



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

DIRLEG	FL.
--------	-----

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA

PARECER EM SEGUNDO TURNO - PROJETO DE LEI Nº 490/2018.

1. RELATÓRIO

Tramita nesta Casa Legislativa o Projeto de Lei nº 490/2018, de autoria do Executivo, encaminhado pela Mensagem de nº 01/2018 de 06/02/2018, que “Dispõe sobre o uso do sistema viário urbano do Município para a prestação de serviços de transporte individual privado remunerado de passageiros.”

O Projeto foi aprovado em 1º turno no dia 06/12/2018.

Tendo recebido emendas, retorna a esta Comissão, para análise e parecer em 2º turno, observado o disposto no art. 52, I, “a”, do Regimento Interno.

Designado Relator para a matéria, passo à fundamentação de parecer e voto.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Cabe considerar inicialmente que a proposta trazida no projeto de lei tem por finalidade regulamentar, no Município de Belo Horizonte, o transporte remunerado privado individual de passageiros. O projeto foi proposto nos termos do inciso I do art. 18 da Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, estabelecendo para tanto as diretrizes para a construção de uma mobilidade urbana sustentável a serem observadas na prestação do serviço.

CMBH_DIRLEG-22/Fev/19-18:58:10-000384-1



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE



No curso da tramitação do projeto de lei em análise, houve alteração da legislação federal norteadora, conforme se verifica pela edição da Lei Federal nº 13.640 de 26 de março de 2018.

A Lei 12.587/2012 instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, além de dispor sobre questões diversas. Já a Lei 13.640/2018, ao atualizar a legislação precedente cuidou de trazer a regulamentação do transporte remunerado privado individual de passageiros. Assim, estamos diante de uma nova modalidade de transporte regulamentada, apesar de, na prática, já estar consolidada nos grandes centros urbanos.

Logo, na análise das emendas apresentadas ao projeto, por óbvio será observada a consonância das mesmas com o novo ordenamento jurídico de ordem geral, ainda que tenha o projeto de lei sido apresentado na vigência da legislação antiga.

No aspecto constitucionalidade e legalidade a análise considerará questões de ordem de competência legislativa e limitação para a apresentação de emendas e observância à legislação infraconstitucional que rege a matéria.

Foram apresentadas ao projeto, 24 (vinte e quatro) emendas e 9 (nove) subemendas à emenda de nº 14 que é um substitutivo. Passemos a análise de cada uma delas, conforme exigência regimental.

A **emenda de nº 1**, de autoria do Vereador Wellington Magalhães, acrescenta às exigências para a prestação do serviço pelos motoristas residência fixa no Município de Belo Horizonte. Data vênua, a proposta trazida pelo vereador viola o inciso XV do art. 5º da Constituição Federal, e, por conseguinte o art. 60 em seu § 4º, IV, posto que “ir e vir” é direito fundamental garantido constitucionalmente e cláusula pétrea. Logo, não há que uma regulamentação legislativa impor a qualquer cidadão a obrigatoriedade de residir em determinado local para ali exercer seu labor.



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

DIRLEG	FL
--------	----

A **emenda de nº 2**, de autoria do mesmo vereador, acrescenta às exigências para utilização do veículo na modalidade de transporte em questão, que o mesmo tenha ano e modelo com no máximo 5 (cinco) anos de uso, mediante comprovação do CRLV – Certificado de Registro de Licenciamento Veicular.

A **emenda de nº 3**, de autoria do Vereador Orlei, dá nova redação ao art. 10 do projeto. Contudo, a ele acrescenta os incisos III e IV, além de parágrafo único, sendo que o inciso III proposto traz ideia de alteração idêntica à emenda de nº 2. Já o inciso IV impõe como exigência que o veículo utilizado para tal fim seja um modelo sedan com potência de motor superior a 1.3. Já o parágrafo único trazido na nova redação proposta ao art. 10, impõe obrigatoriedade de vistoria anual dos veículos pela OTIR, devendo esta compartilhar as informações da vistoria com o órgão fiscalizador, ou seja, com a BHTRANS.

A **emenda de nº 13**, de autoria do Vereador Jorge Santos, também na mesma linha trazida pela emenda de nº 2 e parte da emenda de nº 3, propondo contudo que o tempo máximo de uso do veículo credenciado seja de 7 (sete) anos.

Quanto às três emendas em questão, não há óbice algum quanto à constitucionalidade ou ilegalidade, certamente ficando a critério dos vereadores desta Casa quando da apreciação do projeto, definir qual das exigências melhor se adéqua à regulamentação proposta.

A **emenda de nº 4**, de autoria também do Vereador Orlei foi retirada por requerimento, razão pela qual deixo de me manifestar sobre ela.

A **emenda de nº 5**, proposta pelo Vereador Wellington Magalhães, acrescenta parágrafo único ao art. 8º para limitar apenas uma autorização por motorista cadastrado na plataforma sob responsabilidade do OTIR. Também sendo uma decisão quanto a análise de mérito da proposta, a emenda não apresenta vício quanto à constitucionalidade e legalidade.



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

DIRLEG	FL
--------	----

A **emenda de nº 6**, também de autoria do Vereador Wellington Magalhães, apresenta novo acréscimo ao art. 11, trazendo em redação proposta para o inciso VI, como exigência para cumprimento pelo motorista cadastrado, a comprovação de não ser aposentado por invalidez. Na emenda em questão temos algumas divergências no aspecto da legalidade. A regulamentação da matéria pela Lei Federal 13.640/2018 não traz tal requisito como diretriz afeta à regulamentação municipal, na mesma linha prevista para outros itens. Ademais é competência privativa da União legislar sobre matéria previdenciária. Entendendo ser esta a questão, posto que o cidadão aposentado por invalidez poder ou não exercer atividade remunerada é matéria tratada pela legislação previdenciária, na qual se estabelece as regras, condições e exceções, extrapola do escopo do projeto de lei em apreço impor tal exigência como critério para a prestação do serviço, bem como extrapola competência municipal para legislar sobre a matéria.

A **emenda de nº 7**, de múltipla autoria, propõe acrescentar ao projeto, onde couber, artigo que prevê a regulamentação da lei pelo Poder Executivo. Cabe considerar que o art. 7º do projeto traz competências da BHTRANS que podem conflitar com tal previsão. Isso porque os incisos I, II e III do referido artigo trazem práticas evidentes de disposição regulamentadora. Apesar de ser a BHTRANS órgão da Administração Indireta Municipal, estabelecer que a regulamentação será feita pelo Poder Executivo significa prever a edição de um decreto. Logo, estaríamos diante de um possível conflito de normas. Contudo, a melhor definição pela forma regulamentadora certamente será uma decisão a ser tomada pelo Plenário desta Casa, não caracterizando condição de inconstitucionalidade, ilegalidade ou regimentalidade.

A **emenda de nº 8**, de autoria do Vereador Orlei, propõe nova redação para a alínea "a" do inciso I do art. 10, passando a exigir que o veículo cadastrado no OTIR, seja licenciado exclusivamente no Município de Belo Horizonte e não em qualquer dos municípios integrantes da Região Metropolitana de Belo Horizonte, conforme previsto no projeto de lei. Trata-se de definição passível de decisão meritória, considerando as questões envolvidas na regulamentação do transporte em questão, sem



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

DIREG	FL
-------	----

contudo merecer restrição desta Comissão quanto à constitucionalidade, ilegalidade ou regimentalidade.

A **emenda de nº 9**, também de autoria do Vereador Orlei, traz redação nova para o inciso II do art. 7º que prevê como competência da BHTRANS a fixação de metas e o nível de equilíbrio da utilização do sistema viário, acrescentando a tal dispositivo a previsão de instrumento para atingir tal fim, classificado como “o poder de limitar a quantidade de veículos que prestarão o serviço no Município de Belo Horizonte/MG;”. Ainda que não configure inconstitucionalidade, ilegalidade ou antiregimentalidade, ao que parece, o acréscimo proposto pela emenda não nos apresenta uma tipificação de instrumento para se alcançar o objetivo previsto no dispositivo que pretende alterar. Quando muito traz forma redundante de estabelecer a competência já prevista no dispositivo, qual seja, garantir nível de equilíbrio da utilização do sistema viário municipal.

A **emenda de nº 10**, de autoria do Vereador Orlei propõe nova redação ao art. 12 do projeto, quando na verdade a este acrescenta parágrafo único, prevendo que portaria da BHTRANS irá regulamentar a lei em caso de omissão, contradição e/ou obscuridade. Cabe a essa emenda considerações de ordem conceitual de aspecto constitucional e administrativo.

O autor da emenda ao definir o que chama de “casos” ensejadores da regulamentação prevista, acaba por impor condição de inconstitucionalidade e ilegalidade à sua proposição. Isso porque a lei não deve ser omissa, estabelecer contradição ou ser obscura. A Lei Complementar Federal nº 95/1998 que dispõe sobre a elaboração, a redação e a consolidação das leis, conforme determinação do art. 59 da CF/88, precisamente em seu art. 11 estabelece que as disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as normas que traz em seus incisos e alíneas.

Logo, retomando a previsão da regulamentação sugerida pela emenda, essa não poderia ter objetivo diferente do de explicar o modo, a operacionalização e os



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE



pormenores para a adequada execução da norma. Um decreto regulamentador depende essencialmente de lei prévia, não podendo jamais ir além do que ela dispõe. É o mais usual e tratado pela doutrina como norma administrativa *secundum legem*.

Assim, considerando que os casos de omissão, contradição e/ou obscuridade constatados numa lei jamais podem ser preenchidos, compatibilizados e/ou esclarecidos através de um decreto, a emenda em análise se encontra eivada de inconstitucionalidade e ilegalidade.

A **emenda de nº 17**, de autoria da Comissão de Direitos Humanos, ao propor nova redação ao inciso I do art. 7º traz a mesma situação observada na emenda de nº 10 ao prever a regulação por meio de portaria nos casos de omissão e contradição da lei. Por tal razão, considerados os mesmos argumentos, já faço aqui esse registro, mantida a mesma posição em relação a tal emenda.

A **emenda de nº 11**, de autoria do Vereador Orlei, acrescenta ao art. 11, inciso que traz obrigatoriedade aos motoristas cadastrados de estarem inscritos como contribuinte individual perante o INSS. A CF/88 em seu art. 23, II traz como competência comum dos entes federativos cuidar da saúde e da assistência pública. Por sua vez a Lei Federal 13.640/2018 expressamente trouxe tal exigência como uma das diretrizes a ser observada no campo da regulamentação da modalidade de transporte tratada neste projeto. Por consequência, a emenda atende os aspectos de constitucionalidade e legalidade.

A **emenda de nº 12**, de autoria do Vereador Preto, acrescenta parágrafo único ao art. 2º, propondo um padrão de unidade entre o número de prestadores do serviço a ser regulamentado e o número de permissionários de serviços de táxi. No mérito, certamente tal intenção conflitará com outros dispositivos trazidos no projeto ou em outras emendas, mas, no que tange a esta Comissão não há vício de constitucionalidade ou ilegalidade.



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

DIRLEG	FL
--------	----

A **emenda de nº 14**, de autoria do Vereador Cláudio Duarte, apresenta proposta de substitutivo que, por sua vez traz alguns pontos em divergência com a regulamentação feita pela Lei Federal de nº 13.640/2018. Considerando que não é possível concluir parcialmente pela constitucionalidade e ilegalidade de matéria apreciada por esta Comissão, no que tange a tais divergências, antecipo minha posição pela ilegalidade desta emenda.

Como exemplo das divergências observadas quanto à regulamentação federal de referência, citamos o disposto no § 1º do art. 1º da emenda em análise. O dispositivo tem por objetivo proibir a existência no município de Belo Horizonte de qualquer outra modalidade de transporte individual privado remunerado. A lei federal 13.640/18 ao trazer alterações à lei federal 12.587/12 não trouxe tal vedação. Considerando que o art. 3º da Lei 13.640/18 estabelece o campo de atuação regulamentar dos municípios e do Distrito Federal, entendemos que a proibição pretendida pela emenda extrapola o poder regulamentador concedido pela lei federal.

Outro ponto que merece destaque é o § 1º do art. 2º da emenda 14. O dispositivo em questão apresenta diretrizes para a utilização do sistema viário urbano do Município, extrapolando mais uma vez os limites de regulamentação trazidos pela lei federal. Isso porque, a Lei 12.587/12 que, em sua essência institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, em seu art. 6º traz as diretrizes específicas para a utilização do sistema viário. Ao estabelecer essas diretrizes o legislador o fez como regra geral, aplicada a todo o território nacional. A lei federal, nesse quesito, não delegou aos municípios e ao Distrito Federal, capacidade regulatória, ao contrário do expressamente previsto para a questão do transporte privado remunerado de passageiros, inserido no contexto pela nova lei federal 13.640. De maneira que, ao trazer as diretrizes na emenda, o vereador extrapola quanto à iniciativa garantida pela legislação federal e ainda dispõe das diretrizes das quais trata de maneira divergente com o disposto no art. 6º da lei federal 12.587/12.

A **emenda de nº 15**, de autoria da Comissão de Direitos Humanos propõe nova redação ao inciso "V" do art. 11 do projeto. O dispositivo original traz



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

DIRLEG	FL.
--------	-----

como obrigatório aos motoristas a aprovação em curso para prestação do serviço de transporte de passageiros. A emenda define melhor a proposta, estabelecendo que o curso seja oferecido por credenciados junto à BHTRANS, nos mesmos moldes exigidos aos condutores do transporte remunerado de passageiros por táxi. Na mesma linha de outras emendas já analisadas é uma alteração a ser analisada quanto ao mérito, não havendo nenhum impedimento no plano de sua constitucionalidade ou legalidade.

A **emenda de nº 16**, também de autoria da Comissão de Direitos Humanos, propõe nova redação ao art. 6º do projeto, melhor definindo a forma de aplicação do preço público a ser recolhido pelo OTIR aos cofres públicos municipais. Estando mantida a previsão de tal cobrança, posto que o serviço prestado utiliza as vias urbanas municipais e tal uso é oneroso, a especificação evidencia a forma a ser usada no texto legal, ao contrário da previsão inicial que designa tal detalhamento para regulamentação posterior. Logo, não vislumbro nenhum impedimento no plano da constitucionalidade ou legalidade.

As **emendas 18 e 19**, ambas de autoria do Vereador Orlei, apresentam novos parágrafos ao art. 4º do projeto. A emenda 18 impõe novas obrigações para a autorização para utilização do sistema viário para a prestação do serviço, mesclando exigências de ordem legal semelhantes às exigidas para contratação regular com o Poder Público, através de outros instrumentos com exigências de ordem técnica. Para essas últimas, cabe considerar que a proposta não oferece clareza na exigência feita pois usa denominações que não se compreende pela simples leitura, a exemplo da “cerca eletrônica”. Ainda assim, sendo exigências discrepantes entre si, ainda que, meritoriamente possam contribuir com o projeto, não nos oferece clareza na apreciação da emenda em questão, deixando de atender requisito essencial do Regimento Interno norteador do processo legislativo desta Casa.

Já a emenda 19, acrescenta parágrafo para definir prazo de validade para o credenciamento da OTIR, impondo regra anual para sua renovação. Nesse quesito não vislumbro irregularidade com a emenda sob a ótica desta análise. Desta forma, ambas as emendas cumprem os aspectos de constitucionalidade e legalidade.



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

DIRLEG	FL
--------	----

A **emenda de nº 20**, de autoria do Vereador Orlei altera a redação do art. 8º, acrescentando dispositivos que, equivocadamente, numera como 8º-A e 8º-B. A alteração e acréscimos propostos, em essência trazem novidades nas exigências originalmente propostas pelo projeto à OTIR, sem caracterizar vícios de constitucionalidade ou legalidade, merecendo análise minuciosa quanto ao mérito no momento de apreciação pelos vereadores em Plenário. No quesito regimentalidade, apenas para constar a classificação dos dispositivos acrescentados, merece reparos, sendo estes possíveis até o momento da elaboração da redação final do projeto. Trata-se da aplicação correta da alteração de numeração sequencial proposta pela emenda. Considerando que não alcança o conteúdo da emenda proposta, tal observação não confere à emenda aspecto de antiregimentalidade.

A **emenda de nº 21**, também de autoria do Vereador Orlei traz nova redação ao art. 11 e acrescenta novos dispositivos, repetindo o mesmo equívoco apontado na emenda anterior quanto à técnica legislativa. Em síntese a emenda reproduz diversas questões já tratadas em outras várias emendas, algumas de autoria do próprio vereador. Quanto ao seu conteúdo, não há ponderações de ordem constitucional ou legal que mereçam destaque, ficando sob a ótica do Plenário a decisão da melhor alteração proposta ao texto original. Da mesma forma, considerando que não alcança o conteúdo da emenda proposta, tal observação não confere à emenda aspecto de antiregimentalidade.

A **emenda de nº 22**, do mesmo Vereador acrescenta diversos dispositivos no capítulo das "Disposições Finais". Avaliando o conteúdo dos dispositivos trazidos como inovação ao texto proposto pelo projeto há que se considerar que, trazem comandos que, sem sombra de dúvida ficariam melhor normatizados em instrumento regulamentador da norma. Isso porque são detalhes procedimentais que, inclusive podem sofrer ajustes pontuais e reiterados à medida da vigência da legislação.



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

DIRLEG

FL

Não obstante, pelo conteúdo da vasta emenda, temos que seu conteúdo não se caracteriza como matéria própria de ser tratada como “disposições finais”. Isso porque as disposições finais agrupam-se ao final do texto legal, trazendo preceitos autônomos, regras de operacionalização da lei, normas de vigência e dispositivos revogatórios. Logo, no plano da constitucionalidade e legalidade, não vejo óbices à apreciação da emenda. Contudo, no plano da regimentalidade, pelas razões já expostas a emenda não atende a melhor forma.

A **emenda de nº 23**, de autoria do Vereador Elvis Côrtes, acrescenta dispositivo para vedar a realização de viagens coletivas pelo sistema de transporte proposto, nos casos em que se verifique o embarque em pontos distintos. Na prática, o dispositivo se refere à modalidade já em uso conhecida como “Juntos”. Novamente trata-se de questão que deverá ser avaliada quanto ao mérito da proposta, não havendo impedimentos de ordem constitucional ou legal.

A **emenda de nº 24**, de autoria do Vereador Léo Burguês de Castro acrescenta dispositivo para regulamentar o uso das pistas exclusivas do MOVE pelos táxis gerenciados pela BHTRANS ou com ela conveniados. Não havendo impedimentos de ordem constitucional ou legal na proposta trazida pela emenda, também será uma questão a ser definida quanto ao mérito.

As subemendas foram todas apresentadas à emenda de nº 14. Ao todo são 9 (nove) subemendas, todas elas de autoria do Vereador Bernardo Ramos. Numa análise mais objetiva, temos que as de nºs 1 a 7 propõem conjuntamente a supressão dos seguintes dispositivos da emenda de nº 14:

- Subemenda 1 – suprime os §2º e 3º do art. 4º;
- Subemenda 2 - suprime o §1º do art. 4º;
- Subemenda 3 - suprime o inciso XVIII do art. 6º;
- Subemenda 4 - suprime os § 1º e 2º do art. 8º;
- Subemenda 5 - suprime o inciso XI do art. 6º;
- Subemenda 6 - suprime o § 3º do art. 6º;



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

DIRLEG

FL.

- Subemenda 7 - suprime o § 1º do art. 1º.

A Subemenda nº 7, ao suprimir o § 1º do art. 1º da emenda 14, dispositivo este apontado como uma das ilegalidades observadas na emenda, ainda que, por si não confira aspecto de legalidade à emenda num todo, supre vício pontual. Logo, a subemenda em análise, tem aspecto de constitucionalidade e legalidade.

Já as subemendas nº 8 e 9 guardam semelhança com as emendas 15 e 16, respectivamente, cujas análises já foram realizadas, tendo ambas as emendas sido consideradas constitucionais e legais. Nesse aspecto, por coerência as subemendas ora analisadas deveriam ser assim também consideradas. Contudo, a redação das subemendas não trazem em seu conteúdo, matéria que restitua a condição de legalidade da emenda 14. Assim, considerando seu caráter acessório, forçosamente, concluo pela ilegalidade as subemendas 8 e 9.

Quanto às demais subemendas, inobstante as supressões sugeridas venham corrigir a emenda 14, já analisada neste parecer, as correções propostas não promoverão a emenda 14 à condição de legalidade. Assim, sendo proposições acessórias, acompanharão a conclusão atribuída à mesma.

De forma geral, no aspecto regimentalidade, pelas fundamentações feitas separadamente na análise de cada uma das proposições, registro que, à exceção das emendas 18 e 22, todas as demais atendem as regras regimentais vigentes, não sendo verificado vício capaz de impedir a apreciação das mesmas.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, manifesto-me pela constitucionalidade, legalidade e regimentalidade das emendas: 2, 3, 5, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 15, 16, 19, 20, 21, 23 e 24; igualmente da subemenda 7 apresentada à emenda 14. Pela inconstitucionalidade,



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

DIRLEG

FL

ilegalidade e regimentalidade das emendas: 1, 6, 10 e 17. Pela constitucionalidade, ilegalidade e regimentalidade da emenda 14 e das subemendas 1 a 6, 8 e 9 Pela constitucionalidade, legalidade e antiregimentalidade das emendas: 18 e 22. Apenas para registro a emenda de nº 4 não foi apreciada por ter sido retirada pelo autor.

Belo Horizonte, 22 de fevereiro de 2019.


Coronel Piccinini

Vereador

Aprovado o parecer do relator
Plenário <u>Caarel Carson</u>
Em <u>12.03.2019</u>

Presidente da Reunião

AVULSOS DISTRIBUÍDOS
Em <u>12/03/19</u>
<u>AD467</u>
Responsável pela distribuição