



## ESTADO DE SANTA CATARINA TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5040684-67.2022.8.24.0000/SC**

**RELATOR:** DESEMBARGADOR FRANCISCO JOSÉ RODRIGUES DE OLIVEIRA NETO

**AGRAVANTE:** SIND DAS EMPRESAS DE TRANSP PASS NO EST SANTA CATARINA

**AGRAVADO:** BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA.

**AGRAVADO:** AGENCIA DE REGULACAO DE SERVICOS PUBLICOS DE SANTA CATARINA-ARESC

**AGRAVADO:** LUCRETUR AGENCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA

### RELATÓRIO

Trata-se de agravo de instrumento interposto pelo Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros no Estado de Santa Catarina – SETPESC contra a decisão proferida na ação coletiva ativa proposta por si em face de Buser Brasil Tecnologia Ltda., Lucretur Agência de Viagens e Turismo Ltda. e a Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina – ARESC, que no saneamento do feito excluiu corrê Lucretur Agência de Viagens e Turismo Ltda. do processo e revogou a decisão liminar (evento 200).

Nas suas razões, sustentou, em síntese, o seguinte: **(a)** ao contrário do decidido, Lucretur Agência de Viagens e Turismo Ltda. tem, sim, legitimidade passiva para a causa, isso porque coloca à disposição da Buser Brasil Tecnologia Ltda. ônibus que foram licenciados para fretamento, tornando possível a atividade transporte rodoviário coletivo de passageiros de forma ilegal, às margens da concessão estatal; **(b)** "A Buser apresentou, na origem, petição por meio da qual defendeu a necessidade de revogação da tutela antecipada concedida em favor do Agravante em razão da suposta existência de fato novo — o Decreto Estadual n.º 1.342/2021" e para tanto "Alegou que o Decreto supostamente teria alterado 'substancialmente, o conteúdo da legislação que fundamentou a r. decisão que concedeu a antecipação de tutela pleiteada pelo SETPESC'." (evento 1, doc. INIC1, fl. 7); **(c)** "Em síntese, defendeu a Agravada que, com base no Decreto mencionado, (a) o serviço de fretamento seria um serviço privado, 'devendo, portanto, ser analisado à luz do artigo 170, caput e seu inciso IV, e parágrafo único, da CF'; (b) a Buser seria intermediadora desse serviço de natureza privada, respeitando todas as limitações previstas no Decreto; (c) não haveria mais a exigência de transporte em circuito fechado para os casos de fretamento" (evento 1, doc. INIC1, fls. 7-8); **(d)** "Diante dessa manifestação, o d. juízo de origem decidiu por revogar a tutela anteriormente concedida, a qual havia determinado a abstenção, pelas empresas Agravadas, 'de divulgar, comercializar e realizar as atividades de transporte rodoviário intermunicipal de passageiro, com ponto de partida ou de chegada no Estado de Santa Catarina, em desacordo com as autorizações que as empresas cadastradas em sua plataforma possuem'." (evento 1, doc. INIC1, fl. 8); **(e)** "A revogação da tutela foi justificada considerando que 'de acordo com o

**5040684-67.2022.8.24.0000**

**3264675.V28**



## ESTADO DE SANTA CATARINA TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*referido dispositivo, a empresa que obtiver licença para realizar o fretamento não poderá vender passagens após o início da viagem, captar ou desembarcar passageiros no itinerário quando não façam parte da lista de passageiros preenchida antes do início da viagem, utilizar, para embarque e desembarque, os terminais rodoviários destinados ao serviço de transporte rodoviário regular de passageiros ou executar serviço de transporte diferente daquele para o qual obteve licença' e "Diante disso, consignou que 'se as empresas que prestam serviço para Buser Brasil Tecnologia Ltda. obtêm licença para realizar o fretamento e se essas empresas estão observando as vedações ao referido serviço impostas, irregularidade na atividade não há'." (evento 1, doc. INIC1, fl. 8); (f) diversamente do decidido, a superveniência do Decreto Estadual n.º 1.342/21 não alterou o substrato jurídico da causa, isso porque o fretamento persiste como atividade de transporte terrestre coletivo de passageiros restrito a grupo pré-determinado de pessoas, não aberto ao público em geral, que não se sujeita à universalização, à continuidade e à modicidade, vedado a exploração de serviço de transporte rodoviário coletivo em caráter regular; (g) "Ao contrário do que reconheceu a decisão ora agravada, o Decreto reforça o caráter clandestino do modelo Buser. Isso porque a norma não apenas confirma a vedação de venda individual de passagens ao público em geral (art. 2º, II) no regime de fretamento — o que ocorre no modelo Buser e é incontroverso nos autos — como também confirma o caráter ocasional do serviço, o que também não é observado pelas empresas Agravadas" (evento 1, doc. INIC1, fl. 9); (h) "Também é importante destacar que o Decreto Estadual 1.342/2021 não revogou diversas das normas catarinenses apresentadas pelo Agravante na inicial, que continuam sendo desrespeitadas de forma reiterada pelas empresas Rés e que impõem a necessidade de manutenção da liminar concedida e sua confirmação na sentença" (evento 1, doc. INIC1, fl. 10); (i) "A ideia do sistema (comum a todos os outros sistemas de transporte no Brasil) permanece sendo a de viabilizar os serviços regulares de transporte, facultando o estabelecimento de modalidades especiais para viagens específicas e eventuais (fretamento) — que não devem concorrer com as viagens regulares ofertadas pelas empresas delegatárias [...]" (evento 1, doc. INIC1, fl. 10); (j) "Com efeito, a realidade demonstra que o serviço prestado pelas empresas Agravadas desobedece ao regime de fretamento permitido pelo Estado de Santa Catarina. As empresas Agravadas criaram um modelo clandestino de transporte regular de serviço para determinadas linhas (de maior demanda), sob o pretexto de que estariam intermediando uma relação de fretamento" (evento 1, doc. INIC1, fl. 10); (k) "O que se verifica do 'modelo Buser' é a prestação de verdadeiro serviço regular paralelo, travestido de fretamento como forma de burlar a regulamentação. Trata-se, com respeito, de concorrência direta com o serviço regular, de forma clandestina e ilegal, o que é inclusive vedado pelo Decreto Estadual 1.342/2021 (art. 4º)" (evento 1, doc. INIC1, fl. 10); (l) "O acesso ao site da Buser confirma que a empresa presta (de fato) verdadeiro serviço regular travestido de fretamento: (a) O site preestabelece viagem em linha, com itinerário e horário definidos pela própria plataforma, e não pela ARESC ou pelos contratantes do serviço; (b) Há*

5040684-67.2022.8.24.0000

3264675.V28



## ESTADO DE SANTA CATARINA TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*pontos de embarque e desembarque (pátios rodoviários clandestinos). Cabe ao passageiro se adequar às opções pré-estabelecidas que são definidas pela Buser; e não ajustar o horário conforme sua escolha, como ocorre no serviço de fretamento; e (c) Há cobrança de preço (tarifa) individual por passageiro, com comercialização ao público em geral, com a prática de preços promocionais/dinâmicos sem qualquer tipo de controle" (evento 1, doc. INIC1, fl. 11); e (m) "Em outros termos, a Buser criou uma frota de ônibus terceirizada, supostamente registrada para a prestação do serviço de fretamento, mas que na verdade presta o serviço regular de transporte de passageiros nas linhas consideradas mais atrativas e rentáveis", de modo que há uma concorrência desleal e ruínosa com relação ao transporte coletivo de passageiros sob a concessão estatal (evento 1, doc. INIC1, fl. 11).*

Requeru o conhecimento e provimento do recurso (evento 1).

Buser Brasil Tecnologia Ltda. peticionou nos autos, manifestando-se sobre o pedido liminar recursal (evento 3).

O pedido de efeito suspensivo foi indeferido (evento 5).

A Agência de Regulação do Serviço Público de Santa Catarina – ARESC, Buser Brasil Tecnologia Ltda. e Lucretur Agência de Viagens e Turismo Ltda. apresentaram contrarrazões ao agravo de instrumento (eventos 13, 15 e 17).

O Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros no Estado de Santa Catarina – SETPESC interpôs agravo interno (evento 16).

A Agência de Regulação do Serviço Público de Santa Catarina – ARESC, Buser Brasil Tecnologia Ltda. e Lucretur Agência de Viagens e Turismo Ltda. ofereceram respostas ao agravo interno (eventos 24, 29 e 31).

A douta Procuradoria-Geral de Justiça, em parecer da lavra do Procurador de Justiça Newton Henrique Trennepohl, manifestou-se pelo conhecimento e provimento do recurso (evento 30).

É o relatório.

## VOTO

1. O voto, antecipe-se, é no sentido de conhecer do agravo de instrumento e dar-lhe parcial provimento e de não conhecer o agravo interno.



## ESTADO DE SANTA CATARINA TRIBUNAL DE JUSTIÇA

2. Cuida-se de ação coletiva ativa proposta pelo Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros no Estado de Santa Catarina – SETPESC, visando a impedir que Buser Brasil Tecnologia Ltda. e Lucretur Agência de Viagens e Turismo Ltda. explorem o transporte rodoviário coletivo de passageiros fora do regime jurídico de fretamento e a compelir a Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina – ARESC a promover a competente fiscalização neste respeito (evento 1).

A tutela antecipada de urgência foi concedida para determinar: "a) que as réqueridas Buser Brasil Tecnologia Ltda. e Lucretur Agência de Viagens e Turismo Ltda. se abstenham de divulgar, comercializar e realizar as atividades de transporte rodoviário intermunicipal de passageiro, com ponto de partida ou de chegada no Estado de Santa Catarina, em desacordo com as autorizações que as empresas cadastradas em sua plataforma possuem; e b) que a Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina - ARESC efetive a fiscalização adequada do serviço, adotando os meios materiais necessários para tanto e aplicando as sanções pertinentes em cada situação, caso verifique que o transporte foi realizado em desacordo com a autorização expedida. [...]" (evento 8).

Contra essa decisão foram interpostos os Agravos de Instrumento n.º 5005457-84.2020.8.24.0000 e n.º 5006007-79.2020.8.24.0000, os quais foram desprovidos por esta Câmara (evento 200)

No curso do processo, foi proferida decisão saneadora na qual, dentre várias medidas, foi reconhecida a carência de ação por ilegitimidade passiva *ad causam* de Lucretur Agência de Viagens e Turismo Ltda. e a medida liminar foi revogada (evento 200).

É justamente contra esses capítulos da decisão saneadora que a autora insurge-se.

### **3. Da ilegitimidade passiva *ad causam* de Lucretur Agência de Viagens e Turismo Ltda.:**

Conforme exposto alhures, o Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros no Estado de Santa Catarina – SETPESC almeja, precipuamente, impedir que Buser Brasil Tecnologia Ltda. explore a atividade de transporte rodoviário coletivo de passageiros, pretensão essa que perpassa a cessação das atividades de Lucretur Agência de Viagens e Turismo Ltda. no tocante ao fretamento acusado de irregular.

Nada obstante um tanto quanto vaga a indicação e a descrição dos fatos e circunstâncias da litigância em face da corrê Lucretur Agência de Viagens e Turismo Ltda., a leitura sistemática e teleológica da petição inicial da ação coletiva



## ESTADO DE SANTA CATARINA TRIBUNAL DE JUSTIÇA

permite inferir que a sua inserção na demanda deu-se porque faz parte da cadeia de intermediação e fornecimento do serviço de transporte rodoviário coletivo de passageiros operado pela Buser Brasil Tecnologia Ltda.

A propósito, colhe-se da petição inicial: *"Na medida em que a Buser pretende fazer as vezes de verdadeiro serviço de transporte regular de passageiros, deve possuir seguro de responsabilidade civil específico. No entanto, isso não é dado às Rés, uma vez que não lhe é permitido contratar seguro para a execução de atividade para a qual a empresa não está licenciada. Ou seja, ainda que os ônibus operados pela Buser e Lucretur possuam seguros, estes não terão validade e certamente não serão honrados no caso de alguma eventualidade, na medida em que se estava a exercer transporte regular de forma clandestina"* (evento 1, doc. INIC1, fl. 25 – grifou-se).

E adiante: *"Além disso, conforme se demonstrou, a interferência da Buser e da Lucretur no serviço público, sobretudo nessa época do ano (em que a demanda do serviço compensa os períodos de déficit em que as empresas delegatárias devem atuar), desequilibra economicamente o setor e a própria prestação do serviço, com o potencial de causar redução significativa na demanda e prejuízos incomensuráveis ao sistema de transporte regular e às empresas que efetivamente o integram e estão subordinadas à regulação e à fiscalização do Estado de Santa Catarina e da ARESC"* (evento 1, doc. INIC1, fl. 25 – grifou-se).

Assim é que, havendo imputação de ato ilícito a ela, ato esse que se pretende seja cessado, *in status assertionis* Lucretur Agência de Viagens e Turismo Ltda. realmente goza de legitimidade passiva para a causa.

Sobre o tema, já se decidiu: *"A legitimidade das partes, como condição da ação, é sempre aferida in status assertionis, isto é, a partir da relação jurídica de direito material declinada na petição inicial e analisada em abstrato à luz da causa de pedir deduzida pelo autor"* (STJ, REsp. n.º 1.961.729/SP, rel<sup>a</sup>. Min<sup>a</sup>. Nancy Andrighi, Terceira Turma, j. 30.08.22)

No mesmo sentido: *"Consoante entendimento firmado nesta Corte Superior, as condições da ação, aí incluída a legitimidade para a causa, devem ser aferidas in status assertionis, ou seja, à luz das afirmações deduzidas na petição inicial"* (STJ, AgInt. no AREsp. n.º 1.141.325/SP, rel. Min. Marco Buzzi, Quarta Turma, j. 07.06.22).

Dessarte, nesse aspecto dá-se provimento ao recurso para, reformando a decisão ora recorrida, manter Lucretur Agência de Viagens e Turismo Ltda. no polo passivo do processo.

#### 4. Da revogação da medida liminar:



## ESTADO DE SANTA CATARINA TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Melhor sorte não assiste ao agravante com relação à revogação da decisão liminar.

Inicialmente, frise-se que o art. 493 do CPC/15 comina ao juiz o dever-poder de conhecer dos *jus superveniens*: *"Art. 493. Se, depois da propositura da ação, algum fato constitutivo, modificativo ou extintivo do direito influir no julgamento do mérito, caberá ao juiz tomá-lo em consideração, de ofício ou a requerimento da parte, no momento de proferir a decisão. Parágrafo único. Se constatar de ofício o fato novo, o juiz ouvirá as partes sobre ele antes de decidir"*.

A propósito, José Rogério Cruz e Tucci leciona que *"o art. 342, inc. I, do novo CPC, também admite a arguição, em princípio pelo réu, mas igualmente pelo autor, de ius novorum. Faz-se possível tanto ao autor, quanto ao réu invocar efeitos constitutivos, modificativos ou extintivos produzidos por uma norma jurídica superveniente, seja de direito material, seja de direito processual, que tenha incidência sobre o caso pendente de julgamento"*.

E complementa: *"quando sobrevier direito atribuindo ao fato originariamente narrado efeito constitutivo ou modificativo diverso, ou ocorrer um fato, também posterior ao ajuizamento da demanda, que tenha o condão de constituir, modificar ou extinguir o fundamento jurídico do pedido (enfim, que coloque em crise a estabilidade do litígio), não poderá ele deixar de ser apreciado pelo órgão jurisdicional. É, aliás, o que rezam, respectivamente, os arts. 342, inc. I, e 493 do CPC"* (TUCCI, José Rogério Cruz e. *Comentários do Código de Processo Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, v. 8, p. 140).

Portanto, cabível a reapreciação do pedido liminar.

Antes de adentrar propriamente no mérito da questão — saber se o Decreto Estadual n.º 1.342/21 alterou o regime jurídico do fretamento a ponto de permitir a atividade das rés —, imperioso esclarecer se o Chefe do Poder executivo estadual teria competência para legislar sobre o tema.

A propósito da *competência administrativa* em tema de transporte, colhe-se da Constituição Federal:

*"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;*

*[...]*

*XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;*

*Art. 30. Compete aos Municípios:*



## ESTADO DE SANTA CATARINA TRIBUNAL DE JUSTIÇA

[...]

*V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;"*

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal orienta-se no sentido de que ao titular da competência administrativa para o serviço público, assiste a respectiva competência legislativa.

Daí decorre que, se a exploração de transporte terrestre interestadual de passageiros é da responsabilidade da **União**, a ela compete editar normas sobre. E se a exploração do transporte rodoviário intermunicipal de passageiros é de incumbência dos **Estados**, a eles compete editar normas a respeito. O mesmo sucede com os **Municípios** para o transporte terrestre intramunicipal de passageiros.

Neste sentido, o STF já decidiu:

*"Ação Direta De Inconstitucionalidade. Direito Administrativo. Legitimidade ativa ad causam. Pertinência temática. Art. 103, IX, da Constituição da República. Alegação de Inconstitucionalidade da Lei Federal n.º 11.795/2009, que dispõe sobre prazo de validade dos bilhetes de passagem de transporte coletivo rodoviário de passageiros intermunicipal, interestadual e internacional pelo prazo de um ano, no tocante ao transporte intermunicipal de passageiros. Atribuição constitucional de competência residual aos Estados-membros (CF, art. 25, §1º). Inconstitucionalidade.*

[...]

*2. O art. 22, XI, da Constituição da República fixa a competência privativa da União para legislar sobre 'trânsito e transportes'. O significado da competência privativa atribuída à União quanto à legislação sobre transporte de passageiros há de ser definido sob a perspectiva de que a Constituição também confere a esse ente a titularidade da exploração, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (art. 21, XII, e). Aos Municípios foi conferida a competência de organizar serviços públicos de interesse local, inclusive transporte coletivo (art. 30, V, CF). Resta a cargo dos Estados-membros a competência para explorar e regulamentar a prestação de serviço de transporte intermunicipal de passageiros, no exercício de sua competência reservada (art. 25, § 1º, CF).*

*3. A União Federal, ao dispor acerca do prazo de validade dos bilhetes de transporte coletivo rodoviário intermunicipal, imiscuiu-se na competência constitucional residual do Estado-membro. Consolidação, na jurisprudência desta Suprema Corte, do entendimento de que é dos Estados a competência para legislar sobre prestação de serviços públicos de transporte intermunicipal. Precedentes.*

*4. O prazo de validade do bilhete, mais elástico ou não, corresponde a um benefício que, por sua natureza, tem um custo. Incumbe ao Estado, como titular da exploração do transporte rodoviário intermunicipal, fixar a política tarifária à luz dos elementos que nela possam influenciar, tal como o prazo de validade do bilhete (art. 175, CF). Não cabe à União interferir no poder de autoadministração do ente estadual no que concerne às concessões e permissões dos contratos de transporte*



## ESTADO DE SANTA CATARINA TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*rodoviário de passageiros intermunicipal, sob pena de afronta ao pacto federativo.*

*5. O tratamento legal conferido aos transportes intermunicipais gera uma distinção em ofensa ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, CF), uma vez que a Lei n.º 11.975/2009 acaba por impor obrigação desigual entre as empresas e usuários dos transportes intermunicipal e semiurbano.*

*6. Ação direta conhecida e pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade parcial do art. 1º da Lei Federal n.º 11.975/2009, com redução de texto do vocábulo 'intermunicipal'." (ADI. n.º 4.289/DF, rel.ª. Min.ª. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 11.4.22);*

No tocante à *competência legislativa* em tema de transporte, colaciona-se da Constituição Federal:

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

*[...]*

*IX – diretrizes da política nacional de transportes;*

*[...]*

*XI – trânsito e transporte;*

*[...]*

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

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

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I – legislar sobre assuntos de interesse local;".*

No exercício das competências administrativa e legislativa previstas no art. 21, inc. XII, e no art. 22, inc. IX da CF/88, e dando cumprimento ao respectivo art. 178, a União editou a Lei n.º 10.233/01, que reestruturou o Sistema Nacional de Viação (SNV), criou a Agência Nacional de Transporte Terrestre – ANTT, ordenou o transporte terrestre, regulou a prestação do serviço público de transporte terrestre coletivo *interestadual* de passageiros, dentre outras medidas e providências.

Esta lei é nacional em alguns aspectos e federal, noutros.

Naquilo em que versa sobre o serviço público de transporte rodoviário coletivo de passageiros ela é federal, na medida que se circunscreve ao transporte interestadual e internacional, que justamente se insere nas competências administrativa e legislativa da União.

Referida lei criou a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, atribuindo-lhe as competência legislativa para regular os serviços de transporte rodoviário.





## ESTADO DE SANTA CATARINA TRIBUNAL DE JUSTIÇA

A seu turno, a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT expediu a Resolução n.º 4.777/15, que versa sobre a regulamentação da prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo **interestadual** e **internacional** de passageiros realizados em regime de fretamento:

Naquilo que interessa à espécie, colaciona-se:

*"Art. 1º Dispor sobre a regulamentação da prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento.*

*Art. 2º Cabe à Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT autorizar a prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento sob as formas:*

*I – turístico;*

*II – eventual; e*

*III – contínuo.*

*Art. 3º Para fins desta Resolução, na prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento, considera-se:*

*[...]*

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

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

*VIII – Fretamento contínuo: o serviço prestado por autorizatária, para deslocamento de pessoas em circuito fechado, por período determinado, com quantidade de viagens, frequência e horários pré-estabelecidos, com relação de passageiros transportados, firmado por meio de contrato registrado em cartório, destinado ao transporte de empregados ou colaboradores de pessoa jurídica, de docentes, discentes e técnicos de instituição de ensino, de associados de agremiação estudantil ou associação legalmente constituída e de servidores e empregados de entidade governamental que não estiver utilizando veículo oficial ou por ela arrendado;*

*[...]*

*XIV – Circuito fechado: viagem de um grupo de passageiros com motivação comum que parte em um veículo de local de origem a um ou mais locais de destino e, após percorrer todo o itinerário, observado os tempos de permanência estabelecidos nesta Resolução, este grupo de passageiros retorna ao local de origem no mesmo veículo que efetuou o transporte na viagem de ida;"*

À luz destes preceptivos e das premissas firmadas, tem-se, então, que toda esta normatividade da União tratou apenas do transporte terrestre coletivo interestadual e internacional de passageiros, seja regular ou especial, este por fretamento.

5040684-67.2022.8.24.0000

3264675.V28



## ESTADO DE SANTA CATARINA TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O transporte rodoviário coletivo intermunicipal de passageiros, desse modo, ficou a cargo da normatividade dos Estados.

Daí por que concluiu-se que não há irregularidade em o Governador legislar a respeito do tema.

E, no Estado de Santa Catarina, o transporte terrestre coletivo *intermunicipal* de passageiros está previsto no art. 8º, inc. VIII, da Constituição Estadual:

*"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;"*

Este serviço público vem disciplinado pela Lei n.º 5.864/1980:

*"Art. 1º O serviço público de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros será planejado, executado, fiscalizado e controlado pela Administração Indireta do Poder Executivo.*

*Parágrafo único. A execução desse serviço público poderá ser delegada à empresas particulares sob a forma de concessão, autorização ou permissão.*

*Art. 3º O transporte rodoviário de passageiros realizado entre dois ou mais Municípios, seja a estrada federal, estadual ou municipal, será considerado intermunicipal.*

*Parágrafo único. O transporte regular de passageiros por itinerário determinado, entre dois pontos definidos com início e término do trajeto, será denominado linha.*

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

*I – fretamento;*

*[...]*

*III – viagem em caráter eventual;"*

Atente-se que o art. 19 confere poder regulamentar ao Governador: *"Art. 19. Compete ao Chefe do Poder Executivo baixar os Decretos necessários à execução da presente Lei"*.

Originariamente, a Lei Estadual era regulamentada pelo Decreto Estadual n.º 12.601/80:

*"Art. 1º. O serviço público de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros será planejado, executado, fiscalizado e controlado pela Empresa Catarinense de Transportes e Terminais S.A. – EMCATER.*

*Parágrafo Único. A execução deste serviço público poderá ser delegada a empresas particulares, sob a forma de licença, autorização, permissão ou concessão.*

*Art. 2º. O transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, sem objetivo comercial, realizado por entidade pública ou particular, será disciplinado através de Resolução da Diretoria da EMCATER.*



## ESTADO DE SANTA CATARINA TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*Art. 3º. Para efeito deste Decreto, entende-se por:*

*[...]*

*XLIV – Viagem: deslocamento efetuado por itinerário definido, entre os pontos inicial e final da linha (terminais de linha), em um sentido;*

*XLV – Viagem Comum: aquela em que o veículo pode angariar passageiros ao longo do percurso, nos locais autorizados, pelos preços constantes do seccionamento;*

*XLVI – Viagem Direta: viagem efetuada entre os terminais da linha, em horário autorizado, sem interrupções para embarque de passageiros ou recepção de encomendas, e para a qual não se admite fracionamento do preço da passagem;*

*XLVII – Viagem Especial: viagem eventual, em qualquer itinerário, sem caráter de linha regular e com fim específico;*

*XLVIII – Viagem Extraordinária: viagem total da linha, em caráter eventual, em horário diferente dos autorizados, quando a transportadora for exclusiva na ligação, ou na faixa vaga quando houver mais de uma transportadora efetuando a mesma ligação;*

*XLIX – Viagem Múltipla: viagem executada por outra transportadora, mediante licença ou requisição da EMCATER, para atender demanda transitória excepcional de uma linha;*

*L – Viagem Ordinária ou Simples: viagem total da linha, em cumprimento a horário autorizado, realizada por um só veículo;*

*LI – Viagem Parcial: viagem efetuada em parte do itinerário da linha, cobrindo o seccionamento correspondente;*

*LII – Viagem de Reforço: viagem total da linha, obedecendo rigorosamente o seccionamento, em horário autorizado, efetuada por mais de um veículo e com partidas simultâneas;*

*LIII – Viagem Semi-direta: viagem total da linha, em horário determinado, para a qual somente se admite o embarque de passageiros, ou recepção de encomendas, nas localidades correspondentes ao seccionamento fixado, seja este restrito ou não;"*

E com relação ao fretamento o referido Decreto dispunha: "*Art. 112. O Serviço de Fretamento será aquele efetuado mediante contrato de locação de veículo, para atender a necessidades contínuas ou eventuais de transporte coletivo, não submetido à fixação, pela EMCATER, de horários e itinerário, sem privilégio de exclusividade e sem cobrança de passagem individual*".

Recentemente, o Decreto n.º 1.342/21 deu nova roupagem ao fretamento:

*"Art. 1º Cabe à Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade (SIE) licenciar a prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo intermunicipal de passageiros realizado em regime de fretamento, de que tratam os incisos I e III do art. 8º da Lei n.º 5.684, de 9 de maio de 1980, sob as formas:*

*I – contínuo; ou*

*II – eventual.*

*Art. 2º Para efeitos deste Decreto, na prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo intermunicipal de passageiros realizado em regime de fretamento, considera-se:*

*[...]*



## ESTADO DE SANTA CATARINA TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*II – fretamento: atividade econômica privada de transporte coletivo restrita a grupo pré-determinado de passageiros, não aberto ao público em geral, que não se sujeita às obrigações de universalização, continuidade e modicidade tarifária;*

*III – fretamento eventual: o serviço prestado por operadora para deslocamento de pessoas em caráter ocasional, com lista pré-determinada de passageiros transportados;*

*IV – fretamento contínuo: o serviço prestado por operadora, para deslocamento de pessoas, por período determinado, com quantidade de viagens, frequência e horários pré-estabelecidos e respectiva lista de passageiros transportados;*

*[...]*

*VII – lista de passageiros: documento contendo a relação de todos os passageiros a serem transportados e seus respectivos municípios de embarque e desembarque;*

*VIII – itinerário: indicação dos municípios de origem e destino de uma viagem, bem como a indicação de municípios intermediários, se for o caso, e o trajeto desde o local de origem até o local de destino da viagem;*

*IX – município de origem: município inicial da viagem no qual podem ocorrer embarques em pontos diversos;*

*X – município de destino: município final da viagem no qual podem ocorrer desembarques em pontos diversos; e*

*XI – município intermediário: município intermediário no qual podem ocorrer embarques e desembarques em pontos diversos, sendo vedado o embarque e desembarque do mesmo passageiro no mesmo município.*

*Art. 3º O serviço de fretamento somente será licenciado às operadoras com registro cadastral regular e válido na SIE.*

*Art. 4º O serviço de fretamento contínuo ou eventual não poderá implicar no estabelecimento de serviço de transporte público regular, sendo vedada:*

*I – a venda de passagens após o início da viagem;*

*II – a captação ou o desembarque de passageiros no itinerário que não façam parte da lista de passageiros preenchida antes do início da viagem, observado o parágrafo único do art. 15 deste Decreto;*

*III – a utilização de terminais rodoviários destinados exclusivamente à prestação de serviço de transporte rodoviário regular de passageiros; e*

*IV – a execução do serviço de transporte rodoviário de passageiros que não seja objeto da licença" (grifou-se).*

Quanto ao fretamento eventual, o art. 14 reza: "Art. 14. No fretamento eventual, para os municípios intermediários, são permitidos exclusivamente embarques ou desembarques em cada sentido da viagem". E o art. 15: "No fretamento eventual, a relação de passageiros deverá conter nome com ao menos um sobrenome, número do documento de identificação e órgão emissor e município de embarque e desembarque de todos os passageiros a serem transportados. Parágrafo único. É permitida a inclusão ou substituição de no máximo 10% (dez por cento) do total de passageiros indicados na lista de passageiros, durante a viagem, devendo ser emitida nova lista".

No pertinente ao fretamento contínuo, o art. 16 dispõe: "Art. 16. A licença de viagem de fretamento contínuo terá vigência de acordo com o prazo previsto no contrato de serviço de transporte. Parágrafo único. Não havendo prazo definido no contrato, a vigência será de até 12 (doze) meses".



## ESTADO DE SANTA CATARINA TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O art. 17 prevê: *"Art. 17. Fica permitida, na licença de viagem de fretamento contínuo, antes do início da viagem, a inclusão ou substituição de no máximo 20% (vinte por cento) do total de passageiros indicados na lista de passageiros. Parágrafo único. Nas hipóteses previstas no caput deste artigo, deverá ser emitida nova lista de passageiros"*.

Já o art. 18 estabelece: *"Art. 18. A licença de fretamento contínuo admitirá passageiros referentes a mais de um contratante, devendo tal informação ser especificada para emissão da licença"*. E o art. 19: *"Art. 19. O requerimento da licença de fretamento contínuo poderá desdobrar-se em mais de uma viagem, simultâneas ou em diferentes horários, cada uma delas com sua respectiva lista de passageiros e veículo específico"*. Por fim, o art. 20: *"Art. 20. As informações prestadas para o licenciamento referentes ao veículo a ser utilizado não serão vinculantes, e o mesmo poderá ser substituído por outro veículo regularmente cadastrado na frota do operador"*.

À luz do novo regime jurídico, vislumbra-se que a modificação normativa alterou substancialmente o regime jurídico do fretamento a ponto de permitir a atividade das rés.

Primeiro porque trata-se de serviço privado cujas características à primeira vista diferem do transporte terrestre coletivo de passageiros em caráter regular próprio do serviço público, cumprindo as exceções previstas no art. 4º do Decreto.

Segundo porque a oferta do fretamento pela Buser não é ao público em geral, mas apenas e somente aos usuários cadastrados no *site* e no aplicativo, ou seja, um grupo pré-determinado de pessoas. Daí decorre que o serviço não é geral e universalizado, atingindo a todos indistinta e isonomicamente (*uti universi*), mas parcial e segmentado (*uti singuli*).

Terceiro porque atualmente não existe a exigência de operação em circuito fechado — que ocorre quando o grupo de pessoas na ida da viagem é o mesmo da volta —, como era antes, no regime jurídico do Decreto Estadual n.º 12.601/80. A legislação atual, como visto, não vedou a venda de passagens individuais (somente para a ida ou volta).

Quarto porque os preços seguem a lógica de mercado, estando imunes ao controle estatal e à modicidade tarifária.

Quinto porque as empresas associadas da Buser Brasil Tecnologia Ltda. e que material e efetivamente prestam o transporte terrestre coletivo de passageiros por fretamento gozam de licença para tanto e, assim, aparentemente



## ESTADO DE SANTA CATARINA TRIBUNAL DE JUSTIÇA

estão atuando legalmente, mormente considerando a presunção de legalidade, de veracidade e de legitimidade que milita em favor do ato administrativo de autorização.

E sexto porque a possibilidade de inclusão e/ou de substituição de percentual do total de passageiros indicados na lista, durante a viagem, a princípio não traduz a abertura do serviço privado ao público geral (arts. 14, 15, 16 e 17). No ponto, veja-se que o regime federal é mais generoso que o regramento estadual, na medida em que o art. 36, § 1º, da Resolução ANTT n.º 4.777/15 preconiza que "*É permitida a inclusão ou substituição de no máximo 20% do total de passageiros indicados na relação de passageiros constante da licença de viagem autorizada*".

Assim, tendo em vista que esse novo estado de direito aparentemente teve o condão de alterar as bases jurídicas que erigiram a decisão liminar do Juízo de origem e os acórdãos desta Câmara, agiu acertadamente o Magistrado *a quo* ao revogar a tutela antecipada de urgência.

Por tais razões, neste tocante cumpre desprover o recurso.

5. Conseqüentemente, não se conhece do agravo interno interposto contra a decisão indeferitória do efeito suspensivo ao agravo de instrumento, por prejudicado o recurso ante a perda de objeto.

6. Ante o exposto, voto por conhecer do agravo de instrumento e dar-lhe parcial provimento para, reformando em parte da decisão de evento 200, reconhecer a legitimidade passiva *ad causam* de Lucretur Agência de Viagens e Turismo Ltda., e por não conhecer do agravo interno.

---

Documento eletrônico assinado por **FRANCISCO JOSÉ RODRIGUES DE OLIVEIRA NETO, Desembargador**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <https://eproc2g.tjsc.jus.br/eproc/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **3264675v28** e do código CRC **1507ef69**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): FRANCISCO JOSÉ RODRIGUES DE OLIVEIRA NETO

Data e Hora: 16/3/2023, às 13:55:21

---

5040684-67.2022.8.24.0000

3264675 .V28