



**Câmara Municipal de Nova Venécia**  
**Estado do Espírito Santo**



**RELATOR AD HOC**  
**PARECER**

Processo Legislativo: PROJETO DE LEI Nº 1/2024  
Relator *ad hoc*: Anderson Merlin Salvador

**I – RELATÓRIO:**

O Projeto de Lei nº 1/2024, de iniciativa do Prefeito André Wiler Silva Fagundes; dispõe sobre o uso do sistema viário urbano para prestação de serviços de transporte remunerado privado individual de passageiros, por meio de plataformas e tecnologias por aplicativos, no âmbito do Município de Nova Venécia-ES, de iniciativa do Prefeito André Wiler Silva Fagundes.

O projeto supracitado foi apresentado ao Plenário no Expediente da Sessão Ordinária de 6 de fevereiro de 2024. Recebido o processo legislativo pela Comissão Permanente de Obras e Serviços Públicos, expirou-se o prazo regimental para fins de emissão de parecer técnico de sua competência.

O presidente da Câmara, nos termos do art. 39, XXV, “I”, avocou então a matéria que se encontrava na comissão, e, nos termos regimentais, designou-me Relator *ad hoc*, através da Portaria nº 3311, de 15 de julho de 2024.

A matéria também recebeu o Parecer Jurídico nº 008/2024, exarado pela Procuradora desta Casa Legislativa, opinando pela aprovação com restrições, ou seja, apresentação de emenda ou emendas.

De posse do processo legislativo, na condição de Relator *ad hoc*, passo a relatar a matéria e exarar o parecer pelos fatos e fundamentos que seguem abaixo.





**Câmara Municipal de Nova Venécia**  
**Estado do Espírito Santo**



## II – DOS SERVIÇOS OU ATIVIDADES DE TRANSPORTES INDIVIDUAIS:

O texto constitucional de 88, em seu art. 21, XX, atribuiu a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes do desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

Veja que diretrizes são normas basilares para que os demais entes federados possam disciplinar determinados assuntos com a observância de tais diretrizes. A Lei nº 12.587/2012, dispõe sobre a política nacional de mobilidade urbana, em consonância com o art. 21, XX, da CF de 88.

O art. 3º da Lei nº 12.587/2012 assim define o sistema de mobilidade urbana:

*Art. 3º O Sistema Nacional de Mobilidade Urbana é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município.*

*§ 1º São modos de transporte urbano:*

*I - motorizados; e*

*II - não motorizados.*

*§ 2º Os serviços de transporte urbano são classificados:*

*I - quanto ao objeto:*

*a) de passageiros;*

*b) de cargas;*

*II - quanto à característica do serviço:*

*a) coletivo;*

*b) individual;*

*III - quanto à natureza do serviço:*

*a) público;*

*b) privado.*

*§ 3º São infraestruturas de mobilidade urbana:*

*I - vias e demais logradouros públicos, inclusive metroferrovias, hidrovias e ciclovias;*

*II - estacionamentos;*

*III - terminais, estações e demais conexões;*





**Câmara Municipal de Nova Venécia**  
**Estado do Espírito Santo**



*IV - pontos para embarque e desembarque de passageiros e cargas;*

*V - sinalização viária e de trânsito;*

*VI - equipamentos e instalações; e*

*VII - instrumentos de controle, fiscalização, arrecadação de taxas e tarifas e difusão de informações.*

O art. 4º, inciso X, da Lei nº 12.587/2012, define o que seja o serviço de que trata a proposição:

*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 plataformas de comunicação em rede. (Redação dada pela Lei nº 13.640, de 2018)*

Ainda na Lei nº 12.587/2012, o legislador infraconstitucional atribuiu ao Município competência para organizar tais serviços, conforme segue reprodução do texto:

*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)*

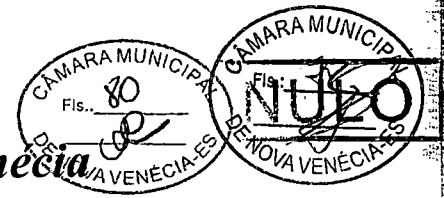
*Parágrafo único. Na regulamentação e fiscalização do serviço de transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal deverão observar as seguintes diretrizes, tendo em vista a eficiência, a eficácia, a segurança e a efetividade na prestação do serviço: (Incluído pela Lei 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) (Regulamento)*





## **Câmara Municipal de Nova Venécia** **Estado do Espírito Santo**

*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)*

*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)*

De acordo com a repartição de competências atribuídas aos entes federados pela Constituição Federal, temos em seu art. 30, incisos I, II e V, as competências do Município: legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e estadual no que couber, e organizar e prestar diretamente, ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local.

O que caracteriza o interesse local é a preponderância dos interesses, em que ao legislador municipal foi atribuída a competência de editar leis que versem sobre assuntos de interesse de seus municípios, inclusive de organizar os serviços para atendimento de seus moradores, na forma da lei.





## **Câmara Municipal de Nova Venécia** **Estado do Espírito Santo**

Quanto à definição de serviço público, José dos Santos Carvalho Filho reproduziu o conceito de alguns doutrinadores:

*LAUBADÈRE denomina de serviço público “toda atividade de uma coletividade pública visando a satisfazer um objetivo de interesse geral”. 3 MARCELO CAETANO assim define: “Chamamos serviço público ao modo de atuar da autoridade pública a fim de facultar, por modo regular e contínuo, a quantos deles careçam, os meios idôneos para satisfação de uma necessidade coletiva individualmente sentida.” 4 Eis o enfoque dado por FRITZ FLEINER: “Chamamos serviço público ao conjunto de pessoas e meios que são constituídos tecnicamente em uma unidade e destinados a servir permanentemente a um fim público específico.” 5 DIEZ simplifica o conceito, considerando que serviço público “é a prestação que a Administração efetua de forma direta ou indireta para satisfazer uma necessidade de interesse geral. 6 Na doutrina pátria, também variam os conceitos. HELY LOPES MEIRELLES assim define: “Serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado.” 7 MARIA SYLVIA DI PIETRO, a seu turno, considera serviço público “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente de direito público”. 8 Em nosso entender, o conceito deve conter os diversos critérios relativos à atividade pública. De forma simples e objetiva, conceituamos serviço público como toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade.*

O mesmo autor, também conceitua características de serviço público:

*As características do serviço público resultam da própria formulação conceitual. Trata-se dos traços que conferem a fisionomia jurídica do instituto e guardam pertinência com quem presta o serviço; com o fim a que se destina o serviço; e com o regime jurídico sob a égide do qual é ele executado.*

Um dos conceitos mais adotados pelos doutrinadores é o “FORMAL”, ou seja, para fins de direito público o serviço público é aquele que a lei estabelece como de competência do Estado Republicano, prestados pelos seus entes federados de acordo com o rol de competências ou predominâncias de interesses, diretamente ou por outorga ou delegação.





## **Câmara Municipal de Nova Venécia** **Estado do Espírito Santo**

A lei, entretanto, não atribuiu ao Município a competência privativa de prestar ou delegar o serviço previsto no texto da proposição, consoante o texto da Lei nº 12.587/2012. O serviço de transporte individual privado e remunerado de passageiros é atribuído ao particular, contudo, mesmo sendo privado, não pode o Município olvidar em regulamentar, fiscalizar ou disciplinar sua prestação, para fins de atendimento aos interesses de seus munícipes.

É evidente que à União foi atribuída a competência privativa de legislar sobre trânsito e transporte (art. 21, inciso XI, da CF de 88). Contudo, embora esteja prevista tal competência, considerando o interesse local predominante, pode deve o Município disciplinar a organização e prestação de serviços por meio de veículos motorizados para fins de atendimento aos munícipes, sem, contudo, se adentrar na competência da União.

Diante das tecnologias já implementadas, os aplicativos são adotados com enorme frequência para fins de uso de transportes individuais ou coletivos, como meios ágeis de acesso aos serviços para essa finalidade.

A mobilidade urbana, através de políticas públicas eficientes e modernas, também deve abranger a necessária regulamentação, fiscalização e promoção de meios modernos e tecnológicos que garantam o atendimento satisfatório à população.

Sobre o mérito da questão podemos fazer remissão ao texto da mensagem do Chefe do Poder Executivo, para fins de incrementar a justificativa (fls. 21).

Sobre as restrições apontadas em parecer jurídico, essencialmente quanto à política tarifária, pedimos *vênia* para reproduzir parte do texto do parecer da relatora *ad hoc* que analisou os aspectos constitucionais e legais:

*Em análise ao texto do art. 13, caput, do projeto em análise, vemos que foi concedida a liberdade para as OTTs de fixarem as respectivas tarifas. Entendemos que tal dispositivo vem a colidir com o disposto no art. 22, III, da Lei nº 12.587/2012 e suas alterações. Tal dispositivo assim é transcrito:*

**Art. 22.** Consideram-se atribuições mínimas dos órgãos gestores dos entes federativos incumbidos respectivamente do planejamento e gestão do sistema de mobilidade urbana:

*I - planejar e coordenar os diferentes modos e serviços, observados os princípios e diretrizes desta Lei;*

*II - avaliar e fiscalizar os serviços e monitorar desempenhos, garantindo a consecução das metas de universalização e de qualidade;*

*III - implantar a política tarifária;*

*A Lei nº 12.587/2012 e suas alterações é uma norma de diretrizes e de observação necessária pelos entes federados quando de regulamentação de determinados serviços, sob pena de editar leis eivadas de vícios materiais ou formais.*





**Câmara Municipal de Nova Venécia**  
**Estado do Espírito Santo**

*Entendo que em defesa do princípio da predominância dos interesses e dos princípios administrativos e constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade, não pode o Município deixar ao bel prazer das OTTs a liberdade de fixar ou estabelecer preços ou tarifas como quiser. Nesse caso também o interesse público deve preponderar.*

*A tarifa ou preço deve ser módica ou razoável, não podendo essa liberdade ser ampla e sem qualquer parâmetro de controle ou de fixação. Deve, em meu entender, o Município estabelecer ou criar parâmetros de fixação, em que a própria lei estabeleça esses critérios.*

*O Parecer Jurídico nº 008/2024, sugere ou aponta algumas mudanças no texto da proposição, inclusa a questão da liberdade de fixação de preço pelas OTTs, fato que merece ser considerado.*

**III – VOTO DA RELATOR AD HOC:**

A regulamentação e fiscalização dos serviços de transporte individual privado de passageiros é de competência do Município, e deve ser implementada com a finalidade de atender ao interesse local, em benefícios de seus munícipes.

Sendo assim, manifesto-me pela aprovação do Projeto de Lei nº 1/2024 com restrições, de que sejam apresentadas emendas na forma sugerida no parecer jurídico nº 008/2024.

É o PARECER do RELATOR *ad hoc* pela aprovação do Projeto de Lei nº 1/2024 com restrições.

Câmara Municipal de Nova Venécia, Estado do Espírito Santo, em 19 de julho de 2024; 70º de Emancipação Política, 17ª Legislatura.

  
**ANDERSON MERLIN SALVADOR**  
RELATOR *AD HOC*  
Vereador pelo Republicanos

