



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

**PARECER AJL/CMT Nº 159/2018.**

Teresina (PI), 07 de novembro de 2018.

**Assunto:** Projeto de Lei nº 190/2018

**Autor:** Prefeito Municipal de Teresina

**Ementa:** “Disciplina o uso do Sistema Viário Urbano Municipal, para exploração do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros, prestado pelas Operadoras de Tecnologia de Transporte – OTTs, e dá outras providências”.

**I – RELATÓRIO:**

O insigne Prefeito Municipal de Teresina apresentou Projeto de Lei (PL) cuja ementa é a seguinte: “Disciplina o uso do Sistema Viário Urbano Municipal, para exploração do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros, prestado pelas Operadoras de Tecnologia de Transporte – OTTs, e dá outras”.

Em mensagem de nº 049/2018, o Chefe do Poder Executivo local esclareceu que a proposição legislativa em apreço visa equilibrar a atividade e criar um ambiente harmônico entre todos os transportadores de passageiros, com o devido respaldo em legislações federais vigentes.

Para o desiderato, aduziu que a União editara a Lei Federal nº 13.640, de 26 de março de 2018, que, alterando a Lei que estabelece a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012), regulamentou, em âmbito nacional, o chamado transporte remunerado privado individual de passageiros.

Sustentou ainda que a Lei Federal nº 13.640/2018 realizara um conjunto de alterações à Política Nacional de Mobilidade Urbana. Em primeiro lugar, ela redefiniu o conceito de transporte remunerado privado individual de passageiros, a fim de contemplar o transporte por aplicativo. Em segundo lugar, ela delegou, aos Municípios e ao Distrito Federal, a competência para regulamentar esse serviço, estabelecendo diretrizes e requisitos para autorização da prestação de serviço ao motorista interessado.

Por fim, afirmou ser legítimo o assenhoreamento da competência legislativa na matéria de transporte, tendo em vista autorizativo legal indigitado.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

*Renê Maciel das Macearenhas*  
Assessor Jurídico Legislativo  
MA 0797-5



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
Assessoria Jurídica Legislativa

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A  
POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA  
LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

*Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo. (grifo nosso)*

(...)

*§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação destinada a esclarecer os Vereadores sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado. (grifo nosso)*

*§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.*

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica não substitui a manifestação das Comissões especializadas e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III - EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Verifica-se, ainda, a existência de mensagem contendo justificção por escrito, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

**IV- ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:**

**4.1 DA INICIATIVA LEGISLATIVA**

Cumpra salientar que o projeto de lei, ao versar sobre a administração de bens municipais, disciplina matéria de competência privativa do Prefeito Municipal, encontrando arrimo na Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM em seu art. 71, inciso XXXIII e art. 108, *caput*, respectivamente:

*Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:*

*(...)*

*XXXIII - providenciar sobre a administração dos bens do Município e sua alienação, na forma da lei; (grifo nosso)*

*Art. 108. Compete ao Prefeito Municipal a administração dos bens municipais, respeitada a competência da Câmara quanto aos seus servidores. (grifo nosso)*

**4.2 BENS PÚBLICOS**

O Código Civil Brasileiro (CC), em seu art. 98, conceitua os bens públicos como sendo aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno. Já em seu art. 99, o Estatuto Civil faz uma divisão tripartite, classificando tais bens em 3 (três) diferentes espécies, conforme verificado abaixo:

Art. 99. São bens públicos:

I - os de **uso comum do povo**, tais como rios, mares, estradas, **ruas e praças**;

*Prof.ª Renê Magalhães Macarenhas*  
*Assessor Jurídico Legislativo*  
*Nº. 079745*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

II - os **de uso especial**, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os **dominicais**, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades. (grifo nosso)

Segundo doutrina de escol<sup>1</sup>, o uso de bens públicos pode classificar-se em comum ou especial.

A utilização comum diz respeito à efetivada por todos indivíduos, sem discriminação, sem necessidade de consentimento estatal. O uso especial é aquele em que os indivíduos estão jungidos a regras específicas, consentimento estatal ou pagamento de remuneração pela fruição.

Não é despidendo colacionar que, para alguns doutrinadores, o uso comum divide-se em normal e anormal. O primeiro voltado para utilização natural do bem, compatível com sua finalidade intrínseca (uso das vias públicas por motoristas) e o segundo revela destinação não usual (uma praia servindo de local para realização de casamento).<sup>2</sup>

O uso comum tem por características a generalidade da utilização do bem; a indiscriminação dos administrados no que toca ao uso do bem; compatibilização do uso com os fins normais a que se destina e a inexistência de qualquer gravame para permitir a utilização<sup>3</sup>.

O uso especial, por sua vez, não teve as suas peculiaridades olvidadas pela doutrina<sup>4</sup>: a exclusividade do uso aos que pagam a remuneração ou aos que recebem consentimento estatal para o uso; onerosidade, nos casos de uso especial remunerado; a privatividade, nos casos de uso especial privativo e a inexistência de compatibilidade estrita, em certos casos, entre o uso e o fim a que se destina o bem.

<sup>1</sup>Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de direito administrativo. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2016.

<sup>2</sup> Oliveira, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo a. – 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018. 703-704

<sup>3</sup> Carvalho Filho, José dos Santos. *Op. Cit.*, p. 1451 *et seq.*

<sup>4</sup> *Ibidem* p. 1452.



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
Assessoria Jurídica Legislativa

#### 4. 3 NATUREZA JURÍDICA DO SERVIÇO DE TRANSPORTE PRESTADO PELAS OPERADORAS DE TECNOLOGIA DE TRANSPORTES – OTTs

Antes da edição da Lei nº 13.640, de março de 2018, pairava uma verdadeira celeuma acerca da conformação jurídica do serviço prestado por profissionais vinculados a plataformas digitais que organizam serviços de transporte (Uber e outros).

Este cenário desenvolveu-se, muitas vezes, pela resposta legislativa das municipalidades, que pressionadas por taxistas, tentaram acoimar de ilegal o transporte particular organizado por plataformas digitais.

Os opositores à inovação argumentavam que esta se desenhava em serviço **público** individual de passageiros que, dependente de consentimento municipal, não poderia ser prestado.

A título de exemplo, a Lei nº 4.942, editada em 2016, do Município de Teresina, reputa **clandestino** o transporte municipal remunerado, em veículo particular ou de aluguel, promovido por pessoa física ou jurídica que **não possua concessão, permissão ou autorização do órgão competente**<sup>5</sup>. Neste diploma foram erigidas várias sanções, que permeiam entre apreensão do veículo e encaminhamento do condutor às delegacias de polícia<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Art. 2º Para os efeitos desta Lei considera-se: I - clandestino: o transporte municipal remunerado, em veículo particular ou de aluguel, promovido por pessoa física ou jurídica que não possua concessão, permissão ou autorização do órgão competente; II - irregular: o transporte municipal remunerado, em veículo particular ou de aluguel, promovido por pessoa física ou jurídica que possua vício/erro na concessão, permissão ou autorização do órgão competente; III - caracteriza, ainda, como transporte clandestino e/ou irregular, além das figuras disciplinadas nos incisos I e II, do art. 2º, desta Lei, as seguintes condutas: a) circular em via pública do Município de Teresina oferecendo o serviço de transporte remunerado, na forma dos incisos I e II, do art. 2º, desta Lei; b) recrutar passageiros em pontos de parada identificados pelo setor de fiscalização como pontos clandestinos, para fins de transporte remunerado, na forma dos incisos I e II, do art. 2º, desta Lei; e c) estacionar em pontos irregulares objetivando o recrutamento de passageiros para transporte clandestino.

<sup>6</sup> Art. 4º A pessoa física ou jurídica que realizar transporte clandestino ou irregular de passageiros, no município de Teresina, será punida com as seguintes sanções: I - imediata remoção do veículo, pelo agente da autoridade de trânsito, a ser convertida em apreensão do veículo, pelo prazo mínimo de 15 (quinze) dias, pela autoridade executiva de trânsito do município de Teresina; II - multa equivalente a 200 vezes o Valor da Tarifa do Transporte Público do Município de Teresina, para os clandestinos que estiverem utilizando veículo automotor do tipo motocicleta, motoneta ou ciclomotor; III - multa equivalente a 300 vezes o Valor da Tarifa do Transporte Público do Município de Teresina, para os clandestinos que estiverem utilizando os demais meios de transporte, previstos no Código Brasileiro de Trânsito; IV - pagamento dos custos de remoção e de estadia dos veículos,

Renê Magalhães Mascarenhas  
Assessor Jurídico Legislativo  
MBA 07974-6



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
Assessoria Jurídica Legislativa

No município de Fortaleza-CE foi confeccionada norma de semelhante conteúdo, objeto de Arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF)<sup>7</sup> no Supremo Tribunal Federal (STF):

Art. 1º – É vedado no município de Fortaleza o transporte público individual de passageiro sem a devida permissão legal.

Art. 2º – A infração ao disposto nesta Lei acarretará ao condutor a multa de R\$ 1.400,00 (mil e quatrocentos reais), aplicada até o limite de 4 (quatro) vezes o valor da multa, em caso de reincidência no período de 12 (doze) meses

Na ação do controle concentrado o proponente sustentou que, não obstante o art. 1º da norma exija permissão legal especificamente para o transporte público individual de passageiros, atividade privativa dos profissionais taxistas, o Poder Executivo municipal de Fortaleza, conferindo interpretação ampliativa ao dispositivo, autuava, multava motoristas e apreendia veículos que realizavam transporte privado individual de passageiros por meio do aplicativo Uber, ao fundamento da ausência de permissão municipal para o exercício da atividade.

Nessa ambiência, o Judiciário foi diuturnamente acionado para assegurar o exercício da atividade pelos novos prestadores de serviços que se imiscuíam no mercado brasileiro:

**“AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. CAMPINAS. UBER. LIMINAR. Decisão que indeferiu o pedido de liminar visando à continuidade da atividade de transporte de passageiros, através do aplicativo UBER. Presença dos requisitos necessários à concessão da liminar no mandado de segurança, previstos no art. 7º, III, da Lei Federal n.º 12.016/09. Serviço de transporte individual de passageiro, com prévia contratação entre as partes, não passível de benefícios outorgados aos permissionários de condução de táxis. Atividade econômica desempenhada pelo postulante que deve observar o princípio da livre concorrência e a defesa do consumidor, encontrando previsão nos artigos 3º e 4º da Lei Federal nº 12.587/12 (Lei de Diretrizes de Mobilidade Urbana), que admite a natureza de serviço de transporte individual privado. Poder de vigilância e fiscalização outorgado aos entes públicos que deve se restringir às condições de conservação e de segurança do veículo, sua regularidade documental, aplicação das leis de trânsito, coibição de embriaguez ao volante, etc, não podendo a Administração Municipal apreender veículos apenas porque o motorista não é considerado oficialmente taxista. Inteligência dos artigos 1º e 22, §§**

conforme fixado nos regulamentos respectivos; V - imediato encaminhamento do condutor de veículo clandestino ou irregular à delegacia competente, para fins de apuração de responsabilidade criminal; VI - em caso de reincidência no prazo de 6 (seis) meses, contados da autuação da última infração, o valor da multa e o prazo de apreensão, cominados em razão da última infração, serão aplicados em dobro; VII - a apreensão do veículo e a multa aplicada não se confundem com as penalidades estabelecidas na legislação de trânsito

<sup>7</sup> Pautada para julgamento a ser realizado em 05/12/2018, conforme DJe - disponível em: [https://www.stf.jus.br/arquivo/djEletronico/DJE\\_20180921\\_201.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/djEletronico/DJE_20180921_201.pdf)



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

1º e 2º, da Lei Municipal nº 13.775/2010, 1º, IV, 30, V, 170, IV e V, parágrafo único, todos da Constituição Federal, e 3º, 4º e 12-A da Lei Federal nº 12.587/12, com alterações da Lei nº 12.865/2013. Decisão reformada para conceder a liminar pleiteada. Recurso provido.”

(Agravo de Instrumento n 2110453-72.2016, Rel. o Des. Djalma Lofrano Filho, 13ª Câmara de Direito Público, j. 24.8.16)

No âmbito do TJ-PI, as notícias<sup>8</sup> veiculam que a 4ª Câmara de Direito Público do TJ-PI, manifestou-se: "a despeito da proibição da referida atividade em âmbito local (Lei Municipal n.º 4.942/2016), deve prevalecer a liberdade da iniciativa privada, de modo que o serviço de transporte por meio do aplicativo UBER não pode sofrer restrições ou sanções por parte do Poder Público, como se ilícito fosse”.

Pelas legislações publicadas em vários municípios, percebe-se uma errônea (ou mesmo insidiosa) compreensão da natureza jurídica do serviço prestado pelas OTTs, espelhando nestas o regime jurídico do serviço de utilidade pública de transporte individual de passageiros<sup>9</sup> - táxis.

Em período anterior à Lei nº 12.865 de 2013, concebia-se o serviço de taxi como público, consequentemente imbricado pelo regime jurídico administrativo, *verbi gratia*, sujeição à licitação para efetivar a concessão, pactuação do equilíbrio econômico financeiro. O panorama, todavia, veio a modificar-se com o indigitado diploma.

Hodiernamente, o serviço do profissional taxista é reconhecido de utilidade pública, mas tem caráter privado, encontrando respaldo na liberdade de iniciativa. Entretanto, por ser de notável utilidade, é imprescindível autorização do Poder Público que, inclusive, fixará tarifa máxima a ser cobrada (art. 12 da Lei nº 12.587 de 2012, com redação dada pela Lei nº 12.865 de 2013).

José dos Santos Carvalho Filho expressa que a alteração legislativa (Lei 12.865 de 2013) veio “permitindo concluir-se que o consentimento estatal se formaliza por autorização,

<sup>8</sup> Disponível em <https://cidadeverde.com/noticias/279096/tj-proibe-a-prefeitura-e-strans-de-impedirem-funcionamento-do-uber>

<sup>9</sup> 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. (Redação dada pela Lei nº 12.865, de 2013)

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. (Incluído pela Lei nº 12.865, de 2013)



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

e não por permissão, a despeito da errônea denominação que ainda subsiste em algumas leis anacrônicas, sobretudo de caráter local”<sup>10</sup>.

Nessa trilha, o STF asseverou que o serviço de táxi constitui atividade econômica, prestada sob regime de direito privado, apenas sujeita à autorização do Poder Público local por tratar-se de serviço de utilidade pública, conforme reconhecido pela Lei 12.587/2012, Lei de Mobilidade Urbana:

Agravo regimental no recurso extraordinário. 2. Ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça estadual. 3. Serviço de transporte individual de passageiro. Táxis. Prorrogação das atuais autorizações ou permissões que estiverem com o prazo vencido, ou em vigor por prazo indeterminado, por 15 anos, admitida prorrogação por igual período. 4. Serviço de utilidade pública prestado por particular. **Não caracterização como serviço público.** 5. **Inaplicabilidade do art. 175 ou do art. 37, XXI, da Constituição Federal. Inexigibilidade de licitação.** 6. **Necessidade de mera autorização do Poder Público para a prestação do serviço pelo particular. Competência do Município para estabelecer os requisitos autorizadores da exploração da atividade econômica.** 7. Precedente do Plenário desta Corte: RE 359.444. Inteligência do art. 12-A da Lei 12.587/2012, com a redação dada pela Lei 12.865/2013. 8. Agravo regimental a que se nega provimento.

Ocorre que tal regime, apesar do caráter também privado, não se confunde com o prestado pelos motoristas vinculados às OTTs. Esta conclusão decorre da clarificante redação da recentíssima Lei nacional nº 13.640 de 2018:

Art. 4º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

**X - transporte remunerado privado individual de passageiros:** serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras

<sup>10</sup> CARVALHO FILHO, JOSÉ DOS SANTOS. Manual de Direito Administrativo. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2016, pp. 476



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

plataformas de comunicação em rede.  
13.640, de 2018)

(Redação dada pela Lei nº

Como se observa, não é possível distinguir, pelo critério da natureza jurídica do serviço (público ou privado), as atividades de transporte individual por meio de aplicativo (Uber e outros) dos táxis. Porém, a opção do legislador nacional foi, propositalmente, para evitar a aplicação analógica da regulamentação do serviço de táxi, presente no art. 12 da Lei 12.587/2012, ao serviço de transporte privado individual organizado por aplicativo digital, já que a integração qualificaria o serviço como de utilidade pública, sujeitando-o à disciplina municipal que exige autorização para realização dessa modalidade de transporte.

Dessarte, é possível concluir que o serviço de transporte prestado pelas OTTs é inexoravelmente privado (atividade econômica *stricto sensu*), submetido aos Princípios constitucionais da Livre Iniciativa (art. 1º, IV e 170, *caput*, CF) e Livre Concorrência (art. 170, IV da CF), não podendo o legislador local arbitrariamente proibir-lhe, condicionar à permissão, autorização ou concessão.

Assim sendo, ao Município compete apenas regular e fiscalizar a atividade de transporte por aplicativo<sup>11</sup>, sem alterar (ainda que indiretamente, mediante utilização de meios oblíquos) a configuração jurídica, que possui gênese na vontade nacional.

#### **4.4 LIVRE INICIATIVA E O PODER DE POLÍCIA**

A Livre iniciativa possui cariz constitucional, consubstanciando-se em fundamento da República<sup>12</sup>. Daniel Sarmento<sup>13</sup> revela que o aludido princípio envolve tanto a liberdade de iniciar uma atividade econômica, como de organizá-la, geri-la e conduzi-la. Ademais, o autor sustenta que a livre iniciativa abarca uma série de componentes, muitos deles também previstos em outros preceitos constitucionais, como liberdade de empresa (art. 170, p.u, CF), a

<sup>11</sup> Art. 11-A. Compete exclusivamente aos Municípios e ao Distrito Federal regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei no âmbito dos seus territórios. (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

<sup>12</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da **livre iniciativa**;
- V - o pluralismo político.

<sup>13</sup> Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros: O “caso Uber”, disponível em <https://www.conjur.com.br/dl/paracer-legalidade-uber.pdf>

*Assessoria Jurídica Legislativa*  
Mascarenhas  
Masc. 07/07/18



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
Assessoria Jurídica Legislativa

proteção da propriedade privada (art. 5º, XXII e 170, II, CF) – inclusive dos meios de produção – e a autonomia negocial.

Por óbvio, as atividades privadas não ostentam caráter absoluto, cabendo ao poder público condicioná-las ao interesse coletivo. Entretanto, Daniel Sarmiento<sup>14</sup> adverte sobre o princípio da Liberdade:

Em relação à proteção dos direitos do indivíduo, a ideia é de que os seres humanos têm projetos e fazem escolhas também no âmbito da sua vida econômica. (...) A salvaguarda da sua liberdade e personalidade restaria incompleta se não fosse estendida a esta seara a garantia da sua autonomia, diante de pretensões autoritárias ou paternalistas do Estado. (...) Daí porque, a regra geral deve ser a liberdade dos particulares para se engajarem em atividades econômicas, desde que não lesem direitos de terceiros ou interesses relevantes da comunidade.

Nesse substrato, a tônica é a liberdade do particular para atuar no mercado, autorizando-se o Poder Público a fazê-lo apenas nas hipóteses restritas do art. 173, *caput*, da CF (intervenção direta) ou no que tange à disciplina e fomento (intervenção indireta).

Na seara de intervenção indireta do Estado na atividade econômica em sentido estrito, para regular em âmbito jurídico<sup>15</sup>, ressalta a importância do Poder de Polícia da Administração.

Com efeito, observa-se que o Poder de Polícia se fundamenta na defesa do interesse público e pode restringir ou limitar direitos em benefício da coletividade<sup>16</sup>. Rafael Carvalho<sup>17</sup> aduz que compreende a prerrogativa reconhecida à Administração Pública para restringir e

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 08

<sup>15</sup> Maria Sílvia Zanella Di Pietro, *Limites da função reguladora das Agências diante do princípio da legalidade*, 2003, p. 209.

<sup>16</sup> Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966)

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

<sup>17</sup> Oliveira, Rafael Carvalho Rezende, *op. cit.*, p. 318 *et seq*

Carla Maria Magalhães Mascarenhas  
Assessoria Jurídica Legislativa  
M&L 07/07/16



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

condicionar, com fundamento na lei, o exercício de direitos, com o objetivo de atender o interesse público.

Por consequência, há de se convir que o efetivo exercício do poder de polícia reclama, a princípio, medidas legislativas que servirão de base para uma futura atuação concreta da Administração nessa condição, razão pela qual é comum afirmar que a polícia administrativa se desdobra em uma competência legislativa e uma competência administrativa.

Apesar disso, a formação dos atos de polícia tem amarras constitucionais, haja vista que a liberdade de iniciativa tem fulcro na CF. Desse modo, atuação do Estado tem balizas inquebrantáveis, como a proporcionalidade, legalidade e igualdade. É o que preceitua o STF:

**A possibilidade de intervenção do Estado no domínio econômico não exonera o poder público do dever jurídico de respeitar os postulados que emergem do ordenamento constitucional brasileiro.** Razões de Estado – que muitas vezes configuram fundamentos políticos destinados a justificar, pragmaticamente, ex parte principis, a inaceitável adoção de medidas de caráter normativo – não podem ser invocadas para viabilizar o descumprimento da própria Constituição. **As normas de ordem pública – que também se sujeitam à cláusula inscrita no art. 5º, XXXVI, da Carta Política (RTJ 143/724) – não podem frustrar a plena eficácia da ordem constitucional, comprometendo-a em sua integridade e desrespeitando-a em sua autoridade.**

[RE 205.193, rel. min. Celso de Mello, j. 25-2-1997, 1ª T, DJ de 6-6-1997.]

Ou seja, a atividade administrativa tem o dever de coadunar o exercício de direitos com o interesse público primário. Além dessa linha tênue é inadmissível, ocasionando, inclusive responsabilidade objetiva do Estado:

A intervenção estatal na economia como instrumento de regulação dos setores econômicos é consagrada pela Carta Magna de 1988. **Deveras, a intervenção deve ser exercida com respeito aos princípios e fundamentos da ordem econômica, cuja previsão resta plasmada no art. 170 da Constituição Federal, de modo a não malferir o princípio da livre iniciativa, um dos pilares da República (art. 1º da CF/1988).** Nesse sentido, confira-se abalizada doutrina: **As atividades econômicas surgem e se desenvolvem por força de suas próprias leis, decorrentes da livre empresa, da livre**



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

**concorrência e do livre jogo dos mercados.** Essa ordem, no entanto, pode ser quebrada ou distorcida em razão de monopólios, oligopólios, cartéis, trustes e outras deformações que caracterizam a concentração do poder econômico nas mãos de um ou de poucos. Essas deformações da ordem econômica acabam, de um lado, por aniquilar qualquer iniciativa, sufocar toda a concorrência e por dominar, em consequência, os mercados e, de outro, por desestimular a produção, a pesquisa e o aperfeiçoamento. Em suma, desafiam o próprio Estado, que se vê obrigado a intervir para proteger aqueles valores, consubstanciados nos regimes da livre empresa, da livre concorrência e do livre embate dos mercados, e para manter constante a compatibilização, característica da economia atual, da liberdade de iniciativa e do ganho ou lucro com o interesse social. A intervenção está, substancialmente, consagrada na CF nos arts. 173 e 174. Nesse sentido ensina Duciran Van Marsen Farena (RPGE, 32:71) que "O instituto da intervenção, em todas suas modalidades encontra previsão abstrata nos artigos 173 e 174, da Lei Maior. O primeiro desses dispositivos permite ao Estado explorar diretamente a atividade econômica quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. O segundo outorga ao Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica, o poder para exercer, na forma da lei as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo esse determinante para o setor público e indicativo para o privado". **Pela intervenção o Estado, com o fito de assegurar a todos uma existência digna, de acordo com os ditames da justiça social (art. 170 da CF), pode restringir, condicionar ou mesmo suprimir a iniciativa privada em certa área da atividade econômica. Não obstante, os atos e medidas que consubstanciam a intervenção não de respeitar os princípios constitucionais que a conformam com o Estado Democrático de Direito, consignado expressamente em nossa Lei Maior, como é o princípio da livre iniciativa.** Lúcia Valle Figueiredo, sempre precisa, alerta a esse respeito que "As balizas da intervenção serão, sempre e sempre, ditadas pela principiologia constitucional, pela declaração expressa dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, dentre eles a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa" (GASPARINI, Diógenes. Curso de direito administrativo. 8. ed. São Paulo: Saraiva. p. 629/630, cit., p. 64). **O STF firmou a orientação no sentido de que "a desobediência aos próprios termos da política econômica estadual**



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

desenvolvida, gerando danos patrimoniais aos agentes econômicos envolvidos, são fatores que acarretam insegurança e instabilidade, desfavoráveis à coletividade e, em última análise, ao próprio consumidor" (RE 422.941, rel. min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ de 24-3-2006).

[RE 632.644 AgR, rel. min. Luiz Fux, j. 10-4-2012, 1ª T, DJE de 10-5-2012.]

Nessa linha de entendimento é que deve ser conduzida a atividade legiferante dos entes menores, no afã, exclusivo, de regular e fiscalizar, sem criar objeções desarrazoadas e assimétricas, tendo como vetores as diretrizes e requisitos subjetivos dos artigos 11-A e 11-B da Lei nº 12.587 de 2012<sup>18</sup>.

#### **4. 5 COBRANÇA DE TARIFA PELO USO DO VIÁRIO URBANO**

O PL em apreciação, conforme ementa, tem por objetivo disciplinar o uso do Sistema Viário Urbano para exploração do serviço de transportes pelas OTTs.

<sup>18</sup> Art. 11-A. Compete exclusivamente aos Municípios e ao Distrito Federal regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei no âmbito dos seus territórios. (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

Parágrafo único. Na regulamentação e fiscalização do serviço de transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal deverão observar as seguintes diretrizes, tendo em vista a eficiência, a eficácia, a segurança e a efetividade na prestação do serviço: (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

I - efetiva cobrança dos tributos municipais devidos pela prestação do serviço; (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

II - exigência de contratação de seguro de Acidentes Pessoais a Passageiros (APP) e do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVAT); (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

III - exigência de inscrição do motorista como contribuinte individual do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), nos termos da alínea h do inciso V do art. 11 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

Art. 11-B. O serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei, nos Municípios que optarem pela sua regulamentação, somente será autorizado ao motorista que cumprir as seguintes condições: (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

I - possuir Carteira Nacional de Habilitação na categoria B ou superior que contenha a informação de que exerce atividade remunerada; (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

II - conduzir veículo que atenda aos requisitos de idade máxima e às características exigidas pela autoridade de trânsito e pelo poder público municipal e do Distrito Federal; (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

III - emitir e manter o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV); (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

IV - apresentar certidão negativa de antecedentes criminais. (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

Parágrafo único. A exploração dos serviços remunerados de transporte privado individual de passageiros sem o cumprimento dos requisitos previstos nesta Lei e na regulamentação do poder público municipal e do Distrito Federal caracterizará transporte ilegal de passageiros. (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
Assessoria Jurídica Legislativa

Consoante o autorizativo inserto nos artigos 11-A e 11-B, da Lei nº. 12.857 de 2012, o PL deveria revelar apenas a edição de ato normativo instrumentalizando o Poder de Polícia municipal, mas causam espécie as seguintes normas:

Art. 7º Compete à OTT credenciada para operar o serviço de que trata esta Seção:

(...)

**V - pagamento de Preço Público**, pela utilização intensa do viário urbano, sem prejuízo de incidência de tributação específica

Art. 10. **A exploração intensiva do viário urbano implicará pagamento de preço público.**

§ 1º Os valores a serem pagos *serão calculados de acordo com a distância percorrida* na prestação dos serviços pelos veículos cadastrados pelas OTTs.

(...)

§ 4º A cobrança do preço público previsto nesta Lei dar-se-á sem prejuízo da incidência de tributação específica.

Art. 14. Além das diretrizes previstas nesta Lei, a definição do preço público poderá considerar o impacto urbano e financeiro do uso intensivo do viário urbano pela atividade privada, dentre outros:

**I - no meio ambiente;**

**II - na fluidez do tráfego; e**

**III - no gasto público relacionado à infraestrutura urbana.**

Valendo-se da classificação legal dos bens públicos (art. 99 do CC), das disposições doutrinárias quanto às espécies de utilização elencadas no item 4.2 acima e, em especial, do art. 103<sup>19</sup> do CC, é possível concluir pela viabilidade de cobrança pelo uso de bens públicos, todavia é imperioso perquirir a juridicidade do modelo proposto pelo Executivo.

<sup>19</sup> Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

Como citado, o uso dos bens públicos pode ser comum ou especial. No caso em testilha há uso especial (pois o Executivo condiciona a utilização ao pagamento de uma contraprestação) de um bem de uso comum do povo – vias públicas.

As vias públicas comumente são objeto de uso comum, ou seja, existe a indiscriminação dos administrados, compatibilização do uso com os fins normais a que se destina e a inexistência de qualquer gravame para permitir a utilização. Porém, com a imposição de tarifa, esse uso será qualificado (especial), e somente terá acesso quem remunerar a Administração pois, do contrário, se violará a Isonomia, ao não permitir a utilização indiscriminada ou cobrando apenas de alguns pela mesma fruição.

Em outros termos, se a decisão política é pela cobrança pelo uso das ruas (o que, por si só, é de constitucionalidade duvidosa), todos devem contribuir, já que é impossível restringir o direito de ir vir nas ruas apenas a quem paga tarifa ou, arbitrariamente, eleger apenas um grupo para custear as despesas estatais gerais. De um ou outro modo há ofensa à Constituição, em especial ao objetivo de construir uma sociedade justa e solidária (art. 3º, I) e à Igualdade (art. 5º, *caput*).

Se o Município passa a cobrar pelo uso do viário urbano, de acordo com a distância percorrida pelos veículos cadastrados, para recuperar o gasto público com infraestrutura, impacto urbano e financeiro (art. 14, *caput*, I, II, III, do PL), não poderá onerar exclusivamente as OTTs, pois todos da comunidade usufruem das ruas, para desempenho de atividade econômica ou não.

Ademais, o uso da malha urbana pelas operadoras não é privativo<sup>20</sup>, o que, em última análise, justificaria a cobrança individualizada, pela necessidade de consentimento estatal (permissão, autorização ou concessão) e ablação da fruição pelo restante de administrados. Leandro Paulsen<sup>7</sup> respalda, com entendimento ainda mais restritivo, a tese aqui aventada:

**Não há previsão constitucional para a instituição de taxa pelo uso de bem público. Aliás, quanto a estes, em se tratando de bens de uso comum, todos têm direito à sua utilização sem exclusão dos demais usuários e independentemente de pagamento.** Em se tratando de outro bem público

<sup>20</sup> De acordo com Rafael Carvalho Rezende Oliveira, “(...) uso privativo, por sua vez, ocorre nas hipóteses em que o Poder Público consente com a utilização do bem público por determinado indivíduo com exclusividade, em detrimento do restante da coletividade. Ex.: permissão para instalação de banca de jornal em via pública; autorização para estabelecimento comercial instalar mesas e cadeiras na calçada.” *Op. cit.*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

cujo uso seja permitido/concedido a particular, em caráter exclusivo, o montante que venha a ser exigido configurará receita patrimonial, não se revestindo da compulsoriedade caracterizadora dos tributos. É o caso da compensação financeira pela exploração de recursos minerais<sup>70.</sup>, que pressupõe a decisão do particular de explorar bem público e pagar à União a participação que lhe cabe, e da chamada taxa de ocupação de terrenos de marinha, uma espécie de aluguel pago pelo particular por ocupar a faixa de marinha em caráter privado.

Entretanto, se o Executivo vai cobrar pelo uso das vias para custear as suas despesas com recapeamento, impacto urbano e financeiro, gestão do tráfego, gasto público com infraestrutura (art. 14 do PL), em verdade, está se remunerando pela prestação de um serviço público geral e indivisível, aceitável, tão somente, nas lições da Suprema Corte (súmula vinculante nº. 41<sup>21</sup>), pela arrecadação de impostos.

O caráter de serviço público foi reconhecido pelo STF ao impedir a cobrança de retribuição pecuniária, pelo uso e ocupação do solo, em face das concessionárias de serviço público, pelo Município de Ji-Paraná:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RETRIBUIÇÃO PECUNIÁRIA. COBRANÇA. TAXA DE USO E OCUPAÇÃO DE SOLO E ESPAÇO AÉREO. CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO PÚBLICO. DEVER-PODER E PODER-DEVER. INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS NECESSÁRIOS À PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO EM BEM PÚBLICO. LEI MUNICIPAL 1.199/2002. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO. ARTIGOS 21 E 22 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Às empresas prestadoras de serviço público incumbe o dever-poder de prestar o serviço público. Para tanto a elas é atribuído, pelo poder concedente, o também dever-poder de usar o domínio público necessário à execução do serviço, bem como de promover desapropriações e constituir servidões de áreas por ele, poder concedente, declaradas de utilidade pública. 2. As faixas de domínio público de vias públicas constituem bem público, inserido na categoria dos bens de uso comum do povo. 3. **Os bens de uso comum do povo são entendidos como propriedade pública. Tamanha é a intensidade da participação do bem de uso comum do povo na atividade administrativa que ele constitui.**

<sup>21</sup> Súmula Vinculante 41 - O serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa.

*Assessoria Jurídica Legislativa*  
Msc. Tereza Margalho Mascarenhas  
Mag. 67774-5



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
Assessoria Jurídica Legislativa

em si, o próprio serviço público [objeto de atividade administrativa] prestado pela Administração. 4. Ainda que os bens do domínio público e do patrimônio administrativo não tolerem o gravame das servidões, sujeitam-se, na situação a que respeitam os autos, aos efeitos da restrição decorrente da instalação, no solo, de equipamentos necessários à prestação de serviço público. A imposição dessa restrição não conduzindo à extinção de direitos, dela não decorre dever de indenizar. 5. A Constituição do Brasil define a competência exclusiva da União para explorar os serviços e instalações de energia elétrica [artigo 21, XII, b] e privativa para legislar sobre a matéria [artigo 22, IV]. Recurso extraordinário a que se nega provimento, com a declaração, incidental, da inconstitucionalidade da Lei n. 1.199/2002, do Município de Ji-Paraná”

Nessa ordem de ideias, nem mesmo por Taxa o município poderia auferir tal receita, porque aquela tem como “fatos do Estado” um serviço público específico e divisível ou exercício do Poder de Polícia<sup>22</sup>, o que não ocorre neste PL.

Nesse toar são os julgados da Suprema Corte ao inadmitir a utilização de Taxa para cobrança de serviço público inespecífico e indivisível:

É assente nesta colenda Corte que as **taxas de iluminação pública e de limpeza pública** se referem a atividades estatais que se traduzem em prestação de **utilidades inespecíficas, indivisíveis e insuscetíveis de serem vinculadas a determinado contribuinte, não podendo ser custeadas senão por meio do produto da arrecadação dos impostos gerais.** [AI 463.910 AgR, rel. min. Ayres Britto, 1ª T, j. 20-6-2006, DJ de 8-9-2006.]

Consoante consignei na decisão atacada, o Supremo, no Verbete Vinculante 41 da Súmula, assentou a **inconstitucionalidade da cobrança de taxa em razão da prestação de serviço de iluminação pública, considerada a natureza geral e indivisível da atividade estatal praticada.** O Tribunal consolidou o entendimento quanto à violação ao art. 145, II, da Carta da República. Atua-se, em sede extraordinária, a partir das balizas assentadas na origem. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul consignou tratar-se de taxa exigida em virtude de potencial atividade de segurança

<sup>22</sup> Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição

*Carlos Roberto Magalhães Mascarenhas*  
Assessor Jurídico Legislativo  
Mat. 079745



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

pública, embora tenha concluído pelo caráter específico e divisível. Todavia, considerada a natureza da atividade, o benefício é dirigido a toda a coletividade, revelando serviço público geral e indivisível, a ser remunerado mediante impostos. No mais, quando exigida a obrigação em razão de contribuinte particular — instituição financeira —, decorrente de indevida solicitação do serviço, tem-se a descaracterização da figura da taxa, aproximando-se de sanção administrativa.[RE 739.311 AgR, voto do rel. min. Marco Aurélio, 1ª T, j. 22-9-2015, DJE 204 de 13-10-2015.]

Para reforçar a tese aqui evidenciada, é imperioso colacionar que a Política Nacional de Mobilidade Urbana tem por Princípios a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços e a equidade no uso espaço público de circulação:

Art. 5º A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes **princípios**:

I - acessibilidade universal;

II - desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais;

III - equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo;

IV - eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano;

V - gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana;

VI - segurança nos deslocamentos das pessoas;

**VII - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços;**

**VIII - equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e**

Obviamente, eleger apenas um grupo como responsável pelo ônus decorrente do uso das ruas não se afina com o mandamento de otimização indigitado e com a Isonomia.

Nas ações em que se pretende **afastar** a cobrança municipal, pelo uso de vias públicas, das concessionárias de serviço públicos, o STJ tem se manifestado pela possibilidade, sob o argumento de que os serviços se destinam ao benefício da própria comunidade local e

*Carlos Romê Magalhães Mascarenhas*  
Assessor Jurídico Legislativo  
Mat. 07/974-8



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
Assessoria Jurídica Legislativa

somente se justificaria a cobrança como "preço" caso tratasse de remuneração por serviço público de caráter comercial ou industrial:

TRIBUTÁRIO E ADMINISTRATIVO. USO DO SOLO MUNICIPAL PARA SERVIÇO DE UTILIDADE PÚBLICA. COBRANÇA. ILEGALIDADE.

1. **Não pode o município cobrar pelo uso do solo, se o serviço se destina a comunidade municipal.**

2. A intitulada "taxa", cobrada pelo uso de vias públicas - solo, subsolo e espaço aéreo - para instalação de equipamentos que permitem a prestação dos serviços de fornecimento de gás, não pode ser considerada de natureza tributária porque não há nenhum serviço do Município, nem o exercício do poder de polícia. **Ademais, somente se justificaria a cobrança como "preço" se se tratasse de remuneração por serviço público de caráter comercial ou industrial, o que não ocorre na espécie.**

3. Agravo Regimental provido.

(AgRg no REsp 1195374/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 09/11/2010)

Em que pese o serviço prestado pelas OTTs **não** ser público, a *ratio decidendi* tem igual aplicação, tendo em vista que há benefício em prol da coletividade e o município não está prestando serviço comercial ou industrial que justifique a receita originária.

Pelo esposado, é inconstitucional a tarifa pelo uso do vário urbano.

#### 4.6 ATO REGULAMENTAR RESTRITIVO DE DIREITOS

O art. 5º do PL estipula que caberá ao Executivo definir, em ato regulamentar, o número de veículos cadastrados para prestar o serviço privado de transporte.

Nas palavras de Rafael Oliveira, o poder normativo ou regulamentar é a prerrogativa reconhecida à Administração Pública para editar atos administrativos gerais para fiel execução das leis.

Pelo próprio conceito é possível concluir que tais atos têm balizas na lei objeto de regulamentação e na própria CF, uma vez que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (art. 5º, II) e as atividades econômicas desenvolver-se-ão independentemente de autorização do Poder Público, ressalvados os casos



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

previstos em lei (art. 170, parágrafo único, CF/88). Assim, as limitações a direitos fundamentais impostas pelo Estado são precedidas pela necessária observância tanto da legalidade como da reserva legal.

O princípio da legalidade no âmbito das relações privadas determina que ao particular é permitido fazer tudo o que a lei não proíbe. Vigora-se neste âmbito o princípio da autonomia da vontade. Já no âmbito da Administração Pública, o princípio da legalidade estabelece que a ela somente é permitido fazer o que a lei permite. Por esse motivo, no âmbito do poder público, ele é chamado de princípio da legalidade estrita.

Nesta seara de liberdade de empreender, o Executivo não pode criar obrigações, restringir direitos sem observar a reserva legal. Ao estabelecer que ficará a seu critério restringir a quantidade de veículos, o ato administrativo por ventura confeccionado transbordará a mera regulamentação e fará as vezes de ato legislativo, porém sem apreciação por parte dos representantes da população municipal. Nessa hipótese exsurge a figura do regulamento delegado - transferência do poder normativo do Legislativo para o Executivo - vedado pelo STF:

A nova Constituição da República revelou-se extremamente fiel ao postulado da separação de poderes, disciplinando, mediante regime de direito estrito, a possibilidade, sempre excepcional, de o Parlamento proceder a delegação legislativa externa em favor do Poder Executivo. A delegação legislativa externa, nos casos em que se apresente possível, só pode ser veiculada mediante resolução, que constitui o meio formalmente idôneo para consubstanciar, em nosso sistema constitucional, o ato de outorga parlamentar de funções normativas ao Poder Executivo. A resolução não pode ser validamente substituída, em tema de delegação legislativa, por lei comum, cujo processo de formação não se ajusta a disciplina ritual fixada pelo art. 68 da Constituição. A vontade do legislador, que substituiu arbitrariamente a lei delegada pela figura da lei ordinária, objetivando, com esse procedimento, transferir ao Poder Executivo o exercício de competência normativa primária, revela-se irrita e desvestida de qualquer eficácia jurídica no plano constitucional. **O Executivo não pode, fundando-se em mera permissão legislativa constante de lei comum, valer-se do regulamento delegado ou autorizado como sucedâneo da lei delegada para o efeito de disciplinar, normativamente, temas sujeitos a reserva constitucional de lei. Não basta, para que se legitime a atividade estatal, que o poder público tenha promulgado**

Carlos René Mesquita Mascarenhas  
Assessor Jurídico Legislativo  
Mat. 679745



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

um ato legislativo. Impõe-se, antes de mais nada, que o legislador, abstendo-se de agir *ultra vires*, não haja excedido os limites que condicionam, no plano constitucional, o exercício de sua indisponível prerrogativa de fazer instaurar, em caráter inaugural, a ordem jurídico-normativa. Isso significa dizer que o legislador não pode abdicar de sua competência institucional para permitir que outros órgãos do Estado – como o Poder Executivo – produzam a norma que, por efeito de expressa reserva constitucional, só pode derivar de fonte parlamentar. O legislador, em consequência, não pode deslocar para a esfera institucional de atuação do Poder Executivo – que constitui instância juridicamente inadequada – o exercício do poder de regulação estatal incidente sobre determinadas categorias temáticas – (a) a outorga de isenção fiscal, (b) a redução da base de cálculo tributária, (c) a concessão de crédito presumido e (d) a prorrogação dos prazos de recolhimento dos tributos –, as quais se acham necessariamente submetidas, em razão de sua própria natureza, ao postulado constitucional da reserva absoluta de lei em sentido formal. Traduz situação configuradora de ilícito constitucional a outorga parlamentar ao Poder Executivo de prerrogativa jurídica cuja sedes materiae – tendo em vista o sistema constitucional de poderes limitados vigente no Brasil – só pode residir em atos estatais primários editados pelo Poder Legislativo.

[ADI 1.296 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 14-6-1995, P, DJ de 10-8-1995.]

Desse modo, o Executivo deveria, ao menos, elencar os critérios proporcionais para aludida limitação, reservando-se o poder de conceber os cálculos para definir o número necessário e suficiente para atender à demanda municipal.

#### **4.7 CURSO DE CAPACITAÇÃO E CONTEÚDO MÍNIMO DEFINIDO PELA PREFEITURA**

Dentro da delegação legislativa, para fins de exercício do Poder de Polícia, atribuída à municipalidade, no que diz respeito ao serviço privado prestado pelas operadoras de tecnologia de transporte, não cabe a exigência do art. 16, II do PL<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> **Art. 16.** Podem se cadastrar nas OTTs motoristas e veículos que satisfaçam os seguintes requisitos:

I - possuir Carteira Nacional de Habilitação com autorização para exercer atividade remunerada;

*[Handwritten signature]*  
C. A. M. M. M. Magalhães Mascarenhas  
Assessor Jurídico Legislativo  
Mat. 61974-5



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

Não se olvida o poder municipal para regular o serviço e a fiscalização conferido pela Lei nº 13.640/2018, entretanto tal atribuição encontra limite na competência legislativa privativa da União, pois a regulação do serviço não pode consubstanciar na usurpação da atribuição do ente maior para legislar sobre condições para exercício de profissão e Direito do Trabalho:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do **trabalho**;

Nesse sentido o STF declarou inconstitucional lei estadual que firmava condições para exercício de profissão:

Lei 8.107, de 27-10-1992, e Decretos 37.420 e 37.421, todos do Estado de São Paulo. Regulamentação da atividade de despachante perante os órgãos da administração pública estadual. (...) **A norma de que trata o art. 5º, XIII, da Carta Magna, que assegura ser "livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer", deve ter caráter nacional, não se admitindo que haja diferenças entre os entes federados quanto aos requisitos ou condições para o exercício de atividade profissional.** O Estado de São Paulo, conforme se verifica nos arts. 7º e 8º da lei impugnada, impôs limites excessivos ao exercício da profissão de despachante no âmbito do Estado, submetendo esses profissionais liberais a regime jurídico assemelhado ao de função delegada da administração pública, afrontando materialmente o disposto no art. 5º, XIII, da Carta Magna.

[ADI 4.387, rel. min. Dias Toffoli, j. 4-9-2014, P, DJE de 10-10-2014.]

Nota-se que nem mesmo tratando do serviço de motoboy (que no município de Teresina é objeto de delegação - art. 7º da Lei 3.039 de 2001), o STF admite a fixação de condições para o exercício da profissão por outros entes:

Profissão de motoboy. Regulamentação. Inadmissibilidade. (...) Competências exclusivas da União. (...) **É inconstitucional a lei distrital ou estadual que**

---

II - comprovar aprovação em curso de formação com conteúdo mínimo a ser definido pela Prefeitura;

*Calos René Magalhães Mascarenhas*  
Assessor Jurídico Legislativo  
Mat. 97979-5



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

disponha sobre condições do exercício ou criação de profissão, sobretudo quando esta diga à segurança de trânsito0.

[ADI 3.610, rel. min. Cezar Peluso, j. 1º-8-2011, P, DJE de 22-9-2011.]

Dessa forma, a exigência de curso com conteúdo mínimo, fixado pela Superintendência Municipal de Transportes e Trânsito (STRANS), para o exercício da profissão não encontra amparo na delegação legislativa. O legislador nacional não concedeu ao Município um “cheque em branco”; este deve regulamentar, mas as condições subjetivas foram declinadas nos incisos do art. 11-B da Lei 12.587 de 2012, podendo o ente local, no máximo, esmiuçar tais dispositivos ou prever regras especiais relacionadas ao Poder de Polícia, mas dentro da competência para legislar sobre assuntos de interesse local ou suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, I, II da CF).

Pelas razões acima expendidas, é imperioso também concluir pela inconstitucionalidade formal orgânica do PL.

**V – CONCLUSÃO:**

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação da matéria proposta.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

**CARLOS RENÊ MAGALHÃES MASCARENHAS**  
**Assessor Jurídico Legislativo**  
**Mat. 07971-5**

*Carlos René Magalhães Mascarenhas*  
Assessor Jurídico Legislativo  
Mat. 07971-5