

Parecer Jurídico

Requerente: Poder Legislativo de Cláudio/MG

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa

Assunto: **Projeto de Lei n.º 69, de 17 de agosto de 2021**, o qual “altera a Lei Municipal n.º 1.451, de 18 de dezembro de 2015”, acompanhado de **Emenda n.º 1, Aditiva**.

Parecerista: Dr. Rodrigo dos Santos Germini, OAB/MG: 145.659.

1. Relatório:

Trata-se de parecer opinativo quanto aos aspectos de legalidade, constitucionalidade, juridicidade, iniciativa, competência, técnica legislativa e aspectos regimentais acerca da(s) Proposição(es) Legislativa(s) em epígrafe, sendo a Proposição original de autoria do Vereador Kedo (Podemos) e a Proposição Acessória de autoria do Vereador Darley Lopes (Cidadania).

Registro que será utilizada linguagem lacônica, de modo a favorecer o entendimento e efetivar os princípios jurídicos da eficiência e celeridade no serviço público, limitando nossas manifestações aos aspectos mais relevantes do tema, sem, contudo, deixar de abordar todas as nuances necessárias.

Integram o dossiê a(s) Proposição Legislativa(s) em si e respectivas Mensagens de Encaminhamento/Justificativa, além de Despachos da Presidência da Casa e da Presidência das Comissões, bem como documentos adicionais apresentados.

É, em apertada síntese, o relatório.

2. Síntese da Análise Jurídica:

2.1 Inexistência de Vícios de Iniciativa e Competência Legislativa:

A atividade legislativa se desenvolve dentro de um processo formal, estruturado conforme o ordenamento legislativo, a que se dá o nome de *processo legislativo*¹. A análise da iniciativa legislativa deve considerar, também, o atendimento aos preceitos regimentais do *processo legislativo*.

O processo legislativo – tanto quanto o processo judicial – se constitui de uma série de atos preordenados a um mesmo fim, no caso, a regular promulgação de uma norma legislativa. Sua fase inicial é a da apresentação, pela qual a Proposição legislativa é entregue ao órgão do Poder Legislativo competente pela

¹ A cada espécie legislativa (lei ordinária, lei complementar, resolução, decreto legislativo, etc.) corresponde um determinado procedimento. O procedimento padrão é aquele de que resulta a lei ordinária, assim denominada por tratar-se daquela que, ao menos a priori, é a norma legislativa mais comum.

tramitação e deliberação. A(s) Proposição(ões) Legislativa(s) em apreço não possui(em) vícios formais.

Conforme se extrai do Artigo 143 do Regimento Interno do Poder Legislativo, a Proposição é “**o instrumento regimental de formalização de matéria sujeita à apreciação da Câmara Municipal**”². Para admitir a validade da Proposição, portanto, é necessário o atendimento aos preceitos regimentais correspondentes.

Especificamente quanto aos requisitos regimentais da Proposição, estatui o artigo 146 que:

Art. 146 - A proposição deve atender aos seguintes requisitos:

- I – redigida com clareza e observância da técnica legislativa;
- II - estar em conformidade com o texto constitucional, com a Lei Orgânica do Município, ordenamento jurídico vigente e com este Regimento;
- III - não guardar identidade nem semelhança com outra em tramitação;
- IV – não acumular assuntos distintos;
- V - não constituir matéria prejudicada.

O projeto em referência atendeu aos requisitos regimentais, sobretudo quanto aos aspectos de formatação e motivação mínimos, necessários ao seu acolhimento.

Além disso, não existem vícios de iniciativa, estando consubstanciado **o interesse local** que legitima a atuação legislativa própria do ente municipal, sendo cabível, neste caso, **a deflagração do processo legislativo a partir de ato dos Vereadores, os quais detêm competência legislativa própria e residual**. É dizer, portanto, que **não se trata de matéria privativa ao Poder Legislativo ou à sua Mesa Diretora**³, **tampouco matéria privativa do Poder Executivo**, razão pela qual os *Edis* podem deflagrar o Processo Legislativo.

2.2 Análise da Técnica Legislativa:

A Técnica Legislativa é o conjunto de procedimentos e normas redacionais e de formatação específicos, que visam à elaboração de um texto que terá repercussão no mundo jurídico: a lei (ou outro ato normativo análogo)!

² Há uma imperfeição nesta redação, pois, quem delibera sobre a Proposição é o “Poder Legislativo”, e não a “Câmara Municipal”, a qual é, apenas, a sede do Poder Legislativo.

³ O poder de iniciativa é *privativo* ou *reservado* quando a apresentação de determinada espécie legislativa ou de proposição versando sobre determinada matéria incumbe a um único órgão ou “Poder” do Estado, sendo vedado aos demais, neste caso, propor o início da tramitação. O critério a ser utilizado é sempre relativo ao objeto/conteúdo da proposição, o qual define a competência de sua iniciativa.

A elaboração legislativa exige, acima de tudo, **bom senso, critérios objetivos e responsabilidade**, pois, as leis interferem, direta ou indiretamente, na vida das pessoas, sendo **voltadas a um grau indeterminado de destinatários finais**. Por isso, toda edição de conteúdo legislativo deve ser criteriosa e cautelosamente analisada.

Uma lei mal feita pode surtir o efeito contrário do esperado, trazendo ainda mais dúvidas à questão que se pretendia esclarecer, e dando margem a desnecessárias batalhas jurídicas.

Além disso, a lei tem que levar em conta o interesse coletivo da sociedade, **e nunca privilegiar interesses particulares** (esta intenção geral/impeçoal deve estar consubstanciada no texto legislativo, o qual deve demonstrar, cabalmente, a impessoalidade do ato normativo).

Quanto à análise da técnica legislativa, **inexistindo lei ou decreto regulamentador de âmbito municipal**, os critérios de julgamento devem estar pautados na Lei Complementar Federal n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998⁴, e no seu respectivo Decreto Regulamentador, n.º 9.191, de 01º de novembro de 2017⁵.

No vertente caso, **a redação utilizada é coerente e objetiva. Ademais, o projeto atende aos demais parâmetros redacionais**, sendo compatível com os instrumentos normativos citados.

Eventuais vícios de formatação devem ser sanados em redação final, não ensejando ilegalidade, o que também se aplica a erros gramaticais, de ortografia, concordância ou outros de menor importância, **mantido o sentido literal da(s) Proposição(s)**.

2.3 Presença de Juridicidade e de Moralidade Administrativa:

A juridicidade diz respeito à conformidade do Projeto (e proposição acessória, se houver) com os princípios e dogmas do ordenamento jurídico vigente (sobretudo licitude e legalidade). Além disso, é no campo da juridicidade que se analisa se o projeto é **potencialmente benéfico à sociedade e à coletividade, devendo revelar-se, inclusive, compatível com a moralidade administrativa**, o que se extrai – dentre outros elementos – a partir da análise empírica de sua motivação.

⁴ Que Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

⁵ O qual estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado.

O princípio da juridicidade constitui verdadeira inovação evolutiva no Direito Administrativo, **cuja análise deve ultrapassar a abrangência do princípio da legalidade, formando um compêndio de obrigações legais e naturais**, tais como um “bloco de legalidade”, promovendo assim um tratamento *latu sensu* da legalidade necessária ao ato administrativo praticado de formal geral.

Noutras palavras, é plenamente possível que um ato seja legal, mas, ao mesmo tempo, antijurídico, o que o viciaria de mácula incurável. Sobre o tema em cotejo, cite-se:

De início é importante aduzir que o **Direito e a Moral são regras sociais que regulam o comportamento do Homem em sociedade**, definindo um conceito de comportamento que é certo e o que não se enquadra neste comportamento é tido como errado. Se observarmos os fatos que acontecem na sociedade, **é possível enxergarmos que existem regras sociais que se cumprem de maneira natural, como por exemplo, ser bom e honesto.** (...) Porém, a Constituição Federal impôs que um dos princípios que o Poder Público deve adotar é também o da Moralidade. (...) Contudo, é certo que **embora a moralidade seja um conceito aberto, cabe aos julgadores analisarem o ato ou lei de acordo com as definições de ética externada pela sociedade nos tempos atuais. Até porque o que era moral outrora, já não é nos dias atuais.** (GRIFOS MEUS)
MAIZMAN, Víctor Humberto. Portal Online⁶.

No caso, **não foram verificados vícios de juridicidade ou de moralidade**, sendo o projeto impessoal.

A mensagem de justificativa dá conta de que a medida seria, em tese, benéfica à população claudiense e compatível com o interesse público. **Os critérios de conveniência e oportunidade decorrentes desta análise constituem juízo meritório, o qual foge à alçada desta procuradoria, devendo ser julgado pelos Vereadores (ao votar a norma) e pelo Prefeito Municipal (ao sancioná-la ou vetá-la).**

Portanto, há suficiente motivação para fazer concluir pela moralidade do projeto, com sólidos argumentos de que a Proposição trará benefícios à população deste município. Ressaltem-se, inclusive, as disposições contidas na mensagem de encaminhamento, às quais são suficientes para justificar a medida pretendida.

Finalmente, não se verificou abuso de prerrogativas institucionais na apresentação da Proposição, tampouco desvio de finalidade.

⁶ Disponível in < <https://www.pnbonline.com.br/artigos/a-legal-mas-imoral/56161#:~:text=Por%C3%A9m%2C%20a%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%20imp%C3%B4s,leis%20que%20violem%20a%20moralidade.>> Acesso 26 abr. 2021.

2.4 Análise da Legalidade e Constitucionalidade:

O objeto do projeto refere-se à alteração de lei municipal, cujo objeto, por sua vez, concerne à regulamentação da concessão de outorgas para exploração do serviço de táxi.

Cabe ressaltar, inicialmente, que **inexiste usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo**, cujas competências privativas estão elencadas nas Constituições Federal, Estadual e na Lei Orgânica do Município, *in verbis*:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Art. 66 – São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Constituição:

III – do Governador do Estado:

- a) a fixação e a modificação dos efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;
- b) a criação de cargo e função públicos da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- c) o sistema de proteção social dos militares, o regime de previdência e o regime jurídico único dos servidores públicos da

administração direta, autárquica e fundacional, incluídos o provimento de cargo e a estabilidade;

e) a criação, estruturação e extinção de Secretaria de Estado, órgão autônomo e entidade da administração indireta;

f) a organização da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e dos demais órgãos da Administração Pública, respeitada a competência normativa da União;

g) os planos plurianuais;

h) as diretrizes orçamentárias;

i) os orçamentos anuais;

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE CLÁUDIO

Art. 29 - São de iniciativa do Prefeito as Leis que disponham sobre:

I - a criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

II - o quadro de empregados das empresas públicas, sociedades de economia mista entidades sob o controle direto ou indireto do Município;

III - o Regime Jurídico Único dos servidores públicos dos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, incluído o provimento de cargo, estabilidade e aposentadoria;

IV - a criação, estruturação, extinção e atribuição dos órgãos da administração direta e das entidades da administração indireta;

V - as Diretrizes Orçamentárias;

VI - os Planos Plurianuais;

VII - os Orçamentos Anuais.

Percebe-se, portanto, que não há limitação para que a matéria seja deflagrada por ato legislativo dos Vereadores, como de fato ocorreu no caso em análise.

Além disso, por tratar-se de **assunto eminentemente local, cada município detém competência própria para realizar as diretrizes apresentadas pela lei, observadas as normas gerais federais**. Desta forma, nada obsta que legislação específica crie mecanismos relativos à concessão de outorga para exploração de serviços de táxi no âmbito da administração municipal.

Como espaço de contatos, fluxos e trocas das mais variadas naturezas, a função primária da cidade consiste em permitir que os indivíduos busquem e atinjam aquilo que consideram relevante para satisfazer suas necessidades econômicas, sociais e individuais e, para tanto, devem ter à sua disposição o serviço de táxi, intimamente ligado à política de mobilidade urbana do município.

Para que a cidade cumpra a função essencial que seus habitantes esperam e promova economias de concentração no desenvolvimento das trocas,

fluxos e interações. Além disso, é preciso que a locomoção dos indivíduos e de suas cargas ocorra de maneira simples, fácil, segura e barata, ou seja, por meio do serviço de táxi (dentre outras espécies).

O serviço de táxi não tem como característica principal ser necessário, mas sim útil à população, gerando conforto e bem estar. Trata-se de serviço municipal, a preço mensurável pela distância, que garante maior conforto e comodidade para o seu usuário.

Neste viés, o serviço de táxi é “transporte individual de passageiros”, de **utilidade pública**, apenas.

Existe controvérsia quanto à natureza da outorga, se configura permissão ou autorização, além da necessidade ou não de licitação, pois **subjaz na esfera de discricionariedade da Administração Pública**.

O deferimento da autorização para o serviço de taxi, embora ato discricionário da Administração Pública municipal, deve seguir critérios de justiça e relevância social.

Além disso, é de se registrar que já existe na Lei Federal previsão para os dispositivos que o proponente deseja incluir na legislação municipal, conforme consta na Lei n.º 12.587, de 3 de janeiro de 2012, cujo objeto é relativo à Política Nacional de Mobilidade Urbana. Veja-se:

Art. 12-A. O direito à exploração de serviços de táxi poderá ser outorgado a qualquer interessado que satisfaça os requisitos exigidos pelo poder público local.

§ 1º É permitida a transferência da outorga a terceiros que atendam aos requisitos exigidos em legislação municipal.

§ 2º Em caso de falecimento do outorgado, o direito à exploração do serviço será transferido a seus sucessores legítimos, nos termos dos arts. 1.829 e seguintes do Título II do Livro V da Parte Especial da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

§ 3º As transferências de que tratam os §§ 1º e 2º dar-se-ão pelo prazo da outorga e são condicionadas à prévia anuência do poder público municipal e ao atendimento dos requisitos fixados para a outorga.

Art. 12-B. Na outorga de exploração de serviço de táxi, reservar-se-ão 10% (dez por cento) das vagas para condutores com deficiência. (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

§ 1º Para concorrer às vagas reservadas na forma do caput deste artigo, o condutor com deficiência deverá observar os seguintes requisitos quanto ao veículo utilizado: (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

I - ser de sua propriedade e por ele conduzido; e (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

II - estar adaptado às suas necessidades, nos termos da legislação vigente. (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

§ 2º No caso de não preenchimento das vagas na forma estabelecida no caput deste artigo, as remanescentes devem ser disponibilizadas para os demais concorrentes. (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

Desta forma, há embasamento legal para que as mesmas regras sejam inseridas na lei municipal que regulamenta a matéria.

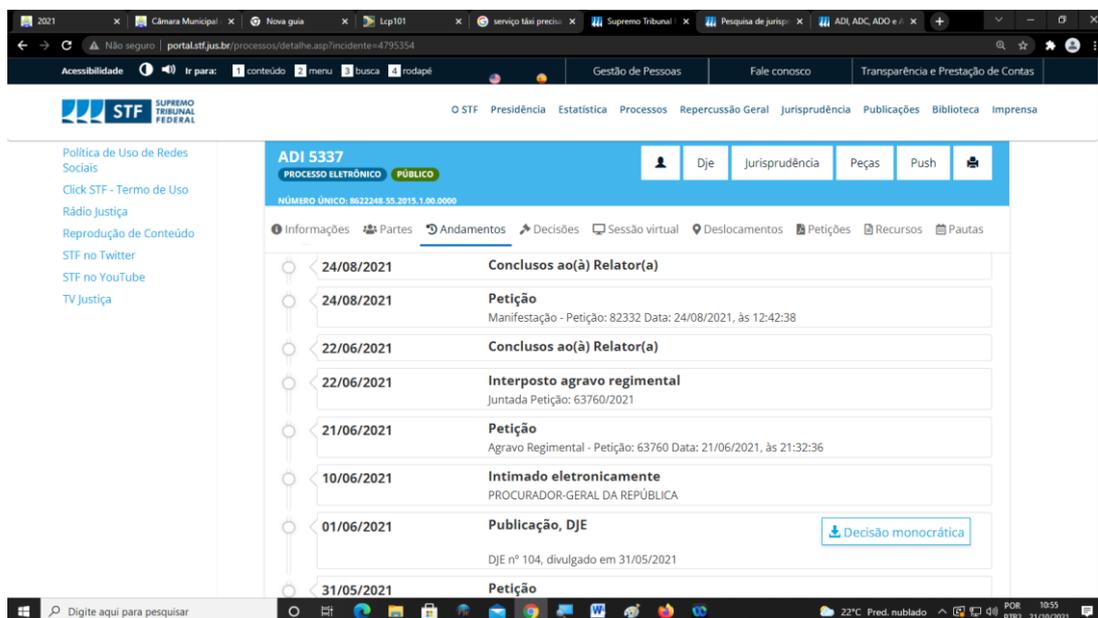
Cabe registrar que **existe Ação Direta de Inconstitucionalidade que questiona a legalidade destes dispositivos, em trâmite perante o Supremo Tribunal Federal, conforme ADI 5337**. Após julgamento iniciado, a Excelsa Corte do Direito Brasileiro proferiu acórdão, opinando pela inconstitucionalidade dos dispositivos, nos seguintes dizeres:

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.

Tratando-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, a decisão da Suprema Corte tem caráter vinculante.

Câmara Municipal de Cláudio – Secretaria Jurídica – R.S.G. Jur. 8

Todavia, é de se ressaltar que o julgamento ainda não é definitivo, visto que, na data da lavratura deste parecer, o processo encontra-se concluso à Relatoria para apreciação de Agravo Regimental interposto:



The screenshot shows the STF portal interface for process ADI 5337. The main content area displays a timeline of events:

- 24/08/2021: Conclusos ao(à) Relator(a)
- 24/08/2021: Petição (Manifestação - Petição: 82332 Data: 24/08/2021, às 12:42:38)
- 22/06/2021: Conclusos ao(à) Relator(a)
- 22/06/2021: Interposto agravo regimental (Juntada Petição: 63760/2021)
- 21/06/2021: Petição (Agravo Regimental - Petição: 63760 Data: 21/06/2021, às 21:32:36)
- 10/06/2021: Intimado eletronicamente (PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA)
- 01/06/2021: Publicação, DJE (DJE nº 104, divulgado em 31/05/2021)
- 31/05/2021: Petição

A button labeled 'Decisão monocrática' is visible next to the 'Publicação, DJE' entry.

Disponível in <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4795354>
Acesso 21 out. 2021

Doutro lado, há sérias dissidências no colegiado integrante da Suprema Corte, não se tratando de julgamento uníssono.

A matéria é polêmica, e reclama notáveis estudos jurídicos para seu deslinde, vejamos:

O tema central diz respeito à transferência das outorgas para exploração dos serviços de táxi, seja por *causa mortis* (direitos hereditários) ou por ato entre vivos (alienação). A pretensão do autor do Projeto vai ao encontro de leis municipais já existentes noutros municípios, pelas quais é permitida a livre comercialização de autorizações de serviço de táxi e a sua transferência aos sucessores legítimos do taxista em caso de óbito do mesmo.

Ao contrário do que muitos pugnam – inclusive o que está estampado na decisão do STF – entendo, redobradas vênias, que **a Proposição não transforma em “mercadoria” as outorgas de taxistas, não se revelando de mácula de inconstitucionalidade**. Note-se que, à vista do Art. 4º da Proposição, a transferência de outorga a terceiros **deverá ser precedida de autorização e ratificação pelo Poder Executivo, mantendo-se a supremacia do interesse público e o poder de regência da Administração sobre a atividade privada.**

Não bastasse isso, para garantir a impessoalidade, isonomia e proporcionalidade das transferências, a Proposição versa que “o favorecido não poderá ser titular de outra permissão”, conforme se depreende do Art. 4º.

É de se ressaltar que **a impossibilidade de transferência da outorga pode implicar prejuízo à população, pois, constada a impossibilidade de continuidade na exploração do serviço de táxi por qualquer titular, não é certo que a Administração Pública promoverá nova concessão para suprir a vaga.**

Por estas razões, tendo em vista que a Proposição **garante ao poder público o pleno poder de anuir – ou não – com a transferência de outorga, além de estabelecer critérios impessoais, proporcionais e objetivos à transferência, entendo que não há mácula nas Proposições em análise.**

Dito isso, é de se concluir que **não existem inconstitucionalidades ou ilegalidades na Proposição em análise**, reunindo condições para prosseguir em tramitação.

3. Conclusão:

À luz do que fora exposto, conclui-se pela legalidade, constitucionalidade, boa técnica legislativa e juridicidade da(s) Proposição(ões) em análise, estando apta(s) à discussão e deliberação plenárias, **ressalvando existência de Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o STF que coloca em xeque a validade dos dispositivos que se pretende estatuir, porém, ainda sem julgamento definitivo.**

É o parecer, à consideração superior!

Cláudio/MG, 20 de outubro de 2021.

Dr. Rodrigo dos Santos Germini
Advogado Público - OAB MG 145.659