



RELATÓRIO E VOTO AO PROJETO DE LEI Nº 0455/2023

“Institui o Sistema de Transporte Aquaviário de passageiros, cargas e veículos do Estado de Santa Catarina.”

Autor: Deputado Pedrão Silvestre

Relator: Deputado Camilo Martins

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa Parlamentar, que pretende instituir o sistema de transporte aquaviário de passageiros, cargas e veículos, o qual poderá ser prestado por particulares sob o regime de concessão, permissão ou autorização.

Infere-se da Justificativa que a medida traduz-se em instrumento de vazão na mobilidade urbana, além de uma alternativa de deslocamento para o cidadão (Evento 1 – p.3).

A matéria foi lida no Expediente da Sessão Plenária do dia 14 de novembro de 2023 e encaminhada a esta Comissão de Constituição e Justiça, em que me foi designada a relatoria, nos moldes regimentais.

No intuito de colher os subsídios necessários à apreciação do Projeto, foi aprovado, em 12 de dezembro de 2023, meu pedido de diligenciamento às Secretarias de Estado da Infraestrutura e Mobilidade (SIE) e do Planejamento (SEPLAN), por intermédio da Casa Civil, bem como à Superintendência de Desenvolvimento das Regiões Metropolitanas de Santa Catarina (SUDESC), quanto aos termos da proposta em apreço (Evento 4 p. 1 e Evento 3 pp. 1 /2, respectivamente).

Em resposta, por meio da INFORMAÇÃO GPTRA nº 88/2023 (Evento 7 pp. 1/6), a Gerência de Planejamento de Transporte Intermunicipal de Passageiros (GPTRA), subordinada à Diretoria de Transporte Intermunicipal de Passageiros (DIPA), órgãos da Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade manifestou-se pela necessidade de revisão dos arts. 1º e 2º, uma vez que, segundo a Constituição Estadual de Santa Catarina de 1989 pelos art. 8º, Inciso VIII e art. 137, não há margem de delegação do serviço por autorização.

Quanto aos arts 6º, 7º, 9º e 10 do PL 0455/2023 foi salientada a notória dificuldade quanto ao atingimento das metas estabelecidas, em razão da série de alterações nas normativas sobre as competências e as responsabilidades das Secretarias de Estado, que tornaram imprecisos, duvidosos e sobrepostos o tema entre a SIE e a Secretaria de Portos, Aeroportos e Ferrovias (SPAF).

Tais posicionamentos foram devidamente corroborados pela Consultoria Jurídica da SIE, restrita à análise dos aspectos técnicos, na INFORMAÇÃO JURÍDICA SIE/COJUR Nº 001/2024 (Evento 7 – pp. 7/9).

Noutro norte, a Superintendência de Desenvolvimento das Regiões Metropolitanas de Santa Catarina (SUDESC), foi contrária à proposição, em face do desalinhamento e dos conflitos verificados entre os dispositivos do PL./0455/2023 e o contexto de diretrizes e ações/competências contidas no ambiente normativo estadual para o planejamento e gestão de políticas públicas regionais a partir da Lei 13089 de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), da Lei Complementar 104 de 4 de janeiro de 1994 e da Lei Complementar 636 de 9 de setembro de 2014, que evolui a aplicação das referidas normas e proporciona um ambiente mais adequado ao planejamento e gestão integrados nas funções públicas de interesse comum, em nível interfederativo e multinível



para todo o Estado (INFORMAÇÃO N. 001/2024GABP/SUDESC – Evento 7 – pp. 12/16).

Circunscrita à existência ou não de contrariedade ao interesse público, sem análise jurídica, a SEPLAN atentou para a ingerência indevida em atribuições ao Poder Executivo, oriunda da implementação de diversas novas funções aos órgãos estaduais (Evento 7 – pp. 22/24).

É o relatório.

II – VOTO

Compete a esta Comissão pronunciar-se acerca da constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa de projetos ou emendas.

Da análise cabível no âmbito desta Comissão, observo, inicialmente, que transporte aquaviário ou hidroviário é aquele em que se utiliza a água para a locomoção do meio e pode ser subdividido entre diferentes tipos de acordo com o corpo de água que utiliza: [1] marítimo, quando ocorre sobre mares e oceanos, onde se utilizam navios para o transporte de cargas, podendo ser cabotagem (onde há transporte entre os portos do mesmo país) ou longo curso (quando o transporte é feito entre países ou continentes); [2] fluvial é o que utiliza os rios para o transporte de cargas, geralmente feitos por meio de barcos; e [3] lacustre, feito em lagos e lagoas.

Trata-se de um meio de transporte muito utilizado para conduzir produtos e pessoas por seu baixo custo, bem como para transportar grandes cargas a longas distâncias.



Nesses termos, o art. 21, XII, "d" da CF/88 prevê que a União dispõe de competência privativa para explorar diretamente, ou mediante autorização, a concessão ou permissão deste meio de transporte, "os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território".

Da mesma forma, o assunto conta com a disciplina da 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 previstos no art. 175 da Constituição Federal".

Com base na citada Lei de Concessões, os poderes para regulamentar/fiscalizar os serviços concedidos foram conferidos às agências reguladoras, na qualidade de delegadas do Poder Concedente (União), em razão dos quais detêm o poder normativo infralegal sobre os respectivos setores, com competência para editar atos normativos de caráter geral, no âmbito nacional.

Figura dentre as agências reguladoras anteriormente mencionadas, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), criada pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e vinculada ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPA), organização que integra a Administração Pública Federal indireta e atua no modal aquaviário, operando nas seguintes áreas: [1] navegação fluvial, lacustre e de travessia; [2] navegação de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso; [3] nos portos organizados e nas instalações portuárias neles localizadas; [4] nos terminais de uso privado; [5] nas estações de transbordo de carga; [6] nas instalações portuárias públicas de pequeno porte e nas instalações portuárias de turismo.

Sobre os principais marcos legais federais que balizam a atuação



da Antaq, é possível destacar sua lei de criação, Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001; seu regulamento, Decreto nº 4.122 de 13 de fevereiro de 2002; o marco regulatório do setor portuário, estabelecido pela Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, e regulamentado pelo Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013; a lei de ordenação do transporte aquaviário, Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997.

No âmbito de sua competência, a Antaq, em caso análogo ao ora em exame, acerca da outorga e da fiscalização do transporte hidroviário na Bahia de Paranaguá no Paraná, manifestou-se no sentido de que não se incluem na competência privativa da União do art. 21, XII, "d" da CF/88, os serviços de transporte ferroviário e aquaviário realizados dentro dos limites de um só Estado, para a qual prevalece a competência residual deste:

No caso específico da navegação, a competência para outorga dos serviços, fiscalização e gerenciamento da infraestrutura dos serviços, rege-se pela área de abrangência do percurso da linha: internacional ou interestadual (União), intermunicipal (Estados) e urbana ou de interesse local (Municípios). No caso de travessias, inclusive travessias de baías, a competência define-se de conformidade com o sistema viário em que a travessia se insere. [...]

A competência da União está circunscrita ao transporte que extrapola o âmbito estadual. A competência para a União e (sic) explorar o transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território não abrange os serviços de transporte estaduais, ou seja, aqueles serviços em que haja interesse predominantemente estadual e que não transponham as fronteiras dos Estados. [...]

No âmbito estadual, também em cumprimento aos ditames constitucionais, foi criada a Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina (ARESC), resultante da fusão entre a Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina (AGESC) e a Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Estado de Santa Catarina (AGESAN), nos termos da Lei



nº 16.673, de 11 de agosto de 2015, que atua nos seguintes serviços: saneamento básico, recursos hídricos, recursos minerais, exploração e/ou distribuição de gás natural canalizado, geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, bem como outros serviços delegados pela União, pelos Estados e pelos Municípios.

Nesse cenário, portanto, é possível inferir que, em regra, o Estado de Santa Catarina desfruta da competência para fiscalização e outorga do transporte aquaviário intermunicipal de passageiros e cargas, cujo percurso esteja inserido na área de abrangência dos respectivos sistemas rodoviários ou ferroviários estadual, consubstanciado na competência residual mencionada, reservadas as travessias urbanas ou de interesse local, de competência dos Municípios, em conformidade com o sistema viário em que a travessia se insere.

No entanto, importante ressaltar que a estrutura organizacional da administração pública do Estado de Santa Catarina está definida na Lei Complementar nº 471, de 12 de junho de 2019, em cuja composição encontra-se a Secretaria de Estado da Infraestrutura (SIE) à qual se vinculam o Departamento de Transportes e Terminais (DETER) e o Conselho Estadual de Transportes de Passageiros (CTP).

Nesses termos, a Política Estadual de Transporte Intermunicipal de Passageiros de Santa Catarina, como toda política pública, caracterizar-se-á por um conjunto de fundamentos, diretrizes, instrumentos e normas, que serão definidos num processo para o qual estão sendo convidados a participar todos os agentes envolvidos no sistema a que se destina.

Esse sistema encontra-se no âmbito da jurisdição do DETER, compreendendo [1] o transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, [2] a



navegação interior de percurso longitudinal intermunicipal e [3] a navegação de travessia intermunicipal ou cujo percurso esteja inserido na área de abrangência do sistema viário estadual, nos termos da Súmula Administrativa Antaq nº 001, de 9 de agosto de 2004.

Dito isso, entendo que não há como afastar a proposição legislativa, ora em análise, da esfera que diz respeito a tema afeto à administração pública e ao Chefe do Poder Executivo, ou seja, de cunho eminentemente regulamentar e de atribuição privativa, as quais se tratando do Governador do Estado são: [1] exercer a direção superior da administração estadual; e [2] dispor, mediante decreto, sobre o seu funcionamento, quando não implicar em aumento de despesa nem em criação ou extinção de órgãos públicos¹, o que enseja vício de inconstitucionalidade formal.

Por conseguinte, a matéria não viola apenas o dispositivo constitucional acima invocado, como também o princípio da independência e harmonia entre os Poderes do Estado, insculpido no art. 2º da Constituição Federal e, pelo princípio da simetria, reproduzido pelo art. 32 da Constituição Estadual.

A par disso, observo que tal posicionamento foi adotado pelo Relator, Deputado Maurício Eskudlark, no seu Relatório e Voto pela rejeição, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça, exarado ao Projeto de Lei nº 0037.2/2011, de autoria do então Deputado Darci de Matos, que “Disciplina a

¹Art. 71. São atribuições privativas do Governador do Estado:

I – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual; [...]

IV – dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; [...]



operação do transporte hidroviário intermunicipal de cargas, veículos e passageiros no Estado de Santa Catarina, e dá outras providências”, após a manifestação contrária do Secretário de Estado da Infraestrutura, às pp. 30 e 31 daqueles autos, nos seguintes termos:

[...]

1) Há equívoco na condução do processo de regulamentação do transporte hidroviário posto que, por determinação legal, **a proposta deverá ter origem no Poder Executivo, conforme estabelece o art. 74 da lei n.º 381/2007, via Secretaria de Estado da Infraestrutura, órgão da administração direta responsável pelo desenvolvimento das atividades relacionadas** com o planejamento, formulação e normatização de políticas, programas, projetos e ações referentes ao sistema de mobilidade hidroviária; promoção de estudos para elaboração, organização e revisão periódica da Política Estadual de Passageiros e Cargas; e para elaboração, organização e revisão periódica do Plano Diretor Intermodal de Transportes para o Estado; (grifos acrescidos)

2) Há inobservância de PROCEDIMENTO na proposição do projeto, uma vez que não há registro da participação da sociedade, de discussões técnicas sobre o assunto e sobre a metodologia que deve ser adotada, criando uma série de dificuldades na sua aplicação;

3) Há a constatação de inúmeras inconsistências técnicas que inviabilizam a aprovação da matéria; e

4) Há a preexistência de processo para o desenvolvimento de projeto que trata da mesma matéria e que se encontra em fase de contratação pelo DETER com a Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, o que implicaria no absoluto comprometimento de eventual aprovação da proposta em análise, inutilizando meses de trabalho desenvolvido e dinheiro público investido.

[...]

Em razão disso, a proposição sujeita-se à prejudicialidade e ao arquivamento, nos termos do art. 235, I e 236 do Rialesc².

Em face do exposto, consoante os arts. 72, I³, e 144, I⁴, do Rialesc, no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça, VOTO pela **INADMISSIBILIDADE** da continuidade da tramitação e pelo consequente **ARQUIVAMENTO** do **Projeto de Lei nº 0455/2023**, em razão da **PREJUDICIALIDADE**, com fundamento nos também regimentais arts. 235, I e 236⁵.

Sala da Comissão,

Deputado Camilo Martins
Relator

² Art. 235. São consideradas prejudicadas:

[...]

II – a discussão ou votação de proposição semelhante a outra considerada inconstitucional, de acordo com parecer da Comissão de Constituição e Justiça.

[...]

Art. 236. A proposição dada como prejudicada será definitivamente arquivada pelo Presidente da Assembleia Legislativa.

³ Art. 72. São os seguintes os campos temáticos ou áreas de atividade da Comissão de Constituição e Justiça, cabendo-lhe, sobre eles, exercer a sua função legislativa e fiscalizadora:

I – aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental ou de técnica legislativa de projetos ou emendas sujeitos à apreciação do Plenário da Assembleia Legislativa;

⁴ Art. 144. Antes da deliberação do Plenário, as proposições, exceto os requerimentos, moções e pedidos de informação, serão submetidas à manifestação das Comissões, cabendo:

I – à Comissão de Constituição e Justiça, por primeiro, o exame de sua admissibilidade, quando for o caso, e, nos demais, a análise dos aspectos da constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e pronunciar-se sobre o mérito das proposições previstas nos arts. 72 e 210 deste Regimento;

[...]

⁵ Art. 236. A proposição dada como prejudicada será definitivamente arquivada pelo Presidente da Assembleia Legislativa.