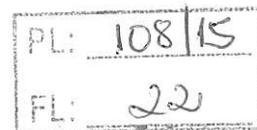




Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná



COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 108/2015

RELATÓRIO

De autoria do Chefe do Executivo, o presente projeto introduz alterações na Lei 10.969/2010, que disciplina as condições para a exploração do serviço de táxi no Município.

A modificação de maior relevância trazida na proposta está na possibilidade de transferência da exploração do serviço de táxi entre pessoas físicas e jurídicas, mediante negócio jurídico ou por sucessão *causa mortis*, pelo prazo restante de sua vigência, desde que a outorga da concessão tenha ocorrido há mais de 2 anos.

De acordo com a justificativa, quando da promulgação da Lei 10.969/2010 não havia previsão legal dessa transferência, o que se tornou possível por meio da Lei Federal 12.865/2013.

O projeto encontra-se instruído com parecer da Procuradoria Geral do Município.

É o relatório.



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

PL: 108/15
FL: 23

PARECER DA ASSESSORIA JURÍDICA
AO PROJETO DE LEI Nº 108/2015

1. Da leitura da proposta, observa-se que as alterações na Lei 10.969/2010 podem ser assim resumidas:

- a) reúne em um mesmo artigo a possibilidade de licitação de táxis comuns e de táxis adaptados (art. 6º);
- b) impõe à CMTU a proibição de extinção de vagas, salvo se elas estiverem disponíveis (par. único do art. 6º);
- c) permite a transferência da exploração do serviço de táxi entre pessoas físicas e jurídicas, mediante negócio jurídico ou por sucessão *causa mortis*, pelo prazo restante de sua vigência, desde que a outorga da concessão tenha ocorrido há mais de 2 anos (art. 7º e §§);
- d) caso o sucessor não preencha os requisitos para a exploração do serviço, poderá optar pela transferência da vaga a terceiros (par. único, art. 7º-C);
- e) não será permitida a transferência da autorização nos casos do adquirente ser proprietário ou sócio de pessoa jurídica já autorizada a explorar o serviço (art 7º-F);
- f) as vagas cujas autorizações foram objeto de transferência não terão seu prazo alterado, podendo o beneficiário explorar o serviço somente pelo período suplementar (art. 7º-G);
- g) os beneficiários das transferências só poderão requerer nova transferência a terceiros após decorridos 2 anos da data que lhes foi outorgado a autorização do serviço (§ 1º, art. 7º-G);
- h) concluído o período de exploração da vaga, ela torna-se disponível, podendo a CMTU fazer novo processo licitatório (§ 2º, art. 7º-G);
- i) a permuta de vagas só será possível se decorridos 2 anos da exploração do serviço e se os respectivos prazos forem similares;
- j) altera os valores das taxas de serviço (nova redação do art. 55 da Lei 10.969).



Câmara Municipal de Londrina *Estado do Paraná*

PL: 108/15
FL: 24

2. A proposta traz de relevante a possibilidade de transferência da autorização do serviço de táxi a terceiros e sucessores.

Essa alteração visa à adequação da legislação municipal ao artigo 12-A da Lei Federal 12.865/2013, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, entre outros, cuja redação é a seguinte:

“(…)

Art. 12A. O direito à exploração de serviços de táxi poderá ser outorgado a qualquer interessado que satisfaça os requisitos exigidos pelo poder público local. (incluído pela Lei nº 12.865/2013)

§ 1º É permitida a transferência da outorga a terceiros que atendam aos requisitos exigidos em legislação municipal. (incluído pela Lei nº 12.865/2013)

§ 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). (incluído pela Lei nº 12.865/2013)

§ 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 atendimentos dos requisitos fixados para a outorga. (incluído pela Lei nº 12.865/2013)

De início, mostra-se extremamente questionável a possibilidade da União legislar sobre a transferência do serviço municipal de táxi, porquanto em situações análogas tem se entendido que há extrapolação de sua competência legislativa, em desrespeito à competência municipal. O Supremo Tribunal Federal¹ já se manifestou sobre o tema em sede de ação direta de inconstitucionalidade e de recurso extraordinário, consolidando o entendimento de que "a prestação de transporte urbano, consubstanciando serviço público de interesse local, é matéria albergada pela **competência legislativa dos Municípios**, não cabendo aos Estados-membros dispor a seu respeito."

¹ ADI 2.349, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 31-8-2005, Plenário, DJ de 14-10-2005. No mesmo sentido: ADI 845, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 22-11-2007, Plenário, DJE de 7-3-2008; RE 549.549-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 25-11-2008, Segunda Turma, DJE de 19-12-2008.



Câmara Municipal de Londrina *Estado do Paraná*

PL: 108/15
FL: 25

Com base nesse entendimento, o art. 30 da Lei Federal 12.468/2011 (que regulamenta a profissão de taxista), cuja redação era assemelhada à da Lei nº 12.865/2013, foi vetado pela Presidente da República. Confira-se o texto da referida lei:

“Art. 30. A Lei nº 12.468, de 26 de agosto de 2011, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 9º-A, 9º-B e 9º-C:

‘Art. 9º A exploração de serviço de utilidade pública de táxi depende de autorização do poder público local, que poderá ser outorgada a qualquer interessado que satisfaça os requisitos estabelecidos em lei relativos à segurança, higiene e conforto dos veículos e à habilitação dos condutores.

Parágrafo único. O poder público manterá registro dos títulos de autorização e dos veículos vinculados ao serviço de táxi.

Art. 9º-B. A autorização para a exploração de serviço de táxi não poderá ser transferida sem anuência prévia do poder público autorizante, assegurado o direito de sucessão na forma da legislação civil.

Parágrafo único. Após a transferência, a autorização somente poderá ser exercida por outro condutor titular que preencha os requisitos exigidos para a outorga.

Art. 9º-C. Em caso de transferência em decorrência de direito de sucessão, o novo autorizatário sucederá o anterior em todos os direitos e obrigações decorrentes a isenção tributária de que trata o art. 1º da Lei nº 8.989, de 24 de fevereiro de 1995.”

As razões do veto foram as seguintes: “ao disporem sobre a prestação do serviço de táxi, os dispositivos invadem a competência dos municípios para regulamentar os serviços de interesse local, nos termos do art. 30, da Constituição.”

De outra parte, o entendimento doutrinário e jurisprudencial acerca da exploração do serviço de transporte por meio de táxi é de que tal serviço público pode ser delegado a particulares nas modalidades de permissão ou autorização, sempre por licitação, garantindo-se a preservação do princípio da isonomia entre os pretendentes delegatários do serviço essencial conforme o cumprimento dos requisitos impostos na lei municipal.

O Superior Tribunal de Justiça já se manifestou em sede de Recurso em Mandado de Segurança, negando provimento ao recurso, em que os impetrantes (recorrentes)



Câmara Municipal de Londrina Estado do Paraná

PL: 108/15
FL: 26

pretendiam a outorga imediata sem licitação para permissão na exploração do serviço de transporte de táxi no Distrito Federal em virtude da omissão do Poder Público na realização de estudos e levantamentos para novas permissões².

Assim, por representar clara violação aos princípios constitucionais da isonomia (art. 5º, *caput*) e da impessoalidade (art. 37, *caput*), o art. 12-A, §§ 1º a 3º, da Lei 12.865/2013 está sendo questionado no Supremo Tribunal Federal, por meio de ação direta de inconstitucionalidade (ADI 5337), proposta pelo Procurador-Geral da República.

Nos termos da petição inicial da referida Adin, a livre comercialização ou transferência das autorizações é incompatível com a Constituição Federal. Por isso, o poder público precisa impedir que taxistas autorizados repassem, mediante pagamento, as autorizações a quem lhes oferecer maior retribuição. “Tais autorizações, portanto, detêm caráter *intuitu personae*. Cessado o desempenho da atividade por parte do taxista, por qualquer motivo (aposentadoria, morte, desinteresse, caducidade, etc.), a autorização deve caducar e ser oferecida a outro interessado que preencha os requisitos”, defende o procurador.

Do corpo da inicial da referida ação constitucional, extrai-se a seguinte fundamentação:

“(…) o serviço de táxi, embora tenha utilidade pública e mereça regulamentação do poder público (como, por exemplo, a fixação da tarifa por decreto do prefeito e a necessidade de autorização prévia pela prefeitura), não se insere na categoria de serviço público propriamente dito, especialmente porque os motoristas de táxi são profissionais autônomos, e as empresas de táxi, por sua vez, pessoas jurídicas no exercício de atividade econômica, que atuam no mercado em conformidade com os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, insculpidos no art. 170, *caput* e inc. IV, da Constituição Federal.

Partindo desse raciocínio, parece correto afirmar que os serviços de táxi, embora de utilidade pública, diferenciam-se dos serviços públicos propriamente ditos por serem regidos, preponderantemente, por regras de direito privado.

A atividade de taxista, sendo privada, não é prestada mediante permissão ou concessão, mas por mera autorização, que possibilita ao poder público credenciar os profissionais,

² Superior Tribunal de Justiça. RMS 26.273-DF. Relator Min. Castro Meira. SEGUNDA TURMA, julgado em



Câmara Municipal de Londrina *Estado do Paraná*

PL: 108/15
FL: 27

exercer controle e estabelecer parâmetros voltados à melhor qualidade na prestação do serviço (...).”.

Do corpo da inicial extrai-se a seguinte fundamentação:

“(…) O serviço de táxi, embora tenha utilidade pública e mereça regulamentação do poder público (como, por exemplo, a fixação da tarifa por decreto do prefeito a necessidade de autorização prévia pela prefeitura), não se insere na categoria de serviço público propriamente dito, especialmente porque os motoristas de táxi são profissionais autônomos, e as empresas de táxi, por sua vez, pessoas jurídicas no exercício de atividade econômica, que atuam no mercado em conformidade com os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, insculpidos no art. 170, *caput* e inc. IV, da Constituição Federal.

Partindo desse raciocínio, parece correto afirmar que os serviços de táxi, embora de utilidade pública, diferenciam-se dos serviços públicos propriamente ditos por serem regidos, preponderantemente, por regras de direito privado.

A atividade de taxista, sendo privada, não é prestada mediante permissão ou concessão, mas por mera autorização, que possibilita ao poder público credenciar os profissionais, exercer controle e estabelecer parâmetros voltados à melhor qualidade na prestação do serviço (...).”.

Na sequência da inicial, o autor da ação tece considerações para concluir que:

“(…) a autorização de serviço de táxi não pode ser denominada de ‘permissão’, tampouco seu regime se compatibiliza com a submissão à obrigatoriedade de licitação, que tem por finalidade selecionar a melhor proposta entre as oferecidas pelos interessados.

De todo modo, há, sim, no caso, afronta ao *caput* do art. 37 da CF, o que justifica a presente ação direta de inconstitucionalidade.

Com efeito, a livre comercialização ou transferência das autorizações é incompatível com a Constituição Federal de 1988.

Em se tratando de autorização para o exercício de profissão, para cujo desempenho há múltiplos cidadãos interessados em obter autorização idêntica, cabe ao poder público, em decorrência dos princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade, controlar os destinatários dessas autorizações e permitir que os interessados a elas concorram de maneira equânime e impessoal, sem favoritismos nem perseguições.



Câmara Municipal de Londrina *Estado do Paraná*

Cabe-lhe igualmente verificar o cumprimento dos requisitos da autorização, de maneira a impedir que os taxistas autorizados, a seu talante, repassem (naturalmente, mediante pagamento) as autorizações a quem lhes oferecer maior retribuição. Tais autorizações, portanto, detêm caráter *intuitu personae*. Cessado o desempenho da atividade por parte do taxista, por qualquer motivo (aposentadoria, morte, desinteresse, caducidade, etc.), a autorização deve caducar e ser oferecida a outro interessado que preencha os requisitos.

Não há falar, portanto, em direito subjetivo à exploração do serviço pelos sucessores legítimos do outorgado falecido.

Importa destacar que no julgamento ocorrido em 16/4/2015 da ADI 1923, essa Suprema Corte ressaltou que o *caput* do art. 37 da CF deve nortear os contratos a serem celebrados pelas Organizações Sociais com terceiros, assim como a celebração dos contratos de gestão, ainda que dispensada a licitação. Ou seja, mesmo que afastados os procedimentos previstos na Lei 8.666/93, não há inconstitucionalidade se, e somente se, forem, de outra forma, observados os princípios assentados no *caput* do art. 37 da Constituição. Eis o teor da decisão (acórdão pendente de publicação):

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente o pedido, apenas para conferir interpretação conforme a Constituição à Lei nº 9.637/98 e ao art. 24, XXIV da Lei nº 8.666/93, incluído pela Lei nº 9.648/98, para que:

(i) o procedimento de qualificação seja conduzido de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da Constituição Federal, e de acordo com parâmetros fixados em abstrato segundo o que prega o art. 20 da Lei nº 9.637/98; (ii) a celebração do contrato de gestão seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da Constituição Federal; (iii) as hipóteses de dispensa de licitação para contratações (Lei nº 8.666/93, art. 24, XXIV) e outorga de permissão de uso de bem público (Lei nº 9.637/98, art. 12, § 3º) sejam conduzidas de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da Constituição Federal; (iv) os contratos a serem celebrados pela Organização Social com terceiros, com recursos públicos, sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da Constituição Federal, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; (v) a seleção de pessoal pelas Organizações Sociais seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; e (vi) para afastar qualquer interpretação que restrinja o controle, pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas da União, da aplicação de verbas públicas, nos termos do voto do Ministro Luiz Fux, que redigirá o acórdão, vencidos em parte, o Ministro Ayres Britto (Relator) e, julgando procedente o pedido em maior extensão, os Ministros Marco Aurélio e Rosa Weber. Não votou o Ministro Roberto Barroso por suceder ao Ministro Ayres Britto. Impedido o



Câmara Municipal de Londrina *Estado do Paraná*

PL: 108/15
FL: 29

Ministro Dias Toffoli. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 16.04.2015.

No caso em análise, como já observado, não há afronta ao inciso XXI do art. 37 e ao art. 175 da Carta Magna, por não se tratar de serviço público sujeito a permissão. Todavia, a norma ora atacada, ao estabelecer a transferência da autorização para o desempenho da atividade de transporte por meio de táxi, acaba por criar uma categoria privilegiada, em clara violação do princípio da isonomia (art. 5º, caput) e do princípio da impessoalidade (art. 37, caput).

Como leciona Celso Antônio Bandeira de Mello, o princípio da isonomia 'implica o dever não apenas de tratar isonomicamente todos os que afluírem ao certame, mas também o de ensejar oportunidade de disputá-lo a quaisquer interessados que desejando dele participar, podem oferecer as indispensáveis condições de garantia'.

MARÇAL JUSTEN FILHO assinala que 'isonomia significa o direito de cada particular participar na disputa pela contratação administrativa, configurando-se a invalidade de restrições abusivas, desnecessárias ou injustificadas'.

Por fim, vale ressaltar que a parte final do § 3º do art. 12-A da Lei 12.587/2013 não afasta a inconstitucionalidade dos preceitos ora impugnados, uma vez que não evita a concessão de privilégios a um determinado grupo de pessoas, em afronta, repita-se, aos princípios da isonomia e da impessoalidade.

III. PEDIDOS

Em face do exposto, requer-se:

- a) intimação para manifestação do Advogado-Geral da União (CR, art. 103, § 3º);
- b) abertura de prazo para manifestação da Procuradoria-Geral da República, após superada a fase anterior;
- c) julgamento de procedência do pedido para, pelos motivos apresentados, declarar inconstitucional o art. 12-A, §§ 1º, 2º e 3º, os quais permitem a transferência de autorização de serviço de táxi, em violação dos arts. 5º, caput, e 37, caput, da Constituição Federal de 1988.

Brasília (DF), 17 de junho de 2015

Rodrigo Janot Monteiro de Barros

Procurador-Geral da República"

Na consulta da tramitação do processo³, a última informação disponibilizada é que em 14/8/2015 as informações foram prestadas pelo Congresso Nacional. Logo, é bem provável que ainda decorra tempo considerável até que o processo seja julgado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.



Câmara Municipal de Londrina *Estado do Paraná*

PL: 108/15
FL: 30

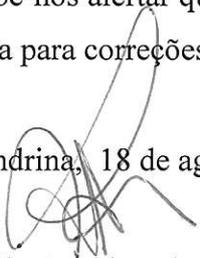
Estando a questão submetida ao Supremo Tribunal Federal, a quem foi conferido o papel de intérprete da Constituição, parece-nos precipitado afirmar que a lei federal – e, por conseguinte, a lei local que a reproduz – é inconstitucional. Em face da presunção de constitucionalidade das leis, não é razoável que o cidadão deixe de cumprir leis aprovadas pelo Parlamento sob a suposição de que são contrárias à Constituição, devendo, antes, haver a chancela de um órgão legitimado para tanto.

Portanto, como o Supremo Tribunal Federal ainda não se posicionou sobre o assunto, abstenho-nos de afirmar que a disposição de lei federal – reproduzida pela presente proposta – é inconstitucional.

3. Pelo exposto, feita a ressalva do item anterior, não vemos óbice à tramitação da matéria.

Cabe-nos alertar que, sendo aprovado o projeto, deve ele ser reencaminhado à Comissão de Justiça para correções de ordem técnico-redacional.

Londrina, 18 de agosto de 2015.


Paulo Anchieta da Silva

OAB 19.285 – PR.



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

VOTO DA COMISSÃO

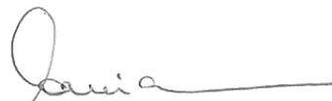
ao Projeto de Lei nº 108/2015

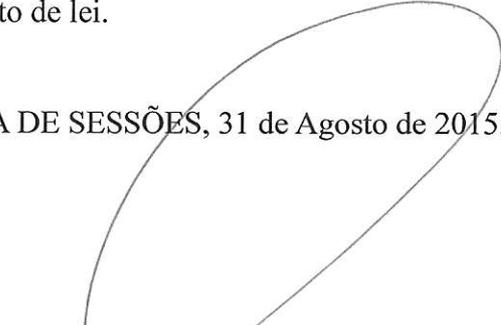
Considerando que o projeto em apreço não apresenta nenhum óbice constitucional ou legal quanto à competência legiferante do Município e à iniciativa do processo legislativo;

Considerando a presunção de constitucionalidade da Lei Federal nº 12.865/2013, – reproduzida pela presente propostas - a qual a Assessoria Jurídica expôs em seu parecer;

Corroboramos o parecer técnico exarado pela Assessoria Jurídica desta Casa de Leis e nos manifestamos favoravelmente a tramitação do presente projeto de lei.

SALA DE SESSÕES, 31 de Agosto de 2015.


ELZA CORREIA
Presidente/Relator


VILSON BITTENCOURT
Vice Presidente


SANDRA GRAÇA
Membro


AMAURI CARDOSO
Membro


ROBERTO KANASHIRO
Membro