

PARECER LEGISLATIVO 24/2023



Consulente: Excelentíssimo Vereador Alexandre Magno Martoni Debique Campos

Consultada: Procuradoria-Geral do Legislativo Itaunense

Consulta: Parecer técnico jurídico quanto a decisão liminar do STF

1. Relatório

O Excelentíssimo Vereador Alexandre Magno Martoni Debique Campos, solicitou desta Procuradoria-Geral parecer técnico-jurídico quanto ao amparo legal e constitucional do Projeto de Lei nº 96/2022, que "Revoga o artigo 5º e o art. 12, §1º da Lei 4.869, de 10 de julho de 2014, que Regulamenta os serviços de transporte individual de passageiros e dá outras providências", de autoria do Prefeito Neider Moreira de Faria.

2. Preliminarmente

2.1 - Da Propriedade do Parecer Jurídico - Prerrogativa Constitucional do Art. 133 - Manifestação Fundamentada no Livre Exercício Profissional do Procurador

Cumprido frisar que o artigo 133, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, bem como o artigo 2º, § 3º, da Lei Federal nº 8.906, de 4 de julho de 1994, estabelecem que: "o Advogado é indispensável à administração da Justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei".

Seguindo esta linha de raciocínio, vale também citar o inciso I, do artigo 7º, da mencionada Lei 8.906/94, que estabelece ser direito do Procurador Advogado, dentre outros: "exercer, com liberdade, a profissão em todo o território Nacional".

Assim, é relevante esclarecer que o papel do Advogado se resume em opinar a respeito da regularidade, formal ou não, como ainda, a respeito da constitucionalidade ou legalidade, ou não, de determinado ato ou negócio jurídico. Ao emitir parecer, o Advogado é totalmente destituído de competência para ato decisório, sendo que apenas firma seu entendimento a respeito daquela questão jurídica, passível de ser aceito ou não pelas instâncias com poder decisório sobre a questão.





Também vale ressaltar que é cediço que os pareceres jurídicos não integram o núcleo essencial do ato administrativo, posto que se tratam de meras opiniões técnico-jurídicas emitidas pelo operador do Direito, que, em última análise, não criam nem extinguem direitos, mas, apenas, orientam o administrador a tomar uma decisão no momento de praticar o ato administrativo e, somente o último poderia ser objeto de investigação sobre a sua legalidade.

O saudoso professor Hely Lopes Meirelles, assim já se manifestara sobre aludida matéria:

Pareceres Administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial ou punitiva. (Meirelles, 2002, p. 189).

No mesmo sentido, o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Os pareceres alocam-se no campo da administração consultiva e configuram atos que visam a informar, elucidar, questões a serem decididas por outros órgãos (...), nada decidem. Nada resolvem e também não contêm em si nem autorização para a prática de outros atos, nem aprovação ratificação ou homologação deles. Não é esta sua tipologia. São simplesmente juízos técnicos que elucidam as autoridades competentes para adotarem as providências de suas respectivas alçadas. (Mello, 1996, p. 63)

Registra-se que o presente parecer não tem efeito vinculativo, nem tampouco decisório, tendo as autoridades a quem couberem a sua análise, plenas condições de decidir de maneira contrária ao parecer, como ainda, não acolhê-lo ou acolhê-lo em parte, tratando-se a presente peça de caráter meramente opinativo.

3. Mérito

O Projeto de Lei nº 96/2022, de autoria do Executivo visa revogar os art. 5º e 12, §1º da Lei Municipal n. 4869, de 10 de julho de 2014, que Regulamenta os serviços de transporte individual de passageiros e dá outras providências.





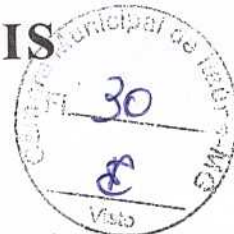
O referido Projeto de Lei de autoria do Executivo, visa atender a ofício do Ministério Público de Minas Gerais, sobre o vício de inconstitucionalidade dos artigos que se pretende revogar, por afronta ao art. 37 da CF/88 e arts. 13, 165, §1º, 166, VI da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Segundo o *parquet*, os dispositivos que autorizavam a transmissão *inter vivos* e *causa mortis* da Permissão para exploração dos serviços de táxi no Município, institui privilégios a um determinado grupo de pessoas, restando excluídos os demais particulares interessados na mesma autorização.

Sobre essa temática, importante salientar que a matéria foi submetida a análise do Supremo Tribunal Federal, através da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5337), ajuizada pela Procuradoria Geral da República, que declarou a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei de Mobilidade Urbana (LEI 12.587/2012) que permitia a livre comercialização de autorizações de serviço de táxi e a sua transferência aos sucessores legítimos do taxista, em caso de falecimento. Veja-se:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ARTIGO 12-A, §§ 1º, 2º E 3º, DA LEI 12.587/2012. POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA. EXPLORAÇÃO DE SERVIÇOS DE TÁXI. POSSIBILIDADE DE TRANSFERÊNCIA DA OUTORGA A TERCEIROS E AOS SUCESSORES DO AUTORIZATÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO CONFIGURADA. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO, REPUBLICANO, DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA, DA PROPORCIONALIDADE E DA LIVRE INICIATIVA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. 1. A União ostenta competência privativa para legislar sobre diretrizes da política nacional de trânsito e transporte e sobre condições para o exercício de profissões (art. 22, IX, XI e XVI, da CF). Precedente: ADI 3.136, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, julgado em 1º/8/2006, DJ de 10/11/2006. 2. A isonomia e a impessoalidade recomendam que a hereditariedade, numa República, deva ser a franca exceção, sob pena de se abrirem indevidos espaços de patrimonialismo. 3. In casu, a transferência do direito à exploração do serviço de táxi aos sucessores do titular da outorga implica tratamento preferencial, não extensível a outros setores econômicos e sociais, que vai de encontro ao princípio da proporcionalidade, porquanto: (i) não é adequada ao fim almejado, pois não gera diminuição dos custos sociais gerados pelo controle de entrada do mercado de táxis, contribuindo para a concentração de outorgas de táxi nas mãos de poucas famílias; (ii) tampouco é necessária, na medida em que ao Estado é possível a tutela dos taxistas e das respectivas famílias sem a restrição ainda mais intensa da liberdade de iniciativa de terceiros (e.g. a concessão de benefícios fiscais, regulação das condições de trabalho, etc.); e (iii) não passa, em especial, pelo filtro da proporcionalidade em sentido estrito, por impor restrição séria sobre a liberdade de profissão e a livre iniciativa de terceiros sem qualquer indicação de que existiria, in





concreto, uma especial vulnerabilidade a ser suprida pelo Estado, comparativamente a outros segmentos econômicos e sociais. 4. A livre alienabilidade das outorgas de serviço de táxi, por sua vez, oportuniza aos seus detentores auferir proveitos desproporcionais na venda da outorga a terceiros, contribuindo para a concentração naquele mercado e gerando incentivos perversos para a obtenção de outorgas - não com a finalidade precípua de prestação de um serviço de qualidade, mas sim para a mera especulação econômica. 5. O sobrepreço na comercialização da outorga dificulta o acesso à exploração do serviço por interessados com menor poder aquisitivo, o que contribui para que motoristas não autorizados sejam submetidos a condições mais precárias de trabalho, alugando veículos e operando como auxiliares dos detentores das outorgas. 6. A possibilidade de alienação da outorga a terceiros é fator incentivador de comportamento oportunista (rent-seeking), tanto pelo taxista individualmente, que busca auferir o maior preço possível na revenda da outorga, quanto para a própria categoria profissional, que passa a se mobilizar em prol da manutenção da escassez na oferta de transporte individual, como forma de preservar os lucros extraordinários auferidos com a transferência da outorga. 7. In casu, são inconstitucionais os dispositivos impugnados, que permitem a transferência inter vivos ou causa mortis da outorga do serviço de táxi, na medida em que não passam pelo crivo da proporcionalidade, da isonomia, da impessoalidade e da eficiência administrativa, gerando, adicionalmente, potenciais efeitos econômicos e sociais perversos que não resistem a uma análise custo-benefício. 8. Ação direta conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar inconstitucionais os §§ 1º, 2º e 3º do artigo 12-A da Lei 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, com a redação dada pela Lei 12.865/2013, (grifamos e destacamos)

Decisão: Após os votos dos Ministros Luiz Fux (Relator) e Cármen Lúcia, que conheciam da ação e julgavam procedente o pedido formulado para declarar inconstitucionais os parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 12-A da Lei nº 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, com a redação dada pela Lei nº 12.865/2013; e dos votos dos Ministros Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Marco Aurélio, que julgavam improcedente o pedido, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Dias Toffoli (Presidente). Plenário, Sessão Virtual de 22.5.2020 a 28.5.2020. Decisão: O Tribunal, por maioria, conheceu da ação e julgou procedente o pedido formulado, para declarar inconstitucionais os parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 12-A da Lei nº 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, com a redação dada pela Lei nº 12.865/2013, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Marco Aurélio e Dias Toffoli. Plenário, Sessão Virtual de 19.2.2021 a 26.2.2021.¹

Portanto, com relação ao teor da decisão, não restam dúvidas que foi considerada inconstitucional qualquer forma de transmissão da Permissão para exploração do serviço de táxi, sendo adequado e pertinente o Projeto de Lei 96/2022 que visa revogar dispositivos reconhecidamente inconstitucionais da Lei Municipal 4.869/2014.

1 O Inteiro teor da decisão do STF encontra-se disponível em:
[:/https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=75542102](https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=75542102)



Entretanto, a dúvida suscitada pelo Vice-Presidente da Câmara Municipal, Vereador Alexandre Campos, diz respeito à modulação dos efeitos da decisão da Corte Constitucional, ou seja, a partir de quando a decisão deve ser aplicada em termos práticos.

Via de regra, as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em Ação Direta de Inconstitucionalidade possuem efeitos *ex tunc*, retroagindo seus efeitos à edição do ato normativo impugnado. Dito de outra forma, é como se os artigos de lei declarados inconstitucionais nunca tivessem existido e, por isso, nunca produziram efeitos jurídicos. Por conseguinte, são declarados nulos de pleno direito todos os atos neles embasados.

Entretanto, esta regra comporta exceção, como previsto no artigo 27 da Lei 9.868/99:

Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de **excepcional interesse social** poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração o decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado. (grifamos e destacamos)

Neste liame, embasado no dispositivo legal acima invocado, ao julgar Embargos de Declaração que visavam modular os efeitos da decisão da ADI 5337, o Supremo Tribunal Federal, através do voto do ilustre ministro Dias Tófolli reconheceu o excepcional interesse social da matéria pelos seguintes motivos:

No caso concreto, como muito bem destacou o Ministro Gilmar Mendes, por ocasião do julgamento do agravo regimental, a declaração de inconstitucionalidade das normas impugnadas "leva a uma situação de extrema insegurança jurídica às relações já consolidadas, em relação àqueles que detinham a outorga do serviço de táxi, usando-o como fonte de renda; àqueles que adquiriram a outorga por meio de transferência para o mesmo fim; ou ainda àqueles que receberam por herança o direito de sua exploração."

Soma-se a isso que as normas declaradas inconstitucionais possuem **relação direta com a política de mobilidade urbana praticada em mais de 5.000 mil municípios em todo o país** - e, em alguns deles, inclusive, consolida práticas admitidas há longa data pela legislações locais e/ou consagrada pelos respectivos usos e costumes -, do que se infere que a declaração de inconstitucionalidade de que se trata, além de ter inevitável repercussão nos sistemas viário e de transporte público, bem como no trânsito e na qualidade de vida das pessoas, sobretudo das que se concentram nos grandes centros urbanos e nas principais regiões





metropolitanas, sem que se possa vislumbrar ou aferir exatamente quais são esses impactos para cada uma das cidades e sua populações, também apresenta desdobramentos importantes nas searas econômica e social.

Com efeito, não se pode olvidar que muitas famílias, ainda hoje, têm como **atividade exclusiva ou principal a exploração dos serviços de táxi, sendo tal atividade, a um só tempo, responsável por sua subsistência e, ainda, frequentemente, consubstanciada d o seu patrimônio mínimo.**

É nesse contexto que, a meu ver, está caracterizado também o excepcional interesse social, justificando-se a **flexibilização da regra geral de produção de efeitos ex tunc para que a declaração de inconstitucionalidade, no caso dos autos, só produza seus efeitos pro futuro, a partir de dois anos a contar da ata de julgamento dos presentes embargos.**

Nesse sentido, a notícia trazida pelo edil Alexandre Campos e que fundamenta o pedido desse Parecer Jurídico, informa apenas que no caso da ADI 5337, o ministro Dias Tófolli, votou favorável à modulação dos efeitos da decisão que reconheceu a inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei de Mobilidade Urbana (Lei Federal 12.857/2012) que autorizam a transmissão da permissão de exploração dos serviços de táxi.

É importante frisar que a inconstitucionalidade persiste, mas a decisão só irá produzir efeitos a partir de 02 (dois) anos da publicação do julgamento dos embargos, que ocorreu em 24 de março de 2023.

Em termos práticos, significa que só serão considerados declaradamente inconstitucionais os dispositivos da Lei Federal de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012) que autorizam a transmissão das permissões de exploração dos serviços de táxi, a partir de 24 de março de 2025.

Lado outro, o Projeto de Lei Municipal n.º 96/2022, de autoria do Executivo, não se fundamenta na decisão do Supremo Tribunal Federal e sim na Recomendação do Ministério Público de Minas Gerais que já entendia pela inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei Municipal 4869/2014, pelos mesmos motivos, antes mesmo do pronunciamento da Corte Constitucional sobre a matéria. (fls. 03 e fls.08/13).



Em assim sendo, verifica-se a necessidade da Lei Municipal 4.869/2014 se adequar à Lei Federal 12.857/2012, retirando-se os dispositivos que autorizam qualquer forma de transmissão da Permissão para exploração do serviço municipal de táxi, ante a declaração de inconstitucionalidade proferida pelo Supremo Tribunal Federal.

Deve ser levado em conta ainda, sob a ótica da Separação de Poderes, que caberá ao plenário desta Casa Legislativa, decidir o momento oportuno para promover a votação do Projeto de Lei Municipal 96/2022, haja vista que a modulação dos efeitos da decisão do Supremo Tribunal Federal só irá considerar inconstitucional, de fato, a transmissão de permissão, a partir de 24 de março de 2025.

Repita-se, portanto, que não há impedimento para regular tramitação do Projeto de Lei 96/2022, não se vislumbrando qualquer inconstitucionalidade ou vício na proposta, ao contrário, o projeto visa adequar a Lei Municipal à Lei Federal e à decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria. Não houve mudança no ordenamento jurídico quanto à natureza da transmissão de permissão do serviço de táxi, mas tão somente uma modulação dos efeitos, para que a reconhecida inconstitucionalidade passe a produzir efeitos somente a partir de 24 de março de 2025.

4. Conclusão

Diante do exposto, esta Procuradoria opina pela constitucionalidade e regularidade do Projeto de Lei 96/2022.

Por fim, havendo divergência integral ou parcial desse entendimento jurídico de mérito proferido por este órgão consultivo, curva-se esta procuradoria à autoridade constitucional deste Egrégio Colegiado Consultante e à soberania do Excelentíssimo Plenário desta Egrégia Casa de Leis, representada por seus 17 (dezessete) membros eleitos pelo povo, para a análise acerca da viabilidade, da conveniência, da oportunidade e da deliberação em relação a proposição em comento.

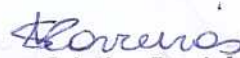
É o parecer, não vinculante, posto que meramente opinativo.







Itaúna, Minas Gerais, 15 de maio de 2023.


Gustavo Galvão Santos
Procurador-Geral do Legislativo


Santusa Cristina Daniele Parreiras de Queiroz
Procuradora Legislativa


Grasielly de Oliveira Spinola Cardoso
Assessora Jurídica

Rafaela Queiroz Alves
Estagiária de Direito


Felipe Eduardo G. Carvalho
Estagiário de Direito

