



## PARECER JURÍDICO

### PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 26/2025

#### INICIATIVA: Vereador João Machado

À MESA DIRETORA

Senhor Presidente,

O projeto sob análise, de autoria do mencionado edil, **“Institui e regulamenta o Serviço Complementar de Transporte de Passageiros em Coletivo com capacidade entre 5 (cinco) e 16 (dezesesseis) pessoas e o Serviço de Mototáxi no Município de Cachoeiro de Itapemirim, e dá outras providências.”**

Assim, a Constituição Federal determina em seu art. 30, I e V, o seguinte:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

Da mesma maneira a Lei Orgânica Municipal (LOM) em seu artigo 16, I e IV, “e” afirma:

Art. 16 - Ao Município compete, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assunto de interesse local;

[...]

IV – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, fixando-lhes preços ou tarifas, os serviços públicos locais, em especial:

[...]

e) serviço de transporte coletivo de passageiros;

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Desta feita, a União, no exercício de sua competência para legislar sobre trânsito e transporte, editou a Lei nº 12.009/2009, que regulamentou o exercício das atividades de mototaxista e estabeleceu regras gerais para o serviço de aluguel e transporte de passageiros em motonetas e motocicletas.

Assim, a partir de 29/07/2009, pode o Município regulamentar o serviço de “mototáxi” em seu território, no exercício de sua competência para legislar sobre interesse local (art. 30, I, da CRFB/88) e sobre os serviços públicos inseridos em suas atribuições (art. 30, V, da CRFB/88).

Registre-se, por oportuno, que não há reserva de iniciativa quanto à matéria, sendo também prerrogativa da Câmara Municipal a faculdade de dar impulso a qualquer projeto de lei que verse sobre matéria de interesse local, salvo nas hipóteses excepcionais do art. 61, § 1º, II, “a”, “c”, “e”, da CRFB/88, que devem ser interpretadas restritivamente de molde a não interferir na autonomia do Poder Legislativo, conforme vem entendendo o Supremo Tribunal Federal (STF - Tema 917 da sistemática da Repercussão Geral), conforme vejamos:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”.

Registre-se ainda, que na LOM também não há reserva de iniciativa, ou seja, não se trata de matéria de iniciativa exclusiva do Prefeito, pois vejamos o artigo 48, §1º, I, II, III e IV:

Art. 48 – A iniciativa das leis ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos eleitores do Município na forma prevista nesta lei.

§ 1º - São de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

I – criação de cargos, funções e empregos públicos, na administração direta e autárquica, ou aumento de sua remuneração;

II – servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, ressalvado o disposto no inciso III do art. 42 desta Lei;

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





- III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;
- IV – orçamento anual, plano plurianual e diretrizes orçamentárias.

Assim, compete tanto ao Executivo quanto ao Legislativo dispor sobre a organização e prestação do serviço de mototáxi.

Já quanto aos demais aspectos, de índole eminentemente administrativa, deverão ser tratados em um segundo instrumento normativo, o Decreto, que é ato administrativo normativo privativo do Chefe do Executivo. Nesse regulamento serão estabelecidas, por exemplo, de acordo com a conveniência e oportunidade da Municipalidade, as áreas que poderão ser objeto de ponto de mototáxi, os horários, bem como a forma de sorteio dos pontos, respeitando-se o princípio da isonomia, sendo interessante ainda fixar, entre outros requisitos, o número máximo de mototáxis que poderão circular no Município, considerada sua proporção em relação ao número de habitantes; as características do veículo, como, a exemplo, a adoção de cor padronizada; a forma de remuneração do serviço, se aferida por meio de taxímetro ou tabela com valores fixos em função da distância percorrida; a fixação e reajuste da tarifa; e a vistoria periódica do veículo para a renovação da outorga.

A bem da verdade o mototáxi e o motofrete não são serviços públicos passíveis de permissão, mas atividades privadas sujeitas a autorização pelo Município, tal qual o serviço de vans, como adverte o professor José dos Santos Carvalho Filho:

"Disciplinando mediante regras gerais e classificando a atividade de transporte de passageiros, foi editada a Lei nº 12.587, de 3.1.2012, que, como já visto, instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, para melhorar o deslocamento de pessoas e a integração dos diversos meios de transporte, fatores necessários ao desenvolvimento urbano - matéria de competência da União (art. 21, XX, CF), com significativa participação dos Municípios (art. 182, CF).

A mobilidade urbana - impende anotar - guarda intrínseca relação com o direito de locomoção, vez que a falta de mobilidade afeta significativamente esse direito. Dependendo da visão sobre a mobilidade urbana, pode esta apresentar-se como macroacessibilidade, indicando a maior facilidade de atingir-se os lugares de forma geral, e microacessibilidade, no sentido de

**“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”**





acesso a destinações específicas, como, v. g., através de estacionamentos, pontos de ônibus etc.

Nesse diploma, sobreveio a seguinte classificação: (a) transporte público coletivo, definido como o serviço público de transporte de passageiros, com acesso a toda a população, mediante pagamento individualizado, prevendo-se itinerários e preços fixados pelo Poder Público. Exemplo: os ônibus de linha com acesso geral para os indivíduos e o serviço de vans empresariado e regularizado (art. 4º, VI); (b) transporte público individual, assim considerado o serviço, remunerado e de caráter privado, de transporte de passageiros, aberto ao público, executado por meio de veículos de aluguel e alvejando a realização de viagens individualizadas. Como exemplos, os serviços de táxis, de vans individuais e os veículos de transporte de executivos (art. 4º, VIII); (c) transporte privado coletivo, sendo aquele serviço de transporte de passageiros, porém não aberto ao público, visando à realização de viagens, cada uma destas podendo ter características próprias. É o caso de ônibus fretado por grupos para passeios ou os ônibus exclusivos para moradores de condomínio (art. 4º, VII).

Noutro giro, a lei de mobilidade urbana caracteriza o serviço de transporte privado coletivo, considerada a sua natureza, como atividade tipicamente privada, de onde se infere que o poder de polícia, exercido pela Administração ao momento da instituição do serviço, deve ensejar consentimento estatal por meio de autorização. Cuida-se, pois, de serviço autorizado (art. 11)". (In: CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 33 ed. São Paulo. Atlas. 2019, p. 732)

Nesse sentido, a jurisprudência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO LIMINAR. LEI Nº 862/2013 DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO. SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO E INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS. MOTOTÁXI . MOTOFRETE. REQUISITOS LEGAIS. FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA. CAUTELAR DEFERIDA . 1) Para que a parte possa obter a tutela cautelar é preciso comprovar, de imediato, a plausibilidade do direito invocado - fumus boni iuris - e o receio de que a demora da decisão cause dano grave ou de difícil reparação - periculum in mora -. 2) Presentes os requisitos, evidenciados pela relevância da representação e pela constatação de que a não suspensão do diploma legal impugnado pode acarretar prejuízos ao erário e ao

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”



# Câmara Municipal

de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro  
Cachoeiro de Itapemirim/ES  
CEP: 29300-170  
Contato: +55 28 3526-5654

e-mail: [procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br](mailto:procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br)

funcionamento do trânsito daquela municipalidade, defere-se a medida cautelar. v.v . EMENTA: ADI COM PEDIDO DE LIMINAR. LEI Nº 862/2013, DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO. SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO E INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS: MOTOTÁXI E MOTOFRETE. CONSTITUCIONALIDADE DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL E DA INICIATIVA DA CÂMARA . AUSÊNCIA DOS REQUISITOS LEGAIS PARA A CAUTELAR, QUE SE INDEFERE. Os fatos e a realidade mostram que a motocicleta se popularizou no País e o serviço de mototáxi e motofrete surge como alternativa de transporte nas grandes áreas urbanas, e não só nestas, senão que também nas áreas rurais, onde este veículo assume gradativamente até mesmo o lugar do cavalo, transitando pelos pastos. Apenas o Município tem condições de aferir essa própria realidade e legislar sobre a matéria, evitando a clandestinidade e resguardando a segurança da população, atento às peculiaridades paroquiais. A isso se chama de legislar sobre o interesse local . Destarte, pode-se ver que a lei em exame não acarreta despesas para o Município; visa apenas organizar o serviço do transporte remunerado de passageiros e de mercadorias por motocicletas, devendo ser ressaltado que, em se tratando de um Município como Ouro Preto, o transporte via mototáxi/motofrete, preserva, de forma evidenciada, as estreitas e serpenteantes ladeiras históricas, por onde já transitaram os misteriosos embuçados de Vila Rica, nada desaconselhando a que sejam hoje liberadas para os "embuçados de capacete", tudo se fazendo de modo preferível ao transporte coletivo. Após a edição, pela União, da Lei nº 12.009, de 29 de julho de 2009 (art. 139-B), firmou-se o entendimento de que podem os Municípios legislar sobre o transporte remunerado de passageiros e de mercadorias por motocicletas. Sendo do Município a competência, a iniciativa para legislar sobre o tema não é privativa do Executivo, mas concorrente, podendo a ser ativada também pelo Legislativo local, não se tratando de matéria vedada a Câmara de Vereadores. A Lei nº 862/2013, do Município de Ouro Preto, não acarreta despesas para o Município e visa apenas instituir e organizar, via licitação, o serviço de mototáxi e motofrete no âmbito municipal, estabelecendo critérios e pressupostos para o seu exercício (sem contrariar a lei nacional). A competência municipal para legislar é fixada pelo critério da negativa. Há matérias que são privativas do Executivo (v .g., orçamento, servidores, aumento de despesas); se a proibição não incide, a competência é ampla, podendo ser exercitada tanto pelo Executivo como pelo Legislativo. É este o caso da Lei em exame. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000140757162000 MG, Relator.: Marcos Lincoln, Data de Julgamento: 01/06/2015, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL,

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”



Data de Publicação: 19/06/2015)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 2.529 de 02 de dezembro de 2021, do Município de Várzea Paulista, de iniciativa parlamentar, que autoriza o serviço de transporte de passageiros por motocicletas no Município de Várzea Paulista. 1) Alegação de violação ao Pacto Federativo. Descabimento. Ausência de violação à competência legislativa privativa da União para dispor sobre trânsito e transporte (artigo 22, inciso XI da Lei Maior). Municípios que podem regulamentar a matéria (serviço de transporte de passageiros por motocicletas) no âmbito de suas circunscrições, desde que observados os parâmetros estabelecidos pelo legislador federal (Lei Federal n. 12.009/2009 e Resolução 943 de 29 de março de 2022 do CONTRAN). Precedentes do C. Supremo Tribunal Federal e deste C. Órgão Especial. Norma impugnada que se compatibiliza com as regras gerais federais e, dentro da sua competência complementar, regulamenta a atividade de mototáxi em âmbito local. Inocorrência de afronta ao princípio do Pacto Federativo. 2) Alegação de afronta à Reserva Administrativa. Reconhecimento quanto à expressão "Secretaria Municipal de Transporte Público e Trânsito" prevista nos artigos 2º, "caput", artigo 3º, "caput" e parágrafo 2º, artigo 4º, "caput", artigo 5º, artigo 6º, artigo 7º, inciso VI, artigo 8º, artigo 10, artigo 12, artigo 13 e 14, da Lei Municipal nº 2.529 de 02 de dezembro de 2021. Os referidos dispositivos impõem obrigação de fiscalizar e regulamentar o serviço de mototáxi a setor específico do Poder Público (Secretaria Municipal de Transporte Público e Trânsito), o que, por certo, caracteriza interferência na Administração do Município, sem deixar margem de escolha ao Administrador. Configurado vício ao princípio da Reserva da Administração. Ação direta julgada parcialmente procedente, com efeito extintivo, para declarar inconstitucional a expressão "Secretaria Municipal de Transporte Público e Trânsito" prevista nos artigos 2º, "caput", artigo 3º, "caput" e parágrafo 2º, artigo 4º, "caput", artigo 5º, artigo 6º, artigo 7º, inciso VI, artigo 8º, artigo 10, artigo 12, artigo 13 e 14, da Lei Municipal nº 2.529 de 02 de dezembro de 2021, do Município de Várzea Paulista. (TJ-SP - ADI: 20607567220228260000 SP 2060756-72.2022.8.26.0000, Relator.: Cristina Zucchi, Data de Julgamento: 10/08/2022, Órgão Especial, Data de Publicação: 16/08/2022)

Como sabido, o Prefeito é o gestor do Município, a quem compete a direção e a organização superior da Administração Pública. Ao Prefeito, é reservada a incumbência da condução das políticas públicas e, nesse sentido, há que se ressaltar a

**"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"**



# Câmara Municipal

de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro  
Cachoeiro de Itapemirim/ES  
CEP: 29300-170  
Contato: +55 28 3526-5654  
e-mail: [procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br](mailto:procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br)

distinção cristalina entre as funções da Câmara e do Prefeito, marcada por Hely Lopes Meirelles:

"A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos municípios no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos, autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração". (In: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 575-576)

É importante consignar que o Prefeito é o responsável pela gestão da Cidade, dos espaços públicos e dos equipamentos urbanos, o que, por sua vez, desafia o Enunciado do IBAM 02/2004. Confira-se:

"PROCESSO LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE DE PROJETO DE LEI ORIGINÁRIO DO LEGISLATIVO QUE: 1) CRIE PROGRAMA DE GOVERNO; E 2) INSTITUA ATRIBUIÇÕES AO EXECUTIVO E A ÓRGÃOS A ELE SUBORDINADOS".

Ainda sobre o princípio constitucional da reserva de administração, é pertinente a citação de trecho do seguinte Acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal - STF:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. [...] Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais". (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC n.º 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO)

**"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"**

Portal da Câmara  
[www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br](http://www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br)



Processo Legislativo  
<http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br>  
Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade>  
com o identificador 3100380032003100360033003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Transparência  
[www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/](http://www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/)





Vejam os art. 9º (nono) do Projeto de Lei:

"Art. 9º. Os veículos destinados à prestação dos serviços mencionados nesta lei poderão executá-los em quaisquer rotas e trechos no âmbito do município, sob a fiscalização da Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim – AGERSA".

O referido artigo do Projeto de Lei é inconstitucional por conferir aos permissionários a faculdade de operar livremente, em quaisquer rotas, sendo certo que é o Poder Executivo que deve estabelecer os itinerários, conforme doutrina e jurisprudência transcrita acima.

Por fim, o art. 10 (dez) do Projeto de Lei:

"Art. 10. O Poder Executivo Municipal regulamentará esta Lei no prazo de 90 (noventa) dias a partir de sua publicação, estabelecendo normas complementares para a concessão, fiscalização e sanções aplicáveis".

O referido artigo também é inconstitucional por assinalar prazo para que o Poder Executivo proceda à regulamentação da Lei. Com efeito, não cabe ao Poder Legislativo fixar prazos para o Poder Executivo regulamentar determinada matéria. Nesse sentido, tem decidido de maneira peremptória o Egrégio Supremo Tribunal Federal. Confira-se o teor da ADI 3.394. Julg. em 02/04/2007. Rel. Min. EROS GRAU:

"Observe-se, ainda, que, algumas vezes, rebarbativamente (art. 84, IV), determinadas leis conferem ao Executivo autorização para a expedição de regulamento tendo em vista sua fiel execução; essa autorização apenas não será rebarbativa se, mais do que autorização, impuser ao Executivo o dever de regulamentar'. No caso, no entanto, o preceito legal marca prazo para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição, o que ocorre amiúde, mas não deixa de afrontar o princípio da interdependência e harmonia entre os poderes. A determinação de prazo para que o chefe do Executivo exerça função que lhe incumbe

**"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"**



**Câmara  
Municipal**  
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro  
Cachoeiro de Itapemirim/ES  
CEP: 29300-170  
Contato: +55 28 3526-5654  
e-mail: [procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br](mailto:procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br)

originariamente, sem que expressiva de dever de regulamentar, tenho-a por inconstitucional. Nesse sentido, veja-se a ADI 2.393, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ de 28-3-2003, e a ADI 546, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 14-4-2000".

Face o exposto, nosso parecer é no sentido de viabilidade jurídica, tendo em vista se matéria de competência do Município e não tratar de matéria de iniciativa reservada. Contudo, opinamos pela supressão/alteração dos artigos elencados acima como inconstitucionais e pelo envio da matéria à Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise e devidas considerações.

É o parecer, salvo melhor juízo, para decisão de V. Ex<sup>as</sup>.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 25 de março de 2025

**PABLO LORDES DIAS**  
Procurador Legislativo Geral  
OAB-ES 17.013

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”