal 8987/1995, a jurisprudência catarinense e o caso análogo objeto da **ação civil pública n. 5185869.10.2016.8.09.0051, cuja suspensão foi confirmada pelo STF** no processo SL 1136-Goiás, **manifesta-se contrária ao PL n. 299/2020 por afronta direta a dispositivos constitucionais estaduais, constitucionais federais e legislação federal.**

**Ato contínuo, vislumbra-se que há sim necessidade de enfrentamento urgente pelo Estado de Santa Catarina na busca de solução para o transporte público intermunicipal de passageiros, desde que respeitado as exigências da carta suprema.**

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



**ESTADO DE SANTA CATARINA**

Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina – ARESA



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, 25

de março de 2021.

Marihá Renaty Ferrari Miranda Fabro  
Advogada Autárquica – PJ Interina  
OAB/SC 24.857



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



Ofício n. 0274/2021

Florianópolis, 26 de março de 2021.

**Assunto:** Resposta Ofício nº 240/CC-DIAL-GEMAT

Senhor Chefe da Casa Civil,

Cumprimentando-o cordialmente, e em resposta ao Ofício nº 240/CC-DIAL-GEMAT, solicitando o exame e a emissão de parecer a respeito do Projeto de Lei nº 0299.1/2020, que “Dispõe sobre o transporte público 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), esta Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina – ARES C encaminha o seu posicionamento institucional sobre a matéria através do PARECER N. 08/PROJUR/ARES C.

Atenciosamente,

*[assinatura digital]*

**IÇURITI PEREIRA DA SILVA**  
Presidente em exercício

Ao Senhor  
**ERON GIORDANI**  
Chefe da Casa Civil  
e-mail: [gabinete@casacivil.sc.gov.br](mailto:gabinete@casacivil.sc.gov.br)  
Florianópolis – SC

Ofício nº 0011/21/CET/SANTUR

Florianópolis, 29 de março de 2021.



Senhor Diretor,

Cumprimentado-o cordialmente, venho por meio deste responder o ofício 239/CC-DIAL-GEMAT, no que se refere ao Projeto de Lei nº 0299.1/2020, que “Dispõe sobre o transporte público 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 e afasta possíveis turistas que poderiam utilizar este serviço 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 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 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 público coletivo de passageiros 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 dos dois 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 Ufris.

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



Florianópolis, 29 de março de 2021

PARECER Nº 003/2021

Consulta sobre o Projeto de Lei nº 0299.1/2020, que "Dispõe sobre o transporte público coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Santa Catarina" (processo SCC 4932/2021).

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 0299.1/2020, que "Dispõe sobre o transporte público coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Santa Catarina". Assim, embora se reconheça a contribuição para a atividade turística das diferentes modalidades de transporte intermunicipal ao promover o deslocamento de pessoas para diversos fins, incluindo viagens com motivação turística, entende-se que a análise aprofundada da matéria nos termos requeridos, ou seja, no que se refere a implementação e execução do que se propõe, extrapola as competências desta autarquia definidas através da LEI COMPLEMENTAR Nº 741, DE 12 DE JUNHO DE 2019 uma vez a proposição não trata de atividade que se caracterize como prestação de serviços turísticos.

À consideração superior.

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





PARECER 048/2021/PROJUR/SANTUR

Florianópolis, 01 de abril de 2021.

Processo: SCC 5237/2021

Processo referência: SCC 4932/2021

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

Assunto: Projeto de lei nº 0299.1/2020

**EMENTA:** Consulta sobre o pedido de diligência ao Projeto de Lei nº 0299.1/2020, “Dispõe sobre o transporte público 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). Constitucionalidade formal. Suposta atribuição de serviço de transporte público sem o devido processo licitatório. Inconstitucionalidade material art. 175 da CRFB. Princípios da prestação de serviços públicos Lei nº 8.987/1995. Ilegalidade. Continuidade do processo legislativo com observações.

## 1. RELATÓRIO

Trata-se de pedido de diligência enviado pela Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina – ALESC, que "**Dispõe sobre o transporte público 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 0299.1/2020**.

O setor técnico, ao analisar a aludida proposta legislativa, emitiu seu parecer a esse respeito (p. 05), 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 Federal<sup>1</sup>, 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; dentro ou fora do 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/88<sup>2</sup>, 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/88<sup>3</sup>.

No caso dos Estados, a competência é residual, tendo em vista que o artigo 25, § 1º, da CF/88<sup>4</sup>, prescreve que São reservadas aos Estados às competências que não lhes sejam

<sup>1</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XI - trânsito e transporte;

<sup>2</sup> 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;

<sup>3</sup> 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;

<sup>4</sup> 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, suplantam 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 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; (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 0299.1/2020, 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, que proposição não trata de atividade que se caracterize como prestação de serviços turístico** (p. 05), 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 0299.1/2020, que "Dispõe sobre o transporte público coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Santa Catarina". Assim, embora se reconheça a contribuição para a atividade turística das diferentes modalidades de transporte intermunicipal ao promover o deslocamento de pessoas para diversos fins, incluindo viagens com motivação turística, entende-se que a análise aprofundada da matéria nos termos requeridos, ou seja, no que se refere a implementação e execução do que se propõe, extrapola as competências desta autarquia definidas através da LEI COMPLEMENTAR Nº 741, DE 12 DE JUNHO DE 2019 uma vez a **proposição não trata de atividade que se caracterize como prestação de serviços turístico**.

### 3. DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, ao dispor sobre a ordem econômica e financeira do Estado, mais especificamente dos princípios gerais da atividade econômica, determina expressamente que os serviços públicos devem ser prestados pelo Poder Público, de forma direta, ou por particulares, por meio do regime de concessão ou permissão, nestes casos sempre precedidos de licitação pública.

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

- I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;
- II - os direitos dos usuários;
- III - política tarifária;
- IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Apesar de apontar a titularidade e as formas de sua prestação, nem a Constituição, nem as leis ordinárias, apresentam um conceito, por mais simplista que seja, do que vem a ser serviço público. Isso nos permite buscar, desde já, auxílio na doutrina pátria

Hely Lopes Meirelles, ao frisar que o conceito de serviço público é variável e flutua ao sabor das necessidades e contingência política, econômica, social e cultural de cada comunidade, em cada momento histórico, entende que:

Serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controle estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado” (2002:316).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, por sua vez, ressalta que o serviço público pode ser conceituado tanto de forma ampla, quanto de modo restrito, uma vez que nas duas hipóteses, em geral, combinam-se três elementos para a definição: o material (atividade de interesse coletivo), o subjetivo (presença do Estado) e o formal (procedimento de Direito Público). De modo amplo, amparado nas lições de Mário Masagão, a professora considera serviço público “toda atividade que o Estado exerce para cumprir seus fins, exceto a judiciária” e, de forma restrita, “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público” (2004:95-99).



Quanto à titularidade do serviço público, segundo depreende-se do próprio texto constitucional, o mesmo pertence ao Estado, que pode prestá-lo diretamente ou de maneira indireta, por meio de particulares ou outras pessoas criadas para esse fim. Consoante adverte Bandeira de Mello, não se deve confundir a titularidade do serviço com a titularidade da prestação. Uma e outra são realidades visceralmente distintas. Melhor explicando:

O fato de o Estado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) ser titular de serviços públicos, ou seja, de ser o sujeito que detém “senhoria” sobre eles (a qual, de resto, é antes de tudo, um dever em relação aos serviços que a Constituição ou a lei puseram ou venham a por seu cargo) não significa que deva obrigatoriamente prestá-los por si ou por criatura sua quando detenha a titularidade exclusiva do serviço. Na esmagadora maioria dos casos estará apenas obrigado a discipliná-lo e a promover-lhes a prestação.

Assim, tanto poderá prestá-los por si mesmo como poderá promover-lhes a prestação conferindo a entidades estranhas ao seu aparelho administrativo (particulares e outras pessoas de direito público interno ou da administração indireta delas) titulação para que os desempenhem, isto é, para que os prestem segundo os termos e condições que fixe e, ainda assim, enquanto o interesse público aconselhar tal solução (sem prejuízo do devido respeito aos interesses econômicos destes terceiros que sejam afetados com a retomada do serviço). Ou seja, poderá conferir “autorização”, “permissão” ou “concessão” de serviços públicos (que são as expressões constitucionalmente utilizadas) para que sejam efetuados por tais pessoas. É óbvio que nos casos em que o Poder Público não detém a exclusividade do serviço, não caberá imaginar esta outorga, pois quem o desempenhe prescinde dela para o exercício da atividade em questão. Em princípio, poder-se-ia pensar que o titular exclusivo dos serviços seria o Estado. Nem sempre, porém, é assim, como de passagem já se anotou. Há certos serviços que serão públicos quando prestados pelo Estado, mas que concernem a atividades em relação às quais não pretendeu deter exclusividade. (MELLO, 2007:659-660).

A doutrina ainda apresenta uma série de outras classificações bastante interessantes acerca desse assunto. Neste momento, contudo, faz-se relevante destacar unicamente que a ordem constitucional permite que determinados serviços públicos sejam prestados indiretamente por particulares, por meio de concessão ou permissão, na forma da lei e sempre através de licitação. Nestas hipóteses, vale reprimir, a titularidade dos serviços continua sendo do Estado, cabendo ao particular, tão-somente, uma vez atestada a capacidade da empresa para tanto, a sua prestação por conta e risco e prazo determinado.

A Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição acima anteriormente. Essa norma traz, ao longo de seus diversos artigos, os vetores que norteiam a delegação da prestação de um serviço público, em especial, comandos que orientam os seguintes assuntos: o serviço adequado, os direitos e obrigações dos usuários, a política tarifária, a licitação, o contrato de concessão, os encargos do poder concedente, os encargos da concessionária, a intervenção, a extinção da concessão; etc.

Concessão de serviço público, nas palavras de Diógenes Gasparini, “é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública transfere, sob condições, a execução e exploração de certo serviço público que lhe é privativo a um particular que para isso manifeste interesse e que será remunerado adequadamente mediante a cobrança, dos usuários, de tarifa previamente por ela aprovada” (2008:365).

Importante salientar que a Lei considera a concessão de serviço como a “delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado” (art. 2º, inc. II).

#### **4. PERMISSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS À LUZ DO TEXTO CONSTITUCIONAL E DA LEI N.º 8.987/95**

O pensamento doutrinário até então exposto leva em consideração a tradição jurídico-administrativa do Direito Brasileiro que serviu para, de certo modo, consolidar o conceito de permissão de serviço público como ato unilateral, inclusive previamente à promulgação da Constituição da República de 1988.

Com a entrada em vigor da atual Constituição, multiplicaram-se as discussões sobre a natureza jurídica da permissão e o regime jurídico a que se submete, por meio da intensificação de um debate de ideais que ora aproximavam o instituto do ato administrativo, ora do contrato administrativo. Isso porque o tratamento que a Constituição de 1988 conferiu à matéria traz explícita uma nova conformação da permissão de serviço, especialmente pelo disposto no art. 175, parágrafo único, inciso I, que dispõe:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

De acordo com a orientação constitucional, a prestação de serviços públicos de forma indireta, pelo Poder Público, que pode ocorrer sob o formato jurídico de concessão ou de permissão, está subordinada ao que determinar a legislação infraconstitucional, a qual deve dispor sobre o regime das empresas concessionárias e permissionárias, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e

rescisão da concessão ou permissão, entre outros requisitos (os direitos dos usuários, política tarifária e a obrigação de manter serviço adequado).

A norma constitucional, portanto, embora acolhendo as duas formas tradicionais de delegação de serviços públicos (a concessão e a permissão), tratou ambos os institutos de modo assemelhado, prevendo para os dois, além da obrigatoriedade de prévia licitação, a necessidade de criação de um regime legal especial para seu contrato e as condições de sua prorrogação. Logo, uma conclusão que, a priori, poder-se-ia retirar do texto constitucional é que o legislador constituinte contratualizou a permissão de serviço público, na contramão do entendimento doutrinário que, como visto, majoritariamente sempre analisou o instituto sob o enfoque da unilateralidade<sup>5</sup>. A questão fez surgir, então, posicionamentos divergentes na literatura jurídica nacional.

Lucia Valle Figueiredo<sup>6</sup>, por exemplo, manifestou-se pela inexistência de qualquer distinção, a partir da inovação constitucional, entre o regime jurídico da concessão e o da permissão, dada a natureza contratual de ambos. Segundo a autora:

“Como já afirmado, não vemos diferenças no real, efetivo, regime jurídico de uma e outra, principalmente quando se trata de serviço público. A permissão de serviço público, insistimos, também deve ser ato bilateral, precedido de licitação, e jamais poderia ter natureza precária, sobretudo se alocados grandes capitais”

Entre os autores que não veem diferença conceitual entre a concessão e a permissão após a promulgação da Constituição de 1988, pode-se destacar, ainda, o entendimento de José dos Santos Carvalho Filho<sup>7</sup>. Segundo Carvalho Filho, ao adotar a permissão de natureza contratual, a Constituição e a Lei n.º 8.987/95 aproximaram de tal maneira os institutos que os eventuais fatores de diferenciação entre eles, como a natureza de contrato de adesão da permissão e a sua eventual precariedade, não são distinções práticas relevantes. O Supremo Tribunal Federal, inclusive, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.491/1998, afastou qualquer distinção conceitual entre permissão e concessão, ao conferir àquela o caráter contratual próprio desta. Conclui o autor:

Por tudo quanto foi exposto, não fica difícil concluir como estão mal disciplinados os institutos. Tão difícil quanto identificar alguma diferença de relevo entre eles. Até mesmo o sentido adotado anteriormente, de que a concessão se destinaria a serviços

<sup>5</sup> Realmente considerada decorrente de ato administrativo unilateral, é fruto da doutrina e da jurisprudência. Não havia Constituição e nem lei dispoendo sobre a matéria. Por isso a Administração Pública praticava condutas corruptas e abusivas em benefício de apadrinhados, outorgando a prestação de serviços públicos por meio de permissão sem licitação e por prazo indeterminado. A título de exemplo, cita-se o transporte público coletivo de Belo Horizonte. Antes da Lei n.º 8.987/95 o serviço era prestado por poucas empresas, todas permissionárias por meio de atos da autoridade competente, precários e revogáveis a qualquer tempo. Quando a BHtrans realizou a primeira licitação com vistas a outorgar a prestação do serviço de transporte coletivo, por meio de concessão, em cumprimento ao disposto na Constituição da República e na citada lei, várias permissionárias prestavam o serviço há mais de 20 anos acobertadas por atos precários.

<sup>6</sup> FIGUEIREDO, 1995, p. 70

<sup>7</sup> CARVALHO FILHO, 2012, p. 416



públicos que implicassem investimentos mais vultosos, enquanto a permissão seria apropriada para delegação de serviços menos dispendiosos – até mesmo essa distinção, repita-se, fica hoje comprometida diante da disciplina normativa vigente. Realmente, como concluiu o mais alto Pretório, é mais lógico admitir-se que entre a permissão e a concessão não mais se vislumbrem diferenças do que tentar identificar pontos distintivos incongruentes, inócuos e não convincentes.

Não bastasse a inovação contida no art. 175, da Constituição da República de 1988, que já fez a doutrina se debater sobre a natureza da permissão, a Lei n.º 8.987/95 trouxe diversos elementos jurídicos caracterizadores desse tipo de delegação, os quais, entretanto, não foram legalmente colocados de forma harmônica e tecnicamente precisa.

Logo no art. 2º, inciso IV, da Lei n.º 8.987/95, o legislador, na tentativa de uniformizar o conceito de permissão que seria utilizado ao longo do diploma legal, definiu o instituto como a delegação da prestação de serviços públicos, a título precário, precedida de licitação, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

Mais adiante, no art. 40, determinou-se que a permissão de serviço público, sujeita às normas da Lei e do Edital, deve ser formalizada mediante “contrato de adesão”, mas deve observar as características da precariedade e da revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente.

Paralelamente a essa diferenciação legal entre concessão e permissão, outros diversos dispositivos da Lei n.º 8.987/95 equipararam o regime jurídico dessas formas de delegação, como os artigos 3º10, 5º11, 6º12, 1613 e 40, parágrafo único<sup>8</sup>.

De forma clara a Lei n.º 8.987/95, assim como a Constituição, prescreve que a permissão de serviços públicos tem natureza contratual, o que descarta a sua definição como ato administrativo unilateral. Entretanto, essa mesma Lei que teria reforçado o caráter constitucional contratual da permissão, dotou o instituto de características típicas de ato administrativo, especialmente por determinar que seu regime deva observar à precariedade e à revogabilidade unilateral do contrato pelo poder delegante. Tais particularidades, segundo crítica doutrinária que recai sobre o diploma legal, são incompatíveis com a figura contratual.

### 3. CONCLUSÃO

<sup>8</sup> Parágrafo único. Aplica-se às permissões o disposto nesta Lei.



Por todo o exposto, esta Procuradoria Jurídica, dentro de suas competências e amparada pelo parecer da área técnica, com relação ao **Projeto de Lei nº 0299.1/2020 o qual “Dispõe sobre o transporte público coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Santa Catarina”**:

- (i) **Pela constitucionalidade formal (art. 25, § 1º, da CRFB);**
- (ii) **Pela inconstitucionalidade material (art. 175 da CRFB), no que toca a dispensa de licitação e a delegação de serviço de transporte público intermunicipal.**

É o parecer, que se submete à apreciação superior.

**Alexandre Zanardo**  
**Procurador Jurídico**  
**Mat. 0615836-6-01/OAB/SC 44.717**  
**(Assinatura digital)**



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



Ofício nº 102/2021/GABP/SANTUR

Florianópolis, 01 de abril de 2021.

Senhor Diretor,

Com os cordiais cumprimentos, em resposta ao Ofício nº 239/CC-DIAL-GEMAT, que solicita parecer, ouvido o Conselho Estadual de Turismo (CET), a respeito do Projeto de Lei nº 0299.1/2020, que “Dispõe sobre o transporte público coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Santa Catarina”, oriundo da ALESC, informo o que segue:

Segundo parecer da Procuradoria Jurídica desta pasta (em anexo), entende-se que há constitucionalidade formal na proposta (art. 25, § 1º, da CRFB); porém aponta-se a inconstitucionalidade material (art. 175 da CRFB), no que toca a dispensa de licitação e a delegação de serviço de transporte público intermunicipal. Ademais, conforme análise técnica, embora possa contribuir para a atividade turística das diferentes modalidades de transporte intermunicipal, ao promover o deslocamento de pessoas para diversos fins, incluindo viagens com motivação turística, entende-se que a implementação e execução do que se propõe, extrapola as competências desta autarquia.

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

**PARECER referente ao processo digital SCC 4932/2021, e processos relacionados (SCC 5238/2021-ARESC, SCC 5233/2021-SIE), que trata sobre projeto de Lei que dispõe sobre o transporte público 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 cujo objetivo é o de regulamentar o transporte público rodoviário intermunicipal de passageiros em Santa Catarina.

Ao avaliar o mérito da proposição, observa-se que o projeto propõe mudança drástica no modelo de delegações do serviço público de transporte intermunicipal de passageiros, a qual esbarra em obstáculo constitucional. Portanto, ao invés de promover avaliação detalhada de todos os artigos propostos, discorrer-se-á sobre a aparente inconstitucionalidade do núcleo da proposta, o qual apóia a estrutura e a validade dos demais artigos.

A presente proposta prevê apenas uma forma de delegação dos serviços públicos de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, o instituto da Autorização, eliminando os regimes de Concessão e Permissão, os quais dependem de licitação para sua validade.

Tal modelo de autorização para estes serviços é atualmente utilizado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Este regime de delegação é expressamente autorizado à União pela Constituição Federal em seu artigo 21:

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; (grifos nossos)

Entretanto, o Art. 175 da CF prescreve:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de **concessão ou permissão, sempre através de licitação**, a prestação de serviços públicos. (grifos nossos)

Este aparente conflito é um dos motivos da propositura da ADI 5549 e da ADI 6270 perante o Supremo Tribunal Federal - STF, para julgar inconstitucional o dispositivo que promoveu o regime de autorização da ANTT. Os processos ainda não apresentam decisão definitiva.

No âmbito dos Estados Federados, entretanto, a adoção do regime de autorização apresenta-se como medida cuja legalidade é ainda mais precária.

A competência Estadual sobre o transporte intermunicipal não é expressa na Constituição Federal, enquadrando-se como as suas demais competências residuais. Sendo este serviço considerado serviço público, deve submeter-se ao artigo 175 da CF, que não admite o regime de autorização.

Neste sentido, o Estado de Goiás já tentou estabelecer o regime de autorização para o serviço de transporte intermunicipal de passageiros, entretanto, teve sua vigência suspensa pela ação civil pública n. 5185869.10.2016.8.09.0051 naquele estado. A suspensão foi confirmada pelo STF no processo SL 1136-Goiás. A ação original foi decidida em primeira instância para anular as autorizações expedidas e determinar a realização de licitação para os respectivos serviços. O processo está em sede recursal perante o Tribunal de Justiça de Goiás.

No caso de Santa Catarina, a Constituição Estadual tem texto que permite interpretação ambígua em relação aos regimes de delegação, afirmando:

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; (NR)

Art. 137. Ao Estado incumbe a prestação dos **serviços públicos** de sua competência, diretamente ou mediante delegação. (NR)

§ 1º A **delegação, se for o caso e nos termos da legislação vigente, será precedida de licitação**; (NR) (Redação do caput e § 1º, dada pela EC/46, de 2007).

§ 2º A **delegação assegurará ao concessionário ou permissionário** as condições de prorrogação, caducidade, fiscalização e rescisão do contrato, garantidas:

I - a qualidade do serviço prestado aos usuários;

II - política tarifária socialmente justa que assegure aos usuários o direito de igualdade, o melhoramento e expansão dos serviços, a justa

remuneração do capital empregado e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. (grifos nossos)

O texto constitucional usa o termo genérico “delegação” para referir-se ao tópico, contudo, reconhece tratar-se de serviço público e menciona garantias aos concessionários e permissionários, sem mencionar autorizatários, apesar de não excluir tal possibilidade expressamente.

Apesar da ambiguidade, a caracterização como serviço público acaba por vincular a sua prestação ao artigo 175 da Constituição Federal.

Não obstante, consta na ALESC projeto de Emenda à Constituição Estadual n. 9/2019 para introduzir os termos “autorização” e “autorizatário” nos artigos 8º e no §2º do art. 137 respectivamente. Apesar de já aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça da ALESC, a emenda não remediará completamente a situação, pois o obstáculo do artigo 175 da Constituição Federal não estará resolvido, o que ainda sujeitará o Estado ao exame judicial igualmente promovido em Goiás e no âmbito federal (ANTT).

Inclusive, o Poder Executivo Estadual já é réu na Ação Civil Pública n. 0900777-18.2018.8.24.0023 cujo objeto é a realização de licitação para a concessão do sistema de transporte intermunicipal de passageiros.

Neste aspecto, cabe informar acerca da proposta do Senhor Deputado que a Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade está trabalhando na elaboração de diversos dispositivos com o objetivo de regularizar o Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros.

Neste sentido, são prioridades **a atualização e modernização da legislação (1)** referente ao transporte intermunicipal de passageiros no Estado, concomitante ao **desenvolvimento de meios tecnológicos para o correto dimensionamento de oferta e demanda das linhas (2)**.

Além das ações mencionadas anteriormente, destacamos também a elaboração de uma **Política Estadual de Mobilidade (3)**. Esta política é formada por Princípios e Diretrizes que servirão de referência para gestão pública, visando orientar ações, projetos e investimentos com o objetivo de promover o acesso universal e equitativo ao território catarinense, incentivar a mobilidade sustentável de pessoas e cargas de modo a fomentar um transporte humanizado e de qualidade.

Ademais, está em fase final de elaboração interna uma **Política de Gratuidades e Benefícios (4)** que unificará a legislação pertinente em uma única Política,



torando o direito igualitário aos diferentes modais de transporte e estabelecendo os critérios para uma **Política de Subsídios (5)**, a fim de financiar as gratuidades e descontos legais, fomentando o uso do transporte público.

Expostas as diferentes e abrangentes ações tomadas por esta Secretaria, ressaltamos, com relação ao item 2 que um estudo realizado pela FEPESE/UFSC (contrato DETER/FEPESE Nº 048/2018), para o “*Apoio na elaboração de Edital de Licitação do Projeto Executivo para Licitação do Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado de Santa Catarina*”, foi identificado, pela contratada, inconsistências e ausência de dados imprescindíveis para a elaboração do edital de licitação das linhas.

Ainda, é apontado pela UFSC, a “*necessidade de dados confiáveis para a caracterização da demanda de passageiros é fundamental para que haja um adequado planejamento licitatório e é imprescindível que existam dados suficientes a caracterizar a real situação do objeto a ser licitado*”.

Neste sentido, especificamente remetendo ainda ao item 2, para que se resolva o problema, persistente em diversos estados da Federação, a SIE está trabalhando na implantação de um Sistema de Bilhetagem Eletrônica e de Controle Operacional para todo o Estado de SC. A proposta é trazer atualização tecnológica para todo o Sistema de Transporte Público Intermunicipal de Passageiros, oferecendo à população o que há de mais atual em tecnologias que atendem este serviço. Pretende-se, com esta medida, a viabilização de um melhor controle operacional, uma fiscalização mais eficiente e uma melhor coleta de informações para o planejamento do sistema, proporcionando, então, a sua regularização com as licitações das linhas.

Por fim, não menos importante, devemos destacar uma diferenciação essencial: o serviço público de transporte de passageiros difere do serviço privado (fretamento) por ser um direito social e que cabe ao poder cedente, neste caso, o Poder Executivo do Estado de Santa Catarina no transporte intermunicipal de passageiros, a garantia deste direito.

Portanto, em primeira análise, verifica-se que a proposta demonstra-se inconstitucional no cenário legislativo atual.

Sob pena de direcionar a máquina pública na direção de uma política temerária, **recomenda-se**, ao menos, que antes de realizar qualquer impulso legislativo no sentido de transformar o sistema para o regime de autorização, aguarde-se o teor das decisões do STF nas respectivas ADI sobre a constitucionalidade deste regime na esfera







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



**PARECER/COJUR/SIE Nº 0337/2021**  
(SCC 5233/2021)

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

Tratam os autos de solicitação de manifestação prévia acerca do Projeto de Lei nº 0299.1/2020, de autoria do Deputado Bruno Souza, que *“Dispõe sobre o transporte público 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 e da Superintendência de Planejamento e Gestão desta Secretaria, que assim se manifestaram:

*Ao avaliar o mérito da proposição, observa-se que o projeto propõe mudança drástica no modelo de delegações do serviço público de transporte intermunicipal de passageiros, a qual esbarra em obstáculo constitucional. [...]*

*Sob pena de direcionar a máquina pública na direção de uma política temerária, recomenda-se, ao menos, que antes de realizar qualquer impulso legislativo no sentido de transformar o sistema para o regime de autorização, aguarde-se o teor das decisões do STF nas respectivas ADI sobre a constitucionalidade deste regime na esfera federal (ANTT), bem como do debate sobre a emenda Constitucional proposta para Santa Catarina. (grifo nosso)*

Isso porque, ao propor que a delegação do serviço de transporte público coletivo rodoviário intermunicipal será por realizado por meio de autorização e independentemente da realização de licitação, verifica-se grave afronta e violação do artigo 37, inciso XXI e artigo 175 da Constituição da República, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, **as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, **sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.** (grifo nosso)

Ademais, o artigo 10 da Lei nº 12.587/12 é cediço ao dispor que *a contratação dos serviços de transporte público coletivo será precedida de licitação*, não abrindo, pois, qualquer margem interpretação contrária, sob pena de ofensa à norma legal.



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



Ainda, cumpre ressaltar que o mesmo diploma legal supracitado, nos apresenta as modalidades de delegação dessa modalidade de serviço, o que igualmente é previsto na Lei nº 8.987/95:

Art. 9º O regime econômico e financeiro **da concessão e o da permissão do serviço de transporte público coletivo** serão estabelecidos no respectivo edital de licitação, sendo a tarifa de remuneração da prestação de serviço de transporte público coletivo resultante do processo licitatório da outorga do poder público. (Lei nº 12.587/12)

Art. 1º As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do art. 175 da Constituição Federal, por esta Lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos. (Lei nº 8.987/95)

Nesse viés, merece destaque, a deliberação do Supremo Tribunal Federal no RE n.º 1001104/SP, julgado em 15/05/2020, tema 854 de repercussão geral reconhecida, corroborando com os pontos aqui já explanados.

TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO – LICITAÇÃO – FORMAESSENCIAL. Salvo situações excepcionais, devidamente comprovadas, o implemento de transporte público coletivo pressupõe prévia licitação. (RE 1001104, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 15/05/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL- MÉRITO DJe-154 DIVULG 18-06-2020 PUBLIC 19-06-2020, grifou-se)

Por outro norte, cabe informar que esta Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade está trabalhando na elaboração de diversos dispositivos com o objetivo de regularizar o Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros. Neste sentido, são prioridades a atualização e modernização da legislação referente ao transporte intermunicipal de passageiros no Estado, concomitante ao desenvolvimento de meios tecnológicos para o correto dimensionamento de oferta e demanda das linhas

Além disso, destacamos também a elaboração de uma Política Estadual de Mobilidade formada por Princípios e Diretrizes que servirão de referência para gestão pública, visando orientar ações, projetos e investimentos com o objetivo de promover o acesso universal e equitativo ao território catarinense, incentivar a mobilidade sustentável de pessoas e cargas de modo a fomentar um transporte humanizado e de qualidade.

Página 71. Versão eletrônica do processo PL./0299.1/2020.  
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

Original deste documento é eletrônico e foi assinado utilizando Assinatura Digital SGP-e por LYANA C. CARDOSO em 30/03/2021 às 22:49:15, conforme Decreto Estadual nº 39, de 21 de fevereiro de 2019. Verificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo SCC 00005233/2021 e o código SMA26K22.



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



Ademais, está em fase final de elaboração interna uma Política de Gratuidades e Benefícios que unificará a legislação pertinente em uma única Política, tornando o direito igualitário aos diferentes modais de transporte e estabelecendo os critérios para uma Política de Subsídios, a fim de financiar as gratuidades e descontos legais, fomentando o uso do transporte público.

Expostas as diferentes e abrangentes ações tomadas por esta Secretaria, ressaltamos que um estudo realizado pela FEPESE/UFSC (contrato DETER/FEPESE Nº 048/2018), para o “*Apoio na elaboração de Edital de Licitação do Projeto Executivo para Licitação do Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado de Santa Catarina*”, foi identificado, pela contratada, inconsistências e ausência de dados imprescindíveis para a elaboração do edital de licitação das linhas. Ainda, é apontado pela UFSC, a “necessidade de dados confiáveis para a caracterização da demanda de passageiros é fundamental para que haja um adequado planejamento licitatório e é imprescindível que existam dados suficientes a caracterizar a real situação do objeto a ser licitado”.

Neste sentido, para que se resolva o problema, persistente em diversos estados da Federação, a SIE está trabalhando na implantação de um Sistema de Bilhetagem Eletrônica e de Controle Operacional para todo o Estado de Santa Catarina. A proposta é trazer atualização tecnológica para todo o Sistema de Transporte Público Intermunicipal de Passageiros, oferecendo à população o que há de mais atual em tecnologias que atendem este serviço. Pretende-se, com esta medida, a viabilização de um melhor controle operacional, uma fiscalização mais eficiente e uma melhor coleta de informações para o planejamento do sistema, proporcionando, então, a sua regularização com as licitações das linhas.

Assim, **essa Consultoria entende como intangível o pleito, haja vista às ofensas a normativas federais vigentes**, encontradas no Projeto de Lei nº 0299.1/2020, aqui apresentas, pelo o que submetem-se os autos ao Senhor Secretário de Infraestrutura e Mobilidade, com acolhimento do expediente e encaminhamento à



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



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 exercício<sup>1</sup>  
Matr. 388980-07-01  
OAB/SC nº 20.692

<sup>1</sup> 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 0832/2021**

Florianópolis, 12 de abril de 2021.

Processo SCC 5233/2021

Senhor Diretor,

Com os cordiais cumprimentos, dirijo-me a Vossa Senhoria, em atenção ao Ofício nº 357/CC-DIAL-GEMAT, para encaminhar o processo SCC 5233/2021, referente à manifestação prévia acerca do Projeto de Lei nº 0299.1/2020, de autoria do Deputado Bruno Souza, que *“Dispõe sobre o transporte público 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 0337/2021, 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

Págin  
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





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



**PARECER Nº 111/21-PGE**

Florianópolis, data da assinatura digital.

**Processo:** SCC 5235/2021

**Assunto:** Diligência ao Projeto de Lei nº 0299.1/2020

**Origem:** Casa Civil (CC)

**Ementa:** Consulta sobre o pedido de diligência ao Projeto de Lei nº 0299.1/2020, que “Dispõe sobre o transporte público 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. Constitucionalidade formal. Pretensa delegação do serviço de transporte público mediante autorização e independentemente de licitação. Inconstitucionalidade material por violação ao art. 175 da CRFB. Implemento de transporte público coletivo que pressupõe prévia licitação, conforme reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no RE 1001104 (Tema 854 da repercussão geral). Política tarifária e possibilidade de renúncia a qualquer tempo pelo delegatário em desconformidade com a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012) e com os princípios que regem a prestação de serviços públicos (Lei nº 8.987/1995). Ilegalidade. Erro material na numeração dos artigos. Sugestão de ajuste. Prosseguimento do processo legislativo, com ressalvas.

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 n.º 238/CC-DIAL-GEMAT, o exame da constitucionalidade e da legalidade e a emissão de parecer a respeito do Projeto de Lei n.º 0299.1/2020, que “Dispõe sobre o transporte público coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Santa Catarina”.

É a síntese do essencial.



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



## 2. ANÁLISE

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 público coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros" (art. 1º, PL n.º 0299.1/2020).

O projeto conta com 62 (sessenta e dois) artigos, subdivididos em cinco títulos e trata, em suma, de aspectos gerais sobre o serviço de transporte público coletivo rodoviário intermunicipal, meios de obtenção do consentimento do ente estadual e requisitos para a prestação do serviço, institui benefícios e gratuidades em favor dos usuários, estabelece regramento relativo à operação dos serviços, responsabilidades, vedações e sanções impostas ao prestador do serviço, 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 público 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 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, sendo 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.

Dessa forma, a Lei vem sendo alterada diversas vezes para se adaptar à evolução da prestação do serviço. Alterada recentemente pela Lei 17.517 de 2018, tentou-se adaptá-la às necessidades dos passageiros. Entretanto, o foco principal não foi abordado: das 959 delegações, somente 11 são prestadas através de autorização e mais de 800 são



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



prestadas por meio de concessão.

Devido à Constituição Estadual, a prestação dos serviços rodoviários por permissão e concessão será precedida de licitação, conforme o § 1º do art. 137. Entretanto a Constituição Federal prevê a possibilidade de os serviços públicos serem delegados por meio de permissão, concessão e autorização, em específico o serviço de transporte rodoviário ser prestado dessa forma, conforme art. 21, XII, e.

Assim, aumenta-se a possibilidade de métodos para que a delegação seja realizada. Por outro lado, a carta catarinense não menciona o instituto jurídico da autorização. Trata-se de uma questão problemática pois nota-se que a realização da licitação é custosa e demorada, privando os passageiros de um serviço essencial durante o período de elaboração e execução do certame.

Nesse mesmo íterim, percebe-se que, na Assembleia Legislativa do Estado, tramita um Projeto de Emenda à Constituição visando alterar o Art. 137 e seus parágrafos, inserindo o instituto da autorização. Dessa forma, há a possibilidade de mais um modo de delegação de serviços públicos, tornando mais fácil e menos custoso a sua execução.

Tal modalidade de delegação é exercida no âmbito federal, visto que a Carta Magna permite em seu artigo 21, XII. Dessa forma, aumenta-se a quantidade de transportadoras, permitindo uma maior variedade para o passageiro. Nesse diapasão de burocracia reduzida, surgem diversas vantagens ao consumidor: maior variedade de ônibus, maior quantidade de horário e preço reduzido.

Assim, nota-se urgente a evolução dos marcos regulatórios de tais serviços para maneira a favorecer a sua exploração tanto pelo Estado como pela iniciativa privada. Dessa forma a sociedade catarinense ganha: as transportadoras enfrentam menos burocracia para participar do mercado e a população é beneficiada pela quantidade maior de ofertantes dos serviços. (...)

Exposta a intenção do PL n.º 0299.1/2020, passa-se a analisar de forma individualizada alguns de seus aspectos, a fim de perquirir 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 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;  
(...)





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



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, diploma legal no qual delimita as atribuições de cada ente federativo, conferindo aos Estados a prestação dos serviços de transporte público coletivo intermunicipais de caráter urbano:

Art. 17. São atribuições dos Estados:

I - prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público coletivo intermunicipais de caráter urbano, em conformidade com o § 1º do art. 25 da Constituição Federal ;  
(...)

A atribuição conferida aos Estados para prestar o serviço de transporte público coletivo rodoviário intermunicipal advém, inclusive, da competência residual prevista no art. 25, § 1º, da Constituição da República, tendo em vista que "São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição". No tocante ao transporte público coletivo intermunicipal, trata-se de serviço não relacionado dentre as competência da União<sup>[1]</sup> ou dos Municípios<sup>[2]</sup>, de sorte 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)

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).





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



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 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)



ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA



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 público coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros". Para esse tema, conforme recentemente reconheceu o Supremo Tribunal Federal, 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 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



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



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 parcial 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, 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





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



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.

Outras decisões do Supremo Tribunal Federal igualmente reconhecem ser permitida aos Estados-membros e aos Municípios a edição de normas em complementação àquelas advindas da União, relativas aos serviços públicos cuja execução é de competência daqueles:

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEIS MUNICIPAIS 353/2010, 70/2013, 128/2013, 190/2014, 288/2015 405/2017 323/2016, TODAS DO MUNICÍPIO DE FORMOSA/GO. SERVIÇO DE MOTOTÁXI. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIRETRIZES DA POLÍTICA NACIONAL DE TRANSPORTES; TRÂNSITO E TRANSPORTE; DIRETRIZES PARA OS TRANSPORTES URBANOS; E CONDIÇÕES PARA O EXERCÍCIO DE PROFISSÕES. LEI FEDERAL 12.009/2009 E RESOLUÇÃO 356/2010 DO CONSELHO NACIONAL DE TRÂNSITO - CONTRAN. DISCIPLINA DO SERVIÇO DE MOTOTÁXI COMO MODALIDADE DE TRANSPORTE PÚBLICO INDIVIDUAL DE PESSOAS E CARGAS. INVIABILIDADE DA CRIAÇÃO DE RESTRIÇÕES PARA O EXERCÍCIO PROFISSIONAL POR LEGISLAÇÃO LOCAL. **POSSIBILIDADE DE EDIÇÃO DE NORMAS LOCAIS SOBRE CONDIÇÕES DE EXECUÇÃO, FISCALIZAÇÃO E SANÇÕES PARA CONDUTAS QUE POSSAM VIOLAR A BOA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE URBANO DE PASSAGEIROS.** CABIMENTO DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL CONTRA LEIS MUNICIPAIS. NECESSIDADE DE IMPUGNAÇÃO ESPECIFICADA DOS DISPOSITIVOS DAS LEIS ATACADAS. IMPOSSIBILIDADE DE ATUAÇÃO EX OFFICIO DO TRIBUNAL NO EXAME DA CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS E ATOS NORMATIVOS. ARGUIÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E**



ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA



JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO. (...) 3. A competência privativa da União para legislar sobre diretrizes da política nacional de transportes e sobre trânsito e transporte, bem como instituir diretrizes para os transportes urbanos decorre dos artigos 22, IX e XI, e 21, XX, da Constituição Federal, cuja ratio revela a necessidade de se estabelecer uniformidade nacional aos modais de mobilidade, impedindo, assim, que a fragmentação da competência regulatória pelos entes federados menores inviabilize a implementação de um sistema de transporte eficiente, integrado e harmônico. 4. A disciplina do serviço de mototáxi compete à legislação federal, considerada a necessidade de estabelecimento de normas uniformes sobre segurança e saúde pública. Precedentes: ADI 2.606, Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ de 7/2/2003; ADI 3.135, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 8/9/2006; ADI 3.136, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJ de 1º/11/2006; ADI 3.679, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 3/8/2007; ADI 3.610, Rel. Min. Cezar Peluso, Plenário, DJe de 22/9/2011; ADI 4.981, Plenário, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 14/3/2019. 5. **A Lei federal 12.009/2009, que altera a Lei 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro) e foi regulamentada pela Resolução 356/2010 do Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN, dispõe sobre o exercício das atividades profissionais de “mototaxista” e “motoboy” e estabelece regras de segurança dos serviços de motofrete, reconhecendo o serviço de mototáxi como modalidade de transporte público individual de pessoas e cargas, de modo que, sujeito a regulamentações complementares dos Poderes concedentes para atender às peculiaridades locais, deve observar as disposições gerais nacionais.** 6. **A complementação da legislação federal por normas municipais referentes ao serviço de mototáxi alcança a delegação do serviço, as condições de sua execução e o exercício do poder de polícia sobre os delegatários, sendo vedada, contudo, a criação de restrições ao exercício profissional para aqueles que preenchem os requisitos da legislação federal.** Precedente: ADPF 449, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 2/9/2019. 7. **A segurança no trânsito, matéria de interesse nacional, não se confunde com a tutela da higidez dos serviços públicos de transporte urbano de passageiros, inserida nas competências legislativa e material dos Municípios e do Distrito Federal, consoante reconhecido no Tema 546 (RE 661.702, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 19/5/2020), o que possibilita aos entes subnacionais editar normas e condições de execução, bem como fiscalizar e aplicar sanções para condutas que possam violar a boa prestação dos serviços.** 8. In casu, os artigos 48 e 49 da Lei municipal 491/2018 e o artigo 5º da Lei municipal 323/2016, ao tipificarem infrações cometidas pelos delegatários do serviço de mototáxi e as respectivas sanções, sobretudo na hipótese de transporte irregular de passageiros, estão inseridos no contexto do exercício do poder de polícia sobre serviços públicos de transporte urbano de passageiros, não havendo se falar em inconstitucionalidade formal por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte. Precedente: ADI 2.751, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, DJ de 24/2/2006. (...)

(ADPF 539, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 26/10/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-032 DIVULG 19-02-2021 PUBLIC 22-02-2021, grifou-se)

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ESTADO-MEMBRO: PODER





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



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   prote o dos turistas e do próprio turismo. CF, art. 25,   1 . Inocorrência de ofensa   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 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)

Frente a isso, tem-se que a proposi o, direcionada a regulamentar o transporte público coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros no âmbito do Estado de Santa Catarina, não viola competência legislativa privativa da União, pois encontra fundamento no art. 25,   1 , da Constitui o da República e no art. 8 , VIII, da Constitui o Estadual.

## **2.2 Inconstitucionalidade material: delega o de serviço público sem licita o**

Ao propor que o serviço de transporte público coletivo rodoviário intermunicipal será delegado por autoriza o e independentemente da realiza o de licita o (art. 4 , caput e inciso I, PL n.  0299.1/2020), verifica-se, por outro lado, que a proposi o viola o art. 175 da Constitui o da República, segundo o qual:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licita o, a presta o de serviços públicos.

A inten o de viabilizar a presta o do serviço em questão por intermédio de autorizat rias (e não apenas por concessionárias e permissionárias)   expressa na justificativa do projeto, fazendo-se men o ao art. 21, XII, e, da Constitui o da República, que, em tese, permite   União explorar o serviço de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros "diretamente ou mediante **autoriza o**, concessão ou permissão" (grifou-se). Destacou-se, ainda, a existência de Projeto de Emenda   Constitui o Estadual em trâmite na Assembleia Legislativa que objetiva a inser o do instituto da autoriza o no ordenamento jurídico estadual.

Ao que parece, contudo, a proposi o baseia-se em premissa equivocada, pois o art. 21, XII, e, da Constitui o da República, não possui o alcance esperado pelo proponente, como bem explica José dos Santos Carvalho Filho:



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



Costuma-se fazer remissão ao art. 21, XII, da CF, para justificar a dita autorização de serviço público. Assim, porém, não nos parece. O art. 21 da CF dá competência à União Federal para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, algumas atividades, como os serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens, navegação, transportes etc. Essas atividades, contudo, nem sempre são típicos serviços públicos; algumas vezes são exercidas por particulares no próprio interesse destes, ou seja, sem que haja qualquer benefício para certo grupamento social. Desse modo, a única interpretação cabível, em nosso entender, para a menção às três espécies de consentimento federal, reside em que a concessão e a permissão são os institutos próprios para a prestação de serviços públicos, e a autorização o adequado para o desempenho da atividade do próprio interesse do autorizatário. É certo que pode haver equívoco na rotulação dos consentimentos estatais. Cumpre, entretanto, averiguar a sua verdadeira essência. Ainda que rotulada de autorização, o ato será de permissão se alvejar o desempenho de serviço público; ou, ao contrário, se rotulado de permissão, será de autorização se o consentimento se destinar à atividade de interesse do particular. Além disso, há o argumento que consideramos definitivo: a Constituição Federal, ao referir-se à prestação indireta de serviços públicos, só fez menção à concessão e à permissão (art. 175). Parece-nos, pois, que hoje a questão está definitivamente resolvida, no sentido de que o ato de autorização não pode consentir o desempenho de serviços públicos. A conclusão, desse modo, é a de considerar inaceitável a noção dos denominados serviços públicos autorizados. A atividade, quando for autorizada, há de refletir interesse exclusivo ou predominante de seu titular, ou seja, haverá na atividade autorizada interesse meramente privado, ainda que traga alguma comodidade a um grupo de pessoas. (in **Manual de direito administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. Dão Paulo: Atlas, 2017, p. 298)

Em suma, "não há autorização para a prestação de serviço público. Este ou é objeto de concessão ou de permissão". A autorização, por sua vez, corresponde a "ato administrativo discricionário e precário pelo qual a Administração consente que o indivíduo desempenhe atividade de seu exclusivo ou predominante interesse, não se caracterizando a atividade como serviço público" (ob. cit., p. 297-298).

A licitação obrigatória está igualmente prevista na Lei n.º 12.587/2012, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana:

Art. 10. A contratação dos serviços de transporte público coletivo será precedida de licitação e deverá observar as seguintes diretrizes:  
(...)

No mesmo sentido, a Lei n.º 8.987/1995 que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos:

Art. 14. Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade,



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



moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório.

O assunto foi objeto de recente deliberação do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n.º 1001104, com repercussão geral reconhecida (Tema 854), oportunidade na qual confirmou-se a necessidade de prévia licitação à delegação do serviço de transporte público coletivo. No mesmo ato, conferiu-se à expressão "autorizações", contida no diploma legal em análise, interpretação conforme à Constituição, de forma a restringir o seu alcance a situações comprovadamente excepcionais.

O acórdão restou assim ementado:

**TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO – LICITAÇÃO – FORMA ESSENCIAL. Salvo situações excepcionais, devidamente comprovadas, o implemento de transporte público coletivo pressupõe prévia licitação.**

(RE 1001104, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 15/05/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-154 DIVULG 18-06-2020 PUBLIC 19-06-2020, grifou-se)

No mesmo sentido:

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Constitucional e Administrativo. 3. Serviço público de transporte coletivo intermunicipal. Concessão ou permissão. A jurisprudência desta Corte pacificou o entendimento de que é imprescindível prévia licitação para a concessão ou permissão da exploração de serviços de transporte coletivo de passageiros. 4. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 5. Agravo regimental a que se nega provimento. Verba honorária majorada em mais 10%." (ARE 1110140 AgR, Rel. Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe de 03/09/2019)

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Administrativo. 3. Ação civil pública. Transporte coletivo intermunicipal. Concessão. Nulidade do contrato. 4. Alegada ofensa aos arts. 5º, LIV e LV; e 93, IX, do texto constitucional. Incidência do que decidido por esta Corte no julgamento do AI-QO-RG 791.292, DJe 13.8.2010; e ARE-RG 748.371, DJe 1º.8.2013, temas 339 e 660 da sistemática da repercussão geral. 5. Matéria decidida com fundamento em legislação infraconstitucional. Ofensa reflexa à Constituição Federal. Precedentes. 6. Entendimento consolidado na jurisprudência desta Corte no sentido de que a prestação do serviço de transporte interestadual e intermunicipal de passageiros deve ser precedida de licitação pública, nos termos do art. 175 da Constituição. 7. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 8. Agravo regimental a que se nega provimento. Verba honorária majorada em 20%." (ARE 1118647 AgR, Rel. Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe de 1º/08/2019)



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



Há, portanto, inconstitucionalidade material no art. 4º, inciso I, e dispositivos correlatos do projeto, dada a contrariedade ao disposto no art. 175 da Constituição da República e em dispositivos infraconstitucionais que estabelecem a obrigatoriedade de licitar.

**2.3 Ilegalidade: disposições contrárias à Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei n.º 12.587/2012) e aos princípios que regem a prestação de serviços públicos (Lei n.º 8.987/1995)**

Como corolário das previsões que permitem a prestação do serviço por particulares mediante mera autorização (cuja inconstitucionalidade foi antes apontada), alguns dos dispositivos do PL n.º 0299.1/2020, apresentam contrariedade a dispositivos legais vigentes e preponderantes em relação ao tema.

**2.3.1 Política tarifária**

A Lei n.º 8.987/1995 dispõe que "A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato" (art. 9º). No mesmo sentido, segundo estabelece a Lei n.º 12.587/2012, a tarifa a ser cobrada dos usuários do serviço de transporte público coletivo será definida no edital de licitação, cabendo ao ente público delegante a sua quantificação e eventuais reajustes ou revisões. Confira-se:

art. 9º. O regime econômico e financeiro da concessão e o da permissão do serviço de transporte público coletivo serão estabelecidos no respectivo edital de licitação, sendo a tarifa de remuneração da prestação de serviço de transporte público coletivo resultante do processo licitatório da outorga do poder público.

(...)

§ 7º Competem ao poder público delegante a fixação, o reajuste e a revisão da tarifa de remuneração da prestação do serviço e da tarifa pública a ser cobrada do usuário.

§ 8º Compete ao poder público delegante a fixação dos níveis tarifários.

§ 9º Os reajustes das tarifas de remuneração da prestação do serviço observarão a periodicidade mínima estabelecida pelo poder público delegante no edital e no contrato administrativo e incluirão a transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas aos usuários.

(...)

A proposição em exame, de sua vez, regula o tema de forma diversa ao prever que "A tarifa é exercida em liberdade de preços dos serviços" (art. 34 do PL n.º





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



0299.1/2020), dispositivo que vai de encontro ao estabelecido na legislação geral sobre o tema, além de fragilizar os princípios que regem a concessão e a permissão dos serviços públicos, em especial o que prevê a modicidade das tarifas (art. 6º, § 1º, da Lei n.º 8.987/1995).

Na forma como posta, a redação da proposição deixa ao talante do prestador a definição do valor a ser cobrado, sistemática que, além de contrária ao interesse da coletividade, subverte o ordenamento jurídico quanto à política tarifária na prestação de serviços públicos, conforme dispositivos acima citados.

Segundo decidido pelo Supremo Tribunal Federal, "No exercício de sua competência para regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal (CF/1988, art. 22, XI)" (RE 1054110, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 09/05/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-194 DIVULG 05-09-2019 PUBLIC 06-09-2019).

O mesmo raciocínio aplica-se aos Estados-membros que, ao disporem sobre o transporte coletivo intermunicipal, devem obediência às normas uniformemente estabelecidas pela União para cumprimento em todo o território nacional.

Vislumbra-se, dessa forma, que o art. 34 do PL n.º 0299.1/2020 contraria o ordenamento jurídico vigente.

### *2.3.2 Renúncia à "autorização" a qualquer tempo*

O art. 28 do PL n.º 0299.1/2020, de outro lado, legitima a autorizatária a "renunciar à autorização a qualquer tempo, após prévia comunicação ao órgão competente e aos usuários, com antecedência mínima de trinta dias". Na mesma linha, segundo o art. 31, "É facultado à autorizatária suprimir linha e seção, devendo comunicar o órgão competente e aos usuários por meio de comunicado oficial a ser colacionados nos sites ou redes sociais da transportadora, com antecedência mínima de 14 dias".

As previsões citadas, contudo, parecem privilegiar a prestadora do serviço em detrimento da regularidade e da continuidade dos serviços públicos, princípios previstos no art. 6º, § 1º, da Lei n.º 9.897/1995.

É bem verdade que as autorizações concedidas pelo Poder Público a particulares que desejam exercer determinadas atividades dão-se com prevalência do interesse do particular. A proposição aqui tratada, porém, refere-se a serviço público que, como tal, deve ser regido e tratado com predominância do interesse coletivo, o que não se observa nos artigos citados, pois permitem a renúncia e a supressão quanto à prestação do serviço ou parcela dele, sem impor à prestadora qualquer sanção ou obrigação a não ser comunicação prévia.

Ao considerar que o serviço público de transporte coletivo somente pode ser





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



delegado por concessão ou permissão (art. 175 da CRFB) e que esses institutos formalizam-se por meio de contrato, é inafastável que, no momento da contratação, deverão ser estabelecidas obrigações recíprocas às partes (Poder Público e particular). Não se coaduna com o interesse público a faculdade conferida à prestadora para que, por ato de mera vontade e sem qualquer consequência, deixe a população desassistida de serviços essenciais.

Dessa forma, entende-se que a proposição, em seu art. 28 e demais dispositivos correlatos, viola também os princípios da regularidade e da continuidade dos serviços públicos (art. 6º, § 1º, da Lei n.º 9.897/1995)

## 2.4 Numeração dos artigos

Segundo prescreve a Lei Complementar Estadual n.º 589/2013:

Art. 4º A articulação e redação das leis devem observar o seguinte:

I – o artigo, representado pela forma abreviada “Art.” seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal seguida de ponto a partir do décimo, é a unidade básica de articulação textual;

No caso da proposição em exame, observa-se que há equívoco tocante à numeração dos artigos, pois, em sequência ao art. 29, há dispositivo novamente numerado como “Art. 28”, seguido do art. 30:

**Art. 28.** Não haverá período mínimo de atendimento dos mercados, podendo a autorizatária renunciar à autorização a qualquer tempo, após prévia comunicação ao órgão competente e aos usuários, com antecedência mínima de trinta dias.

Parágrafo único. (...)

**Art. 29.** Não haverá reserva de mercado nem garantia de exclusividade de linhas, podendo o mesmo mercado ser explorado por quantas empresas estiverem interessadas na prestação do serviço, ressalvada a hipótese de inviabilidade operacional, nos termos do art. 3º.

**Art. 28.** É facultado à autorizatária solicitar o atendimento temporário de mercado, caso não seja atendido ou ocorra aumento excepcional de demanda.

§ 1º. (...)

§ 2º. (...)

### Seção II

#### Da operação das Linhas

**Art. 30.** Os veículos deverão dispor de sistema de monitoramento, que poderá ser realizado pela utilização de smartphones ou outros dispositivos que contenham localizados geográfico e medidor de tempo, distância e velocidade.

Assim, para que se mantenha a higidez da técnica legislativa, sugere-se a



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



renumeração dos dispositivos a partir do artigo 29.

## **2.5 Demais disposições**

Quanto ao mais, a proposição é consentânea com o ordenamento jurídico, limitando-se a regulamentar, no âmbito estadual, a prestação do serviço público de transporte coletivo intermunicipal, a par das disposições gerais já existentes. Com esse desiderato, estabelece condições para a execução, fiscalização e sanções aos delegatários de serviço público titularizado pelo Estado de Santa Catarina.

Trata-se, como visto, de tema passível de regulamentação legal por parte dos Estados-membros e que não se circunscreve dentre aqueles cuja iniciativa é reservada à competência do chefe do Poder Executivo, o que confirma 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 delegar 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 estabelecimento de gratuidades, não há, igualmente, inconstitucionalidade ou vedação legal, pois a proposição objetiva conferir tratamento diferenciado a usuários que apresentem condições pessoais desfavoráveis, relativas a idade, a questões de saúde e a situação financeira, proposta que, a rigor, visa dar concretude ao princípio da igualdade e à dignidade da pessoa humana (art. 5º, *caput* e art. 1º, III, da CRFB), ambos de envergadura constitucional.

A constitucionalidade de previsão legal que confere gratuidades em transporte público a usuários específicos foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal ao declarar válida lei estadual gaúcha que concedia dois assentos gratuitos a policiais militares fardados nos transportes coletivos intermunicipais (ADI 1052, Rel. Luiz Fux, Rel. p/ Acórdão: Alexandre de Moraes, julgado em 24/08/2020, Info 991). Embora a situação analisada pela Suprema Corte não acarretasse desequilíbrio financeiro-econômico do contrato administrativo, haja vista a possibilidade de os policiais viajarem de pé em caso de ocupação máxima do veículo, as gratuidades contidas no projeto em análise poderão ser consideradas no momento de estabelecimento das tarifas, de modo a equalizar o benefício social com a justa remuneração da prestadora.

Percebe-se, inclusive, que, alguns dos benefícios propostos, são replicados



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



de outros diplomas legais, a exemplo do estabelecido no art. 39 do Estatuto do Idoso (Lei n.º 10.741/2003):

Art. 39. Aos maiores de 65 (sessenta e cinco) anos fica assegurada a gratuidade dos transportes coletivos públicos urbanos e semi-urbanos, exceto nos serviços seletivos e especiais, quando prestados paralelamente aos serviços regulares.

§ 1º Para ter acesso à gratuidade, basta que o idoso apresente qualquer documento pessoal que faça prova de sua idade.

§ 2º Nos veículos de transporte coletivo de que trata este artigo, serão reservados 10% (dez por cento) dos assentos para os idosos, devidamente identificados com a placa de reservado preferencialmente para idosos.

§ 3º No caso das pessoas compreendidas na faixa etária entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos, ficará a critério da legislação local dispor sobre as condições para exercício da gratuidade nos meios de transporte previstos no **caput** deste artigo.

Tocante às sanções relacionadas no Capítulo III do Título III (art. 44 e seguintes), infere-se que não violam a proporcionalidade e estão previstas tanto na lei de licitações (art. 87 da Lei n.º 8.666/1993), quanto no Código de Trânsito Brasileiro (art. 104, § 5º e 269, I, da Lei n.º 9.503/1997). A proposição limita-se a reproduzi-las e a cominá-las a situações idênticas e/ou análogas àquelas previstas na legislação federal.

Logo, excetuados os vícios apontados nos tópicos anteriores, não se vislumbram outros óbices ao prosseguimento do processo legislativo em relação ao PL n.º 0299.1/2020.

### **3. CONCLUSÃO**

Ante o exposto, opina-se:

a) pela constitucionalidade formal do PL n.º 0299.1/2020, que trata de matéria afeta à competência dos Estados-membros (art. 25, § 1º, da CRFB) e para a qual não se exige iniciativa privativa à proposição;

b) pela inconstitucionalidade material da proposição no que toca à dispensa de licitação e à delegação do serviço de transporte público coletivo intermunicipal por meio do instituto da autorização, frente à violação ao art. 175 da Constituição da República e da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no RE n.º 1001104, com repercussão geral reconhecida (Tema 854);

c) pela ilegalidade da proposição em relação à política tarifária e à possibilidade de renúncia ou supressão parcial de linhas e seções pela delegatária a qualquer tempo, dada a violação a dispositivos da Política Nacional de Mobilidade



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



Urbana (Lei n.º 12.587/2012) e aos princípios que regem a prestação de serviços públicos (Lei n.º 8.987/1995);

- d) a título sugestivo, pela renumeração dos dispositivos a partir do artigo 29;
- e) pela ausência de vícios de inconstitucionalidade ou ilegalidade do PL n.º 0299.1/2020 nos demais termos.

É o parecer. À consideração superior.

**FLÁVIA BALDINI KEMPER**  
**Procuradora do Estado**

**Notas**

1. <sup>^</sup> Art. 21. *Compete à União: (...) XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens; b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária; d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;*
2. <sup>^</sup> 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;*





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



**SCC 5235/2021**

**Assunto:** Diligência ao Projeto de Lei nº 0299.1/2020

**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, cuja ementa está assim lançada:

**Ementa:** Consulta sobre o pedido de diligência ao Projeto de Lei nº 0299.1/2020, que “Dispõe sobre o transporte público 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. Constitucionalidade formal. Pretensa delegação do serviço de transporte público mediante autorização e independentemente de licitação. Inconstitucionalidade material por violação ao art. 175 da CRFB. Implemento de transporte público coletivo que pressupõe prévia licitação, conforme reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no RE 1001104 (Tema 854 da repercussão geral). Política tarifária e possibilidade de renúncia a qualquer tempo pelo delegatário em desconformidade com a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012) e com os princípios que regem a prestação de serviços públicos (Lei nº 8.987/1995). Ilegalidade. Erro material na numeração dos artigos. Sugestão de ajuste. Prosseguimento do processo legislativo, com ressalvas.

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 5235/2021**

**Assunto:** Consulta sobre o pedido de diligência ao Projeto de Lei nº 0299.1/2020, que “Dispõe sobre o transporte público 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. Constitucionalidade formal. Pretensa delegação do serviço de transporte público mediante autorização e independentemente de licitação. Inconstitucionalidade material por violação ao art. 175 da CRFB. Implemento de transporte público coletivo que pressupõe prévia licitação, conforme reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no RE 1001104 (Tema 854 da repercussão geral). Política tarifária e possibilidade de renúncia a qualquer tempo pelo delegatário em desconformidade com a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012) e com os princípios que regem a prestação de serviços públicos (Lei nº 8.987/1995). Ilegalidade. Erro material na numeração dos artigos. Sugestão de ajuste. Prosseguimento do processo legislativo, com ressalvas.

**Origem:** Casa Civil (CC)

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

De acordo com o **Parecer nº 111/21-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. 4/24).

**MARCELO MENDES**  
Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos



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



**DESPACHO**

- 01.** Ratifico o Parecer nº 111/21-PGE, referendado pelo Dr. Marcelo Mendes, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.
- 02.** Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil.

Florianópolis, data da assinatura digital.


**LUIZ DAGOBERTO CORRÊA BRIÃO**  
Procurador-Geral do Estado



## DEVOLUÇÃO

Após respondida a diligência, usando os atributos do Regimento Interno em seu artigo 142, devolve-se o presente Processo Legislativo PL./0299.1/2020 para a Senhora Deputada Paulinha, para exarar relatório conforme prazo regimental.

Sala da Comissão, em 28 de abril de 2021

  
Alexandre Luiz Soares  
Chefe de Secretaria