



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

Parecer nº G010/23

Assunto: Projeto de Lei Complementar n.º 01/2023

Interessado: Comissão de Constituição e Justiça

Ementa: Direito Constitucional e Direito Administrativo. Competência legislativa dos municípios. Constituição Federal, art. 30, I e II. Constitucionalidade formal, todavia, inconstitucionalidade material quanto à transferência das autorizações.

1. Trata-se de consulta formulada pela Vereador Fernando Vieira, na qualidade de Presidente da Comissão de Constituição e Justiça, acerca da constitucionalidade do Projeto de Lei Complementar n.º 01/2023, que “Dispõe sobre a reformulação das normas gerais para o serviço de transporte individual de passageiros em veículos automóveis de aluguel – táxi no município de Assis, e dá outras providências”.
2. É o relatório. Passo a opinar.
3. Inicialmente, cabe destacar que o Projeto de Lei Complementar em análise dispõe de matéria de interesse do município, motivo pelo qual cabe a este federativo a iniciativa para disciplinar o serviço de transporte de passageiros desde que não apresente conflito com o que se encontrar regulamentado na esfera federal.
4. Nesta esteira, assim já teve oportunidade de decidir o c. Tribunal de Justiça de São Paulo relativamente à matéria análoga à presente, vejamos:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 2.529 de 02 de dezembro de 2021, do Município de Várzea Paulista, de iniciativa parlamentar, que autoriza o **serviço de transporte de passageiros por motocicletas no Município de Várzea Paulista**. 1) Alegação de violação ao Pacto Federativo. Descabimento. **Ausência de violação à competência legislativa privativa da União para dispor sobre trânsito e transporte (artigo 22, inciso XI da Lei Maior). Municípios que podem regulamentar a matéria (serviço de transporte de passageiros por motocicletas) no âmbito de suas circunscrições, desde que observados os parâmetros estabelecidos pelo legislador federal** (Lei Federal n. 12.009/2009 e Resolução 943 de 29 de março de 2022 do CONTRAN). Precedentes do C. Supremo Tribunal Federal e deste C. Órgão Especial. **Norma impugnada que se compatibiliza com as regras gerais federais e, dentro da sua competência complementar, regulamenta a atividade de mototáxi em âmbito local. Inocorrência de afronta ao princípio do Pacto Federativo.** 2) Alegação de afronta à Reserva Administrativa. Reconhecimento quanto à expressão "Secretaria Municipal de Transporte Público e Trânsito" prevista nos artigos 2º, "caput", artigo 3º, "caput" e parágrafo 2º, artigo 4º, "caput", artigo 5º, artigo 6º, artigo 7º, inciso VI, artigo 8º, artigo 10, artigo 12, artigo 13 e 14, da Lei Municipal nº 2.529 de 02 de dezembro de 2021. Os referidos dispositivos impõem obrigação de



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

fiscalizar e regulamentar o serviço de mototáxi a setor específico do Poder Público (Secretaria Municipal de Transporte Público e Trânsito), o que, por certo, caracteriza interferência na Administração do Município, sem deixar margem de escolha ao Administrador. Configurado vício ao princípio da Reserva da Administração. Ação direta julgada parcialmente procedente, com efeito ex tunc, para declarar inconstitucional a expressão "Secretaria Municipal de Transporte Público e Trânsito" prevista nos artigos 2º, "caput", artigo 3º, "caput" e parágrafo 2º, artigo 4º, "caput", artigo 5º, artigo 6º, artigo 7º, inciso VI, artigo 8º, artigo 10, artigo 12, artigo 13 e 14, da Lei Municipal nº 2.529 de 02 de dezembro de 2021, do Município de Várzea Paulista. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2060756-72.2022.8.26.0000; Relator (a): Cristina Zucchi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/08/2022; Data de Registro: 16/08/2022) - Destaquei

5. Com efeito, colhe-se do voto proferido pelo Des. José Luiz Gavião de Almeida, do c. TJ/SP, quando do julgamento de tema afeto ao serviço de transporte particular de passageiros:

“O Município, pode legislar sobre assunto de interesse local, e suplementar a legislação federal ou estadual, no que couber (art. 30 da CF), podendo até tratar do transporte particular de passageiros. (...)”

(TJSP; Apelação / Remessa Necessária 1041258-19.2019.8.26.0224; Relator (a): José Luiz Gavião de Almeida; Órgão Julgador: 3ª Câmara de Direito Público; Foro de Guarulhos - 1ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 07/12/2021; Data de Registro: 20/01/2022)

6. Não obstante isso, determina a Lei federal n.º 12.587/2012, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, *“ipsis litteris”*:

Art. 12. Os serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas. - Destaquei

7. Assim, resta claro que o presente Projeto de Lei Complementar dispõe acerca de matéria de interesse local e visa, neste ponto, suplementar a legislação federal, cuja competência legislativa é atribuída aos municípios, na forma da Constituição Federal, art. 30, I e II.

8. Sob o ponto de vista material, todavia, o Projeto de Lei Complementar disciplinou a transferência da autorização para a exploração da atividade (arts. 23 e 24), salvo



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

melhor juízo, em desconformidade com a posição adotada pelo e. Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADI n.º 5337/2012, cuja ementa restou assim redigida:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ARTIGO 12-A, §§ 1º, 2º E 3º, DA LEI 12.587/2012. POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA. EXPLORAÇÃO DE SERVIÇOS DE TÁXI. POSSIBILIDADE DE TRANSFERÊNCIA DA OUTORGA A TERCEIROS E AOS SUCESSORES DO AUTORIZATÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO CONFIGURADA. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO, REPUBLICANO, DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA, DA PROPORCIONALIDADE E DA LIVRE INICIATIVA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO.

1. A União ostenta competência privativa para legislar sobre diretrizes da política nacional de trânsito e transporte e sobre condições para o exercício de profissões (art. 22, IX, XI e XVI, da CF). Precedente: ADI 3.136, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, julgado em 1º/8/2006, DJ de 10/11/2006.

2. A isonomia e a impessoalidade recomendam que **a hereditariedade, numa República, deva ser a franca exceção, sob pena de se abrirem indevidos espaços de patrimonialismo.**

3. In casu, **a transferência do direito à exploração do serviço de táxi aos sucessores do titular da outorga implica tratamento preferencial, não extensível a outros setores econômicos e sociais, que vai de encontro ao princípio da proporcionalidade**, porquanto: (i) não é adequada ao fim almejado, pois não gera diminuição dos custos sociais gerados pelo controle de entrada do mercado de táxis, contribuindo para a concentração de outorgas de táxi nas mãos de poucas famílias; (ii) tampouco é necessária, na medida em que ao Estado é possível a tutela dos taxistas e das respectivas famílias sem a restrição ainda mais intensa da liberdade de iniciativa de terceiros (e.g. a concessão de benefícios fiscais, regulação das condições de trabalho, etc.); e (iii) não passa, em especial, pelo filtro da proporcionalidade em sentido estrito, por impor restrição séria sobre a liberdade de profissão e a livre iniciativa de terceiros sem qualquer indicação de que existiria, in concreto, uma especial vulnerabilidade a ser suprida pelo Estado, comparativamente a outros segmentos econômicos e sociais.

4. **A livre alienabilidade das outorgas de serviço de táxi, por sua vez, oportuniza aos seus detentores auferir proveitos desproporcionais na venda da outorga a terceiros, contribuindo para a concentração naquele mercado e gerando incentivos perversos para a obtenção de outorgas – não com a finalidade precípua de prestação de um serviço de qualidade, mas sim para a mera especulação econômica.**

5. O sobrepreço na comercialização da outorga dificulta o acesso à exploração do serviço por interessados com menor poder aquisitivo, o que contribui para que motoristas não autorizatários sejam submetidos a condições mais



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

precárias de trabalho, alugando veículos e operando como auxiliares dos detentores das outorgas.

6. A possibilidade de alienação da outorga a terceiros é fator incentivador de comportamento oportunista (rent-seeking), tanto pelo taxista individualmente, que busca auferir o maior preço possível na revenda da outorga, quanto para a própria categoria profissional, que passa a se mobilizar em prol da manutenção da escassez na oferta de transporte individual, como forma de preservar os lucros extraordinários auferidos com a transferência da outorga.

7. In casu, são inconstitucionais os dispositivos impugnados, que permitem a transferência inter vivos ou causa mortis da outorga do serviço de táxi, na medida em que não passam pelo crivo da proporcionalidade, da isonomia, da impessoalidade e da eficiência administrativa, gerando, adicionalmente, potenciais efeitos econômicos e sociais perversos que não resistem a uma análise custo-benefício.

8. Ação direta conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar inconstitucionais os §§ 1º, 2º e 3º do artigo 12-A da Lei 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, com a redação dada pela Lei 12.865/2013. (ADI 5337, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 01/03/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-057 DIVULG 24-03-2021 PUBLIC 25-03-2021)

9. Colhe-se do voto proferido pelo Ministro Luiz Fux, quando do referido julgamento, os seguintes argumentos que, a meu ver, sintetizam a questão:

A aproximação excessiva do ato de consentimento de polícia à disciplina a um direito de índole real, transmissível “causa mortis”, ainda que tenha sido motivada por nobres intenções do legislador, ocasiona desvios indesejáveis: transforma a outorga em bem patrimonial a ser partilhado, com uma consequente garantia de rendimentos às famílias dos beneficiários que não se coaduna, sequer, com a precariedade que usualmente caracteriza as autorizações.

(...)

A perpetuação da outorga para além da pessoa física do taxista também **não se harmoniza com a sua natureza de ato “intuitu personae”**. No momento em que exarado o ato de consentimento de polícia, são analisadas as características daquele que o pleiteia, o qual concorre de forma pessoal e direta com os demais interessados no exercício da atividade econômica; a morte do beneficiário do ato, conseqüentemente, deve levar à extinção do ato pelo desaparecimento de parte do elemento subjetivo da relação.

Mesmo que o sucessor do beneficiário do ato igualmente cumpra todos os requisitos legais pertinentes à exploração do serviço, fato é que não houve a sua submissão a semelhante processo de escolha. Destarte, a permanência da outorga na esfera de direitos dos sucessores protege estes últimos em prejuízo daqueles que igualmente almejam a condição de taxista e que, com a continuidade da outorga nas mãos dos familiares do falecido, serão novamente alijados do processo seletivo público.



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

(...)

A inconstitucionalidade da previsão legal da transferência da autorização para terceiros estranhos à relação travada entre a Administração Pública e o beneficiário da outorga fica ainda mais clara diante da hipótese de cessão inter vivos.

(...) (ADI 5337, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 01/03/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-057 DIVULG 24-03-2021 PUBLIC 25-03-2021) – Destaquei

10. Ante o efeito vinculante da declaração de inconstitucionalidade, bem como à luz dos argumentos acima expostos, opino pela **inconstitucionalidade material dos arts. 12, § único, 23 a 25 e 33, alínea “d”,** do Projeto de Lei Complementar n.º 01/2023, sugerindo-se a sua exclusão da propositura. Acaso esta sugestão seja acatada, sugere-se, ainda, adequação ao art. 12, “caput”, a fim de excluir o trecho que dispõe “*exceto em casos já previstos nesta lei*”.

Este é o parecer, salvo melhor juízo.

Assis/SP, 10 de Março de 2023.

Guilherme Francisco Alves Ribeiro Dias

Procurador Jurídico

OAB/SP 300.090