



SENADO FEDERAL
UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO
UNILEGIS

RODRIGO CÉSAR NEIVA BORGES

LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL:
Estudo de Caso sobre a Regulação dos Serviços de Moto-táxi.

Brasília – DF
2008



RODRIGO CÉSAR NEIVA BORGES

**LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL:
Estudo de Caso sobre a Regulação dos Serviços de Moto-táxi.**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Legislativo, realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro e pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, como parte dos requisitos exigidos para obtenção do título de especialista em Direito Legislativo.

Orientadora: Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

**Brasília – DF
Novembro de 2008**

**LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL: Estudo de Caso
sobre a Regulação dos Serviços de Moto-táxi.**

Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Direito Legislativo, realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro e pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, apresentado no 2º semestre de 2008.

Aluno: Rodrigo César Neiva Borges

Aprovado pela seguinte Banca Examinadora:

Profa. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo
Orientadora

Prof. Sandro Silva Gonçalves
Examinador

Brasília, 26 de novembro de 2008.

BORGES, Rodrigo César Neiva.

Limites da Competência Municipal: Estudo de Caso sobre a Regulação dos Serviços de Moto-táxi. Brasília: Universidade do Legislativo Brasileiro – Unilegis, 2008, 71 p.

Monografia de Especialização em Direito Legislativo.

Orientadora: Profa. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

1. Competência municipal
2. Moto-táxi
3. Regulação
4. Transporte e Trânsito
5. Divisão de Competências

DEDICATÓRIA

A Melissa, Bruna e Isabela, meus amores e tesouros, pelo amor e paciência.

Para a Isabela uma dedicatória especial, por ter, muitas vezes, me ajudado na conclusão do trabalho.

AGRADECIMENTOS

À Professora Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo, meu agradecimento especial, pela inestimável amizade e pela dedicada e valiosa orientação, bem como pelas revisões precisas, o que possibilitou a conclusão com sucesso desta monografia.

Ao Professor Sandro Silva Gonçalves, pelas discussões sobre aspectos teóricos abordados neste trabalho, bem como pela pronta aceitação do convite para compor a Banca Examinadora.

Ao Deputado Affonso Camargo, cuja correção, justeza e simplicidade me inspiraram a aprofundar os estudos sobre a regulação do moto-táxi.

Aos Professores da Unilegis e, em especial, ao Professor Marcos Santi, pelos importantes conhecimentos transmitidos ao longo do curso.

Aos colegas do curso de Direito Legislativo, que agradeço em nome dos amigos Adriana, Wandermilson e Luiene, pelas contribuições, apoio e incentivo recebidos ao longo da jornada.

À equipe da Unilegis, em especial à Ivone, que sempre superou as expectativas em relação à presteza, eficiência e boa vontade no suporte operacional do curso.

Aos amigos da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, que sempre me incentivaram e contribuíram com a realização deste trabalho.

À Câmara dos Deputados e à Consultoria Legislativa, que proporcionaram minha participação no curso e a liberação do trabalho no horário das aulas.

Ao Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, pelo apoio nos trabalhos de pesquisa legislativa.

Por último, porém mais importante, agradeço a DEUS, que sempre me abençoou e deu capacidade e perseverança para que pudesse alcançar meus objetivos.

EPÍGRAFE

"De que valem leis, onde falta nos homens o sentimento da justiça?"

Rui Barbosa

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo principal analisar, em face dos pressupostos do Pacto Federativo, a adequação das competências atribuídas constitucionalmente para a União, Estados e Municípios para a regulação e organização do setor de transportes, em especial no que concerne à regulação dos serviços de transporte de passageiros por motocicletas – moto-táxi. Para tanto, apresentam-se no marco teórico do trabalho conceitos e doutrinas relacionados às origens do Estado federal e ao federalismo brasileiro, debatem-se princípios fundamentais de interpretação dos textos e dispositivos constitucionais, bem como discutem-se os critérios de repartição de competências na Constituição brasileira. Na seqüência, realiza-se o levantamento de dados e a discussão relativa à construção de dispositivos constitucionais e à pertinência da legislação vigente, das decisões judiciais e das iniciativas legislativas sobre o tema, buscando-se esclarecer em que medida a competência pela regulação e organização dos serviços públicos de transporte de passageiros divide-se entre os Entes Federados. Analisando-se a aparente contradição entre a competência privativa da União em legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, da Constituição Federal – CF), e a competência dos Municípios para organizar e prestar serviços públicos de transporte de interesse local (art. 30, V, CF), a hipótese levantada é de que a interpretação literal da citada competência privativa da União provoca um desequilíbrio em relação às competências constitucionais atribuídas aos Municípios para a regulação e organização dos serviços locais de transporte de passageiros. Foi realizado estudo de caso sobre a regulação dos serviços de moto-táxi, com o uso de pesquisa bibliográfica e documental, especialmente sobre o conteúdo de decisões judiciais e em documentos relativos ao processo legislativo disponíveis no Congresso Nacional. Os resultados encontrados conduziram à conclusão de que a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte não deve prejudicar a competência suplementar dos Municípios quanto ao transporte local e, quanto ao transporte intermunicipal ou metropolitano, a dos Estados. Adicionalmente, conclui-se que o arcabouço jurídico vigente já permite ao Município instituir e regular o serviço de moto-táxi em âmbito local, sendo oportuna, entretanto, a fixação de parâmetros gerais relacionados à segurança desses serviços em legislação federal, no sentido de ampliar a proteção à vida dos usuários e condutores de moto-táxi.

Palavras-chave: Competência municipal; moto-táxi; regulação; transporte e trânsito; divisão de competências.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
1.1 Comentários iniciais	9
1.2 Delimitação do Tema e Definição do Problema de Pesquisa	9
1.3 Pergunta da Pesquisa	10
1.4 Hipótese	10
1.5 Justificativa e Relevância	11
1.6 Objetivos	12
2 REFERENCIAL TEÓRICO	13
2.1 Pacto Federativo e Federalismo Brasileiro	13
2.2 Princípios de Interpretação de Dispositivos Constitucionais	18
2.3 Repartição de Competências na Constituição Brasileira	21
3 METODOLOGIA	26
3.1 Caracterização Geral da Pesquisa	26
3.2 Procedimento de Levantamento de Dados	26
3.3 Análise de Dados	27
4 REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE MOTO-TÁXI	28
4.1 Histórico dos Dispositivos nos Anais da Assembléia Nacional Constituinte	29
4.1.1 Art. 22, XI	29
4.1.2 Art. 30, V	33
4.2 Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal	37
4.3 Iniciativas Legislativas no Âmbito do Congresso Nacional	43
4.3.1 Projetos de Lei do Senado Federal	43
4.3.2 Projetos de Lei da Câmara dos Deputados	44
4.3.2.1 Projetos Anteriores à Vigência do Código de Trânsito Brasileiro	45
4.3.2.2 Projetos Posteriores à Vigência do Código de Trânsito Brasileiro	46
4.3.3 Projeto de Lei nº 6.302, de 2002	50
4.4 O Moto-táxi e a Legislação Federal Vigente	55
5 DISCUSSÃO	59
5.1 Histórico dos arts. 22, XI e 30, V da Constituição Federal	59
5.2 Jurisprudência do STF e Legislação Federal Vigente	60
5.3 Iniciativas Legislativas em Âmbito Federal	63
6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	65
REFERÊNCIAS	70

1 INTRODUÇÃO

1.1 Comentários iniciais

Muitos são os questionamentos jurídicos e práticos decorrentes de aparentes contradições existentes entre dispositivos constitucionais que tratam de questões relativas ao setor de transportes, especialmente diante de temas inerentes à própria concepção do Pacto Federativo.

Embora a redação do inciso XI, do art. 22, da Constituição Federal estabeleça, de forma explícita, que compete privativamente à União legislar sobre trânsito e transporte, a própria Carta Magna também determina, em seu art. 30, inciso V, que compete aos Municípios “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” (grifo nosso). Da mesma forma, devido à competência residual, consoante o art. 25, § 1º da Constituição, entendem os juristas que compete aos Estados a prestação e regulação do transporte coletivo metropolitano e intermunicipal, restando à União a competência executiva referente ao transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, nos termos do art. 21, inciso XII, alínea “e”, da Carta Política.

Dessa forma, mostra-se necessário um aprofundamento nos estudos sobre os princípios jurídicos que norteiam a repartição de competências na Constituição brasileira, desde os pressupostos do Pacto Federativo, passando pelas formas de interpretação das normas legais e, em especial, do texto constitucional, até a análise das decisões do Poder Judiciário e das iniciativas legislativas sobre os limites da competência dos entes federativos na regulação dos serviços de transporte em nível local e regional. Nesse sentido, merece especial destaque a esfera municipal, por ser esse Ente da Federação o mais diretamente relacionado às questões e problemas do transporte urbano.

1.2 Delimitação do Tema e Definição do Problema de Pesquisa

Diante do aparente paradoxo existente entre a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, e a competência dos Municípios e Estados de controle administrativo dos serviços públicos de transporte, o principal aspecto analisado no presente

trabalho é o alcance da competência dos Municípios para estabelecer normas legais e regulamentos para os serviços públicos de transporte de passageiros em nível local.

A análise engloba a discussão sobre a jurisprudência firmada no Brasil, a relação entre os dispositivos constitucionais que tratam do tema, a legislação federal pertinente e o processo legislativo no âmbito do Congresso Nacional, incluindo as conseqüências legais e jurídicas dessas medidas, especificamente quanto à regulação do serviço de transporte remunerado de passageiros por motocicletas e veículos similares, amplamente conhecido como **moto-táxi**.

A opção por pesquisar os aspectos da regulação desse tipo de transporte deve-se às inúmeras polêmicas havidas quanto às tentativas de disciplinamento do serviço por parte de Estados e Municípios, bem como aos intensos embates verificados na votação de propostas legislativas sobre o tema no âmbito do Congresso Nacional. Antes de passar à pergunta da pesquisa, cabe destacar que o termo regulação é utilizado neste trabalho em sentido amplo, englobando todos os tipos de normas legais e regulamentos referentes aos serviços de moto-táxi.

1.3 Pergunta da Pesquisa

Opta-se por seguir a orientação de Gil (2006, p. 27) de que o problema da pesquisa deve ser formulado como pergunta. Assim sendo, considerando o que foi descrito nos itens anteriores, esta pesquisa busca responder à seguinte questão: **em que medida a competência pela regulação e organização dos serviços públicos de transporte de passageiros divide-se entre a União e os Municípios?** Subsidiariamente, também será debatida a competência dos Estados para regular e organizar os serviços que se enquadrem no âmbito da competência residual.

1.4 Hipótese

Entende-se que a competência executiva reconhecida aos Municípios para organizar e prestar os serviços de transporte de passageiros, não guarda relação adequada com as competências legislativas explicitadas pela Constituição, especialmente em face dos princípios norteadores e pressupostos básicos do Pacto Federativo.

Assim sendo, será trabalhada no presente trabalho a hipótese de que **a interpretação literal da competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte**

provoca um desequilíbrio em relação às competências constitucionais atribuídas aos Municípios para a regulação e organização dos serviços de transporte de passageiros.

1.5 Justificativa e Relevância

O estudo justifica-se em razão de proporcionar a discussão sobre temas ainda controversos, tanto no que concerne aos preceitos jurídicos quanto no que diz respeito aos aspectos técnicos, havendo, inclusive, decisões conflitantes no âmbito do Poder Judiciário e na esfera dos pareceres de mérito e de constitucionalidade e juridicidade proferidos nos órgãos competentes do Congresso Nacional.

Especificamente quanto aos aspectos jurídicos dos dispositivos constitucionais atinentes à área de transportes, verifica-se que este é um tema ainda com pouca literatura disponível na área jurídica, embora seja de grande importância para a implementação efetiva das ações de regulação e organização do setor, predominando publicações técnicas e outras que analisam aspectos econômicos e tributários de dispositivos legais.

No que diz respeito à utilidade deste estudo, considera-se que o debate de questões relacionadas às competências do setor de transportes contribuirá para o esclarecimento e para a busca de soluções para os conflitos existentes no setor, podendo, até mesmo, servir de base para a construção de eventual peça legislativa no sentido de dirimir vácuos jurídicos e indeterminações das atuais normas.

Por fim, cabe ressaltar que, apesar das polêmicas e embates sobre a regulação dos serviços de moto-táxi, o fato é que tais serviços representam uma realidade já instituída em grande parte das cidades brasileiras, estando, na maioria dos casos, profundamente inseridos nos hábitos de deslocamento da população. Dessa forma, mesmo sem adentrar em debates de natureza técnica sobre a conveniência de implantação desses serviços, até por envolver aspectos relacionados às peculiaridades de cada Município e de seu sistema de transportes, é essencial que se alcance um entendimento definitivo quanto à competência para, se for o caso, instituir e regular sua prestação, na medida em que serviços regulamentados e fiscalizados pelo Poder público podem garantir padrões mínimos de qualidade e oferecer maior segurança aos usuários.

1.6 Objetivos

O objetivo geral da presente pesquisa é analisar, diante dos pressupostos do Pacto Federativo, a adequação das competências atribuídas constitucionalmente para a União, Estados e Municípios para a regulação e organização do setor de transportes, bem como discutir a pertinência da legislação vigente, das decisões judiciais e das iniciativas legislativas sobre o tema.

Como objetivos específicos, pretende-se:

- apurar a intenção do legislador, no uso do poder constituinte originário, ao inserir a legislação sobre transporte e trânsito no âmbito da competência privativa da União;
- discutir pressupostos do Pacto Federativo aplicados ao setor de transportes;
- sugerir os limites aplicáveis às diversas formas de legislação elaborada pelos Estados e Municípios para a autorização e regulação dos serviços públicos de transporte;
- analisar o processo legislativo relacionado às proposições que versam sobre os serviços de moto-táxi;
- propor caminhos para a solução das polêmicas existentes sobre a competência para regular os serviços de moto-táxi.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, inicialmente apresenta-se uma revisão sobre os pressupostos do Pacto Federativo, considerando-se as origens históricas dessa forma de Estado e as características e peculiaridades do federalismo brasileiro, especialmente no tocante às competências e atribuições dos Municípios. Na seqüência, são discutidos aspectos referentes à repartição de competências federativas e ao princípio da predominância de interesse, bem como são apresentados critérios de interpretação jurídica e de resolução de conflitos entre princípios constitucionais, proporcionando o necessário embasamento das discussões sobre o estudo de caso realizado neste trabalho.

2.1 Pacto Federativo e Federalismo Brasileiro

Conforme Ribeiro (2005, p. 2-3), apesar de as idéias embrionárias a respeito do Federalismo terem sido encontradas em Platão, na obra “A República”, a concepção dessa forma de Estado teve origem teórica nas idéias de Montesquieu, ainda que sem uma formulação empírica, que assim a apresentou:

Se uma república é pequena, ela é destruída por uma força estrangeira, se é grande, destrói-se por um vício interno. Esse duplo inconveniente contamina igualmente as democracias e as aristocracias, sejam elas boas ou más. O mal está na própria coisa: nada há que possa remediar. Assim, há grandes indícios de que os homens teriam sido obrigados a viver sempre sob o governo de um só, se não tivessem imaginado um tipo de constituição que possui todas as vantagens, internas de governo republicano e a força de monarquia. Refiro-me à república federativa.

O surgimento do primeiro regime federalista remonta à segunda metade do século XVIII, na América do Norte. Inicialmente, logo após a independência das treze colônias britânicas, esses treze estados soberanos reuniram-se em uma confederação, por meio de um pacto internacional firmado no ano de 1776, denominado “Artigos de Confederação”. No entanto, de acordo com Maluf (1999, p. 167-70, *apud* MIRANDA, 2007, p.75-76) essa confederação de Estados americanos previa a possibilidade de retirada de qualquer dos membros, a qualquer tempo, situação que fragilizava o pacto, enfraquecia os ideais nacionalistas e dificultava a guerra de libertação. Assim sendo, os representantes dos treze Estados reuniram-se na Convenção de Filadélfia, reunião que resultou na Proclamação da Constituição dos Estados Unidos da América do Norte, no ano de 1787, quando todos os

Estados abdicaram das respectivas soberanias para criar um único Estado soberano, sendo garantida parcela de autonomia aos Estados-membros. Estava estruturada a federação como forma de Estado.

Tendo como base o federalismo norte-americano, diversos Estados do mundo (Brasil, Argentina, Canadá, Suíça, Alemanha e outros) exercem o poder político em seu território sob a forma de Estado federal. Para essa forma de Estado, Silva (2006, p.99) aponta que a essência é a repartição regional de poderes autônomos, justamente no que se distingue da forma de Estado unitário. Nesta, existe somente “um centro de poder que se estende por todo o território e sobre toda a população e controla todas as coletividades regionais e locais”. O autor ainda expõe que o Estado unitário pode ser e geralmente é descentralizado, mas essa descentralização, por mais ampla que seja, gera tão somente uma forma de autarquia territorial, de cunho administrativo, e não entes com autonomia político-constitucional, como nas federações.

Traçando um paralelo entre o Estado federado e o Estado confederado, Miranda (2007, p. 76-77) destaca que na confederação os Estados signatários mantêm sua soberania, a sustentação ocorre por meio de um tratado, os Estados possuem o direito de se retirar e os indivíduos possuem a nacionalidade de cada Estado-membro. Já na federação, os Estados renunciam a soberania em favor de um novo Estado – restando-lhes apenas autonomia –, o instrumento formal de sustentação é uma Constituição Federal, não há direito de retirada, ou seja, a federação é indissolúvel, e a nacionalidade de todos os cidadãos será única. Como se pode notar, até pelas características aqui destacadas, a forma confederada de Estado não é considerada por muitos autores como um Estado confederado, mas como a associação de dois ou mais Estados.

No que concerne ao Estado unitário, forma adotada, entre outros países, pela França, Chile, Uruguai e Paraguai, o mesmo autor defende que essa forma de Estado não se confunde com o federado, na medida em que, ao contrário da federação, o poder político administrativo e as competências legislativas encontram-se centralizados, não há participação da vontade regional na formação da vontade nacional, bem como não há possibilidade de que partes do território organizem-se por meio de Constituições Estaduais, elaboradas em conformidade com a Constituição Federal.

No Brasil, o advento do federalismo ocorreu simultaneamente à proclamação da república, no ano de 1889, após diversas revoltas que tinham entre seus objetivos a descentralização e o aumento das autonomias regionais. Nesse contexto, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, decretada e promulgada pelo Congresso Nacional

Constituinte, em 24/02/1891, estabeleceu a autonomia dos Estados (antigas províncias), garantindo-lhes o exercício de competências remanescentes, nos termos do art. 65, n.2: “em geral, todo e qualquer poder ou direito que lhes não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição”. Quanto aos Municípios, a Carta de 1891 estabeleceu, em seu art. 68, que a organização dos estados deverá assegurar “a autonomia dos municípios, **em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse**” (Grifo nosso).

Desde então, conforme aponta Silva (2006, p. 99), a forma de Estado federal foi mantida nas constituições posteriores, “embora o federalismo da Constituição de 1967 e de sua emenda 1/69 tenha sido apenas nominal”. Considerando que na Constituição de 1967-1969 a área de competência da União era mais dilatada, restando reduzido campo de atuação aos Estados, o autor também defende que “a Constituição de 1988 buscou resgatar o princípio federalista e estruturou um sistema de repartição de competências que tenta refazer o equilíbrio das relações entre o poder central e os poderes estaduais e municipais” (Idem, p. 100). Nesse aspecto, cabe uma ressalva que será explicitada mais adiante, de que, justamente no foco de estudo deste trabalho, ou seja, na distribuição de competências no setor de transportes, a Constituição de 1988, considerada a mais descentralizadora da história brasileira, mostra-se mais centralizadora que a de 1967, considerada a que mais restringiu a atuação dos Entes Federados na história republicana nacional.

Quanto aos aspectos da forma federal do Estado brasileiro, bem como no que se refere à divisão de competências entre os Entes da Federação, Silva ensina que “quando se fala em federalismo, em Direito Constitucional, quer-se referir a uma *forma de Estado*, denominada *federação* ou *Estado Federal*, caracterizada pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, autonomia federativa” (2006, p. 99). Assim sendo, embora cumpra apenas à União o exercício da soberania, certamente os “*Estados-membros* são entidades federativas componentes, dotadas de autonomia e também de personalidade jurídica de Direito Público interno”. (Idem, p. 100).

De acordo com Bonavides, o sistema federalista apresenta duas leis básicas que servem de sustentação para essa forma de Estado: a lei da participação e a lei da autonomia, para as quais expõe as seguintes características:

Mediante a lei de participação, tomam os Estados-membros parte no processo de elaboração da vontade política válida para toda a organização federal, intervêm com voz ativa nas deliberações de conjunto, contribuem para formar as peças do aparelho institucional da Federação e são no dizer de Le Fur partes tanto na criação como no exercício da “substância mesma da soberania”, traços estes que bastam já para configurá-los inteiramente

distintos das províncias ou coletividades simplesmente descentralizadas que compõem o Estado unitário.

Através da lei da autonomia manifesta-se com toda a clareza o caráter estatal das unidades federadas. Podem estas livremente estatuir uma ordem constitucional própria, estabelecer a competência dos três poderes que habitualmente integram o Estado (executivo, legislativo e judiciário) e exercer desembaraçadamente todos aqueles poderes que decorrem da natureza mesma do sistema federativo, desde que tudo se faça na estrita observância dos princípios básicos da Constituição Federal. (BONAVIDES, 2000, p. 181).

Ainda sobre o modelo brasileiro, apesar das críticas de muitos autores sobre a inclusão dos Municípios como componentes da Federação, o fato é que a Constituição de 1988 criou, nos termos de Bonavides (2002, p. 322) uma experiência de federalismo tridimensional, tendo o Município recebido sua competência diretamente da Carta Política. Nesse contexto, pode-se afirmar que a autonomia dos Municípios tem por base três pilares: auto-organização, com poderes para elaborar sua própria lei orgânica e legislação; autogoverno, de forma que os representantes possam ser escolhidos de forma independente do poder central; e auto-administração, que consiste no livre exercício das competências administrativas e legislativas outorgadas pela Constituição Federal.

No mesmo sentido, Araújo e Lorenzetti (2005, p. 6), apontam que a Constituição de 1988 estabeleceu as bases para uma nova forma de atuação entre os Entes Federados “ao conceder maior autonomia para os Municípios, que são, inclusive, colocados expressamente como componentes da Federação, nos termos do art. 18”. Segundo essas autoras, “antes de 1988, as Constituições não explicitavam o poder de auto-organização dos Municípios, limitando-se a conceder-lhes governo próprio e competências exclusivas”. Com o advento da nova Carta, defendem que a autonomia municipal ficou consagrada e assenta-se não em três, mas em quatro pilares, posto que consideram a capacidade normativa própria como um pilar distinto da capacidade de auto-administração. Ainda de acordo com Araújo e Lorenzetti, (*op. cit.*), a despeito do impasse criado pelas discussões sobre a oportunidade da inclusão dos Municípios como Entes da Federação, ficou definida uma nova forma de divisão de competências entre os três níveis de governo:

O Texto Constitucional de 1988 aborda a temática das cidades de modo explícito e define a divisão de competências entre os três níveis de governo, a partir de princípios como a descentralização administrativa e a participação popular, que agora, obrigatoriamente, conformarão a moldura dos diferentes campos de intervenções públicas, incluída a política urbana. (ARAÚJO; LORENZETTI, 2005, p. 6-7).

Como solução para o impasse citado, Silva (2006, p. 101), ao considerar um equívoco a inclusão do Município como componente da Federação, posto que sua natureza é

de divisão política do Estado-membro, sugere que o Município seja considerado um “componente da Federação”, mas não “entidade federativa”. No entanto, devido ao foco deste estudo referir-se aos limites da competência municipal, e não diretamente ao *status* do Município no âmbito da Federação brasileira, seja apenas componente ou entidade federativa, bem como ao fato de as diferenças entre esses dois conceitos não terem consagração no texto da Carta Maior, na seqüência do trabalho não será feita distinção entre eles.

Em relação ao nível de interação entre os membros da Federação, o federalismo brasileiro pode ser enquadrado como cooperativo, o qual é definido por Zippelius como:

Aquele que acarreta uma “obrigação ao entendimento”, quer dizer, o dever das partes no sentido de se harmonizarem entre elas e, caso necessário, aceitarem compromissos. O envolvimento funcional dos Estados membros (e eventualmente até dos corpos territoriais a nível autárquico) nos processos centrais de planejamento e regulação, pode servir de exemplo a esse respeito. (ZIPPELIUS, 1997, p. 512, apud Ribeiro, 2005, p. 10-11)

Esse enquadramento condiz com a visão de Ribeiro a respeito do retorno ao federalismo cooperativo, após o Brasil ter passado durante longo período, a partir da Constituição de 1937, por um modelo onde o centralismo usurpou a autonomia dos membros federados, caracterizando-se pela obrigatoriedade de os Estados-membros reproduzirem, até nos detalhes mais singelos, regras definidas pela União, constituindo o denominado federalismo orgânico. Nas palavras do autor:

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 o Brasil retorna, depois dos anos de trevas institucionais, a um federalismo cooperativo, que se revela, entre outros aspectos, pela definição, no artigo 23, da competência comum para União, Estados e Municípios legislarem sobre um rol mais amplo de matérias, em relação às Cartas anteriores, levando em consideração, segundo o parágrafo único do mesmo artigo, normas para a cooperação entre eles, definidas em lei complementar, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e bem-estar social em âmbito nacional; bem como pela previsão de competência concorrente entre União e Estados-membros. (RIBEIRO, 2005, p. 11-12).

Por fim, cabe ressaltar que, no Brasil, o sistema federalista foi adotado por meio da concessão de autonomia aos Estados-membros, os quais anteriormente não a tinham. Essa formação, do centro para a periferia, difere do já citado modelo norte-americano, onde Estados autônomos e soberanos reuniram-se para formar a federação. De acordo com Silva (2006, p. 102), as federações com histórico de formação centrípeta, como a dos Estados Unidos, costumam ser mais descentralizadas que as de formação centrífuga, como a brasileira.

2.2 Princípios de Interpretação de Dispositivos Constitucionais

Antes de adentrar na seara da repartição de competências entre os Entes Federados, faz-se necessário apresentar alguns princípios de interpretação constitucional, entre os quais Mendes, Coelho e Branco (2008, p. 110) destacam, como sendo de consenso entre a maioria dos autores, os “da unidade da Constituição, da concordância prática, da correção funcional, da eficácia integradora, da força normativa da Constituição e da máxima efetividade”. Além desses, os mesmos autores ainda apontam outros princípios que não estão ligados exclusivamente à interpretação constitucional, que são os da “proporcionalidade ou razoabilidade, o da interpretação conforme a Constituição e o da presunção de constitucionalidade das leis”.

Especialmente relevante no contexto deste trabalho, que analisa dispositivos constitucionais aparentemente conflitantes (inciso XI do art. 22 e inciso V do art. 30 da Constituição), o princípio da unidade da Constituição, conforme os ensinamentos de Canotilho (2000, p. 1.182-84), estatui a exigência de uma coerência narrativa no sistema jurídico. De acordo com o autor, o sentido desse princípio deve ser o da unidade hierárquico-normativa, segundo o qual “todas as normas contidas numa constituição formal têm igual dignidade”, ou seja, não há normas apenas formais, tampouco hierarquia de supra-infra-ordenação dentro da lei constitucional.

Ainda conforme Canotilho, é com base nesse princípio que devem ser analisados os fenômenos de tensão existentes entre vários princípios estruturantes, gerais e especiais de uma constituição, fenômenos que são naturais em razão da forma como são elaboradas as constituições democráticas, geralmente resultantes de um pacto firmado entre representantes dos diversos setores da sociedade, os quais possuem interesses, idéias e aspirações substancialmente diferenciados, muitas vezes até antagônicos ou contraditórios.

Cabe trazer elementos doutrinários relativos a outro aspecto abordado no presente estudo, a análise de decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) no exercício do controle jurisdicional de constitucionalidade, quando do julgamento de ações diretas de inconstitucionalidade movidas contra leis estaduais que tinham por objetivo a regulação dos serviços de moto-táxi nos seus respectivos territórios. O referido controle pode ser caracterizado, segundo os ensinamentos de Bonavides (2002, p. 268-77), como formal e abstrato. O formalismo refere-se ao fato de que o órgão competente examina se a lei foi elaborada em conformidade com o previsto na Constituição, bem como se não contraria

preceitos constitucionais pertinentes à organização técnica dos poderes ou às relações horizontais e verticais desses poderes, ou mesmo se fere o ordenamento de competências da Federação ou qualquer outro aspecto formal exigido. O enquadramento como abstrato decorre do fato de o controle ser exercido por meio de uma ação direta de inconstitucionalidade (ADIn), prevista formalmente no texto da Carta Política, produzindo efeitos em relação a todos os atingidos pela norma (*erga omnes*), não sendo necessária a análise de situação concreta.

Considerando que no andamento do trabalho realiza-se a análise e discussão sobre as referidas decisões, mostra-se necessário apresentar outras questões e princípios relativos às formas de interpretação da norma jurídico-constitucional, como também sobre os níveis de indeterminação dessas normas, posto que sua análise complementa a discussão sobre o princípio da unidade da Constituição, bem como sobre as formas de resolução de conflitos verificados entre dispositivos da Carta Magna.

Entende-se que para a análise dos materiais trabalhados neste estudo, desde proposições, emendas e pareceres, até acórdãos do STF e os próprios dispositivos da Constituição, merecem destaque outros princípios de interpretação constitucional apontados por Mendes, Coelho e Branco (2008, p. 114-22): 1) princípio da concordância prática ou harmonização, que consiste na aplicação das normas buscando-se a máxima preservação dos bens constitucionalmente protegidos; 2) princípio da correção funcional, que orienta a interpretação da Constituição dentro de um sistema coerente e previamente ponderado de repartição de competências; 3) princípio da eficácia integradora, segundo o qual deve ser dada preferência às soluções que favoreçam a integração social e política; e 4) princípio da proporcionalidade ou razoabilidade, o qual remete, em essência, às “idéias de justiça, equidade, bom senso, prudência, moderação, justa medida, proibição de excesso, direito justo e valores afins”.

Quanto aos métodos de interpretação da Constituição, para os quais o debate mais aprofundado sobre as origens filosóficas, metodológicas e epistemológicas fugiria ao escopo deste trabalho, opta-se por aqui ressaltar apenas as indicações teórico-metodológicas sugeridas por Canotilho (2000, p. 1210-14), que incluem os seguintes métodos: 1) jurídico ou hermenêutico clássico, que parte da consideração de que a Constituição deve ser interpretada, para todos os efeitos, como uma lei; 2) tópico-problemático, que tem como premissas o caráter prático da interpretação, o caráter aberto, fragmentário ou indeterminado da lei constitucional e a preferência pela discussão do problema em virtude da abertura das normas constitucionais; 3) hermenêutico-concretizador, cujo pressuposto é o de que a interpretação de

qualquer texto normativo se inicia pela pré-compreensão de seu sentido pelo intérprete ou aplicador; 4) científico-espiritual, cujas premissas básicas baseiam-se na necessidade de se levarem em conta, na interpretação da constituição, as bases de valoração subjacentes ao texto constitucional e o sentido integrador que o texto constitucional deve representar para a comunidade; 5) normativo-estruturante, cujos postulados básicos são a investigação das várias funções de realização do direito constitucional (legislação, administração e jurisdição), a concretização das normas em decisões práticas, a conexão da estrutura da norma com suas funções jurídico-práticas, o pressuposto da não identidade entre norma e texto normativo, a consideração dos preceitos jurídicos positivos como a ponta do *iceberg* normativo, a compreensão de que a norma representa um “pedaço da realidade social” e a concretização normativa baseada, tanto no elemento literal quanto no domínio normativo envolvido; e 6) interpretação comparativa, que envolve a busca de elementos do direito comparado para o esclarecimento de significados para as disposições constitucionais.

Outro aspecto também apontado por Canotilho (*idem*, p. 1.183) é a indeterminabilidade dos princípios jurídicos, “o que não significa que eles sejam imprevisíveis”. Tal indeterminabilidade dos princípios não deve ser confundida com a livre opção aos órgãos ou agentes que interpretam a Constituição em casos concretos, posto que representa apenas a possibilidade de projeções ou irradiações normativas com certo grau de discricionariedade, sempre limitada pela juridicidade objetiva dos princípios.

Nesse contexto, é importante ressaltar que os conflitos e os questionamentos de competência quanto à regulação do setor de transportes também decorrem, em alguma medida, da indeterminação das normas jurídicas, à qual também cumpre, no escopo deste trabalho, avaliar. É importante destacar que a indeterminação aqui analisada distingue-se do enquadramento proposto por Durkheim (*apud* GÜNTER, 2004) que, ao considerar que a indeterminação leva à dissolução de sociedades segmentadas e ao surgimento da divisão do trabalho, a entende como “um indício de retrocesso da força da consciência coletiva e das condições que elevam o espaço da variabilidade da individualidade e, com isso, possibilitam tal divisão”. Aqui trataremos dos aspectos relacionados aos conceitos de indeterminação intencional e não-intencional propostos por Kelsen (1999).

No caso em questão, entendemos em princípio não se tratar de uma indeterminação intencional do ato de aplicação do Direito, ou seja, aquela em que a gradação dos efeitos do dispositivo jurídico tem por base o pressuposto condicionante ou a consequência condicionada (KELSEN, 1999, p. 389). Em outras palavras, não se poderia afirmar existir no tema uma seriação escalonada ou gradual das normas jurídicas, como, por exemplo, na

atribuição da competência legiferante privativa da União em razão do valor estimado para o serviço de transporte.

Já a indeterminação não-intencional do ato de aplicação do Direito, é definida por Kelsen (idem, p. 389) como aquela em que a “indeterminação do ato jurídico pode também ser consequência não intencional da própria constituição da norma jurídica a ser aplicada pelo ato em questão”, ou seja, pode decorrer da pluralidade de significações de uma palavra ou seqüência de palavras referida na norma, ocasionando múltiplas interpretações possíveis.

Situações como essas ou mesmo aquelas decorrentes da não explicitação pelo legislador das medidas a serem tomadas em caso de descumprimento da norma representam uma possibilidade já tradicionalmente reconhecida pela jurisprudência, quando, de acordo com Kelsen (idem, p. 390) o ato involuntário do aplicador do direito determinará qual será a alternativa a ser aplicada no caso sob análise, tornando-se tal decisão Direito positivo.

2.3 Repartição de Competências na Constituição Brasileira

Como o presente trabalho enfoca a centralização e a descentralização, quanto aos Entes Federados, de uma atividade estatal, no caso a regulação de um serviço público de transporte de passageiros, cabe aqui ressaltar o comentário de Canotilho (2000), que assim destaca:

[...] o Estado Social assume hoje a forma moderna de Estado Regulador de serviços públicos essenciais. De uma forma crescente, a própria regulação e supervisão é confiada a entidades administrativas independentes [...]. A liberalização e a privatização dos serviços econômicos de interesse geral não significa, de resto, a despedida do Estado e a inexistência de regras públicas.(p. 352).

O mesmo autor ainda expõe, sobre a relevância da distribuição de competências presentes em um Texto Constitucional, o seguinte:

Em termos jurídico-positivos, a compreensão material das estruturas organizatório-funcionais implica: (1) articulação necessária das competências e funções dos órgãos constitucionais com o cumprimento das tarefas atribuídas aos mesmos; (2) consideração das normas organizatórias não como meros preceitos de limites materialmente vazios (típicos de um Estado liberal tendencialmente abstencionista), mas como verdadeiras normas de ação (típicas de um Estado intencionalmente construtivo), definidoras das tarefas de conformação econômica, social e cultural confiadas às várias constelações orgânico-constitucionais; (3) atribuição de um caráter de ação aos preceitos organizatórios o que implica, concomitantemente, a articulação das normas de competência com a idéia de responsabilidade constitucional dos órgãos constitucionais (sobretudo dos órgãos de soberania) aos quais é confiada a execução autônoma de tarefas; (4) apuramento de uma noção de controle constitucional que não se limite a

ênfatar unilateralmente o controle jurídico das inconstitucionalidades e se preocupe também com as sanções políticas pelo não cumprimento das tarefas constitucionais distribuídas pelos órgãos de soberania. (p. 542).

Conforme os ensinamentos de Silva (2006, p. 478), o princípio geral que norteia a repartição de competências entre os integrantes do Pacto Federativo é o da **predominância do interesse** (grifo nosso). Esse princípio estabelece que à União devem ser atribuídas as competências relativas a matérias cujo predomínio do interesse é geral, nacional, enquanto aos Estados deverão ser atribuídas aquelas onde predomina o interesse regional. Dentro da mesma lógica, aos Municípios concernem os assuntos de interesse predominantemente local. Certamente, não é fácil a tarefa de se identificar qual nível de interesse tem preponderância para cada matéria incluída na Carta Magna.

Ainda segundo Silva (*idem*, p. 479), a materialização desse princípio na Constituição brasileira conduziu a um sistema complexo que busca garantir o equilíbrio federativo, fundamentado “na técnica da enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22), atribuição de poderes remanescentes para os Estados (art. 25, § 1º) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (art. 30)”. Além dessa divisão básica, o modelo brasileiro também combina possibilidades de delegação de parte da competência privativa (art. 22, parágrafo único), áreas de atuação comum da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23), bem como setores em que União, Estados e Distrito Federal têm competência concorrente para legislar (art. 24). No âmbito da competência concorrente, no entanto, vale ressaltar que cabe à União o estabelecimento de diretrizes gerais, enquanto são deferidas aos Estados e ao Distrito Federal (art. 24, §§ 1º e 2º) e, até, mesmo, aos Municípios, nos termos do inciso II do art. 30, a competência suplementar.

Também sobre a repartição de competências na Constituição Federal de 1988, Mendes, Coelho e Branco (2008, p. 820) destacam que os assuntos mais relevantes e de interesse comum à vida social dos vários rincões do País estão enumerados nos incisos do art. 22. Acerca da competência dos Municípios, os autores (*idem*, p. 823) apontam que lhes são reconhecidos o poder de auto-organização (poder constituinte), que deve ser expresso por meio das leis orgânicas, as quais são limitadas por princípios da Constituição Federal e da respectiva Constituição estadual. As demais competências legislativas e materiais foram tratadas de modo global, seja de forma explícita, como no inciso IV do art. 30 (criar, organizar e suprimir distritos), seja de forma implícita, como no art. 30, inciso I (legislar sobre assuntos de interesse local).

Por fim, Mendes, Coelho e Branco (*idem*, p. 824) entendem que “sobre os temas de interesse local, os Municípios dispõem de competência privativa”. Além disso, corroborando

o defendido por Silva (2006), esses autores também consideram que “aos Municípios é dado legislar para complementar a legislação estadual e federal, desde que isso seja necessário ao interesse local”. O que importa observar, no exercício dessa competência, é que a norma municipal deve respeitar os princípios das normas federais e estaduais vigentes, bem como o fato de que a superveniência de lei federal ou estadual que contrarie a norma municipal suspende sua eficácia.

Na mesma linha dos autores anteriormente citados, Meirelles (2003, p. 321) explicita que a competência legislativa suplementar foi deferida aos Estados, nos termos do art. 24, § 2º da Constituição Federal, mas também aos Municípios, nos termos do art. 30, inciso II, da Carta. O autor ainda faz a distinção entre a competência executiva, definida como a competência material para a execução dos serviços, e a competência legislativa, que se refere à capacidade de editar leis. Sobre a relação dessas competências com a organização e manutenção dos serviços públicos locais, Meirelles assim dispõe:

A competência do Município para organizar e manter serviços públicos locais está reconhecida constitucionalmente como um dos princípios asseguradores de sua autonomia administrativa (CF, art. 30, V). A única restrição é a de que tais serviços sejam de seu interesse local. O interesse local – já o definimos – não é interesse exclusivo do Município, porque não há interesse municipal que não o seja, reflexamente, do Estado-membro e da União. O que caracteriza o interesse municipal é a sua **predominância para o Município** em relação ao eventual interesse estadual ou federal acerca do mesmo assunto. **Integra essa competência municipal a elaboração de lei local disciplinando as concessões e permissões de serviço público, atendidas as normas gerais estabelecidas nas Leis 8.987 e 9.074 de 1995.** (MEIRELLES, 2003, p. 321-22). (Grifos nossos).

Dessa forma, nota-se que a aferição do critério do interesse local para a aplicação da competência municipal sobre serviços públicos locais deve ser feita em cada caso concreto, sempre com base no critério da predominância do interesse, e não no da exclusividade. Especificamente no setor de transportes, o próprio texto da Constituição Federal já elegeu o transporte coletivo como serviço público de interesse local, inclusive considerando-o como essencial (art. 30, V).

Ainda no âmbito da repartição de competências, Moraes (1999, p. 271), discorrendo especificamente sobre a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, determinada pelo art. 22, inciso XI, da Constituição Federal de 1988, aponta a atual Carta Política alterou a divisão estabelecida anteriormente, na Constituição de 1967, alterada pela Emenda nº 1, de 1969, na medida em que a Constituição anterior disciplinava a competência concorrente da União e dos Estados para legislar sobre tráfego e trânsito (art. 8º, inciso XVII, “n” e parágrafo único do art. 8º da Constituição Federal de 1967-69). Dessa

forma, fica caracterizada uma centralização das competências relacionadas ao tema na Carta de 1988, que retirou atribuições dos Estados em favor da União. Como já referido, essa alteração vai em sentido contrário à lógica descentralizadora assumida pelo legislador constituinte responsável pela atual Constituição.

Corroborando a idéia de que, no conjunto, a Constituição de 1988, diferentemente do disposto no inciso XI do art. 22, foi construída sob uma ótica descentralizadora, baseada na ampliação da autonomia dos Entes Federados, Gonçalves (2006, p. 13), faz o seguinte comentário:

Sob a vigência da atual Constituição da República, promulgada em 1988, a relação dos entes federativos, uns com os outros, passou a ser ditada pelo princípio da autonomia, não mais comportando decisões unilaterais, por força de lei, que colocassem em risco a capacidade de algum deles de exercer plenamente suas competências.

Analisando a competência para disciplinar o trânsito e o transporte intermunicipal, Moraes (1999, p. 272) destaca que a Constituição atribui à União a competência para explorar os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (art. 21, XII, “e”), enquanto o transporte municipal é remetido explicitamente à competência do Município (art. 30, V). Nesse contexto, conclui o autor que “não compete à União, tampouco aos municípios, legislarem sobre normas de trânsito e transporte intermunicipal, sob pena de invasão da esfera de atuação do Estado-membro”. Por fim, Moraes ainda ressalta que “no exercício **da competência de legislar sobre transporte intermunicipal**, o Estado não poderá impor limitações ao tráfego de pessoas ou mercadorias, por meio de tributos intermunicipais”. (Grifo nosso).

Destaque-se, aqui, que o referido autor traçou uma relação direta entre a competência executiva para prestação dos serviços de transporte intermunicipal, no caso a competência residual dos Estados, com a competência para legislar sobre esses serviços. Essa relação também foi notada nos textos de Meirelles (*op. cit.*), que embora tenha feito uma distinção entre competência executiva e competência legislativa, reconheceu que a competência para organizar manter serviços públicos locais engloba a elaboração de lei local disciplinando as concessões e permissões de serviço público, respeitadas as normas gerais estabelecidas em legislação federal.

Traçando um paralelo entre a competência dos Estados e a competência municipal para “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão, os serviços públicos de interesse local, inclusive o de transporte coletivo, que tem caráter essencial” (art. 30, V, CF), pode-se inferir, até com maior segurança, posto que a competência municipal está claramente

explicitada no Texto Constitucional, que também ao Município é permitido legislar sobre o transporte municipal, no sentido de estabelecer normas essenciais para o bom cumprimento das atribuições a ele delegadas pelo texto da Carta Política. Nesse sentido, Moraes (1999, p. 272) considera que essa determinação está alinhada com o princípio da predominância do interesse local, consoante o art. 30, I, da Constituição.

Por fim, cabe discutir a citação explícita do termo “transporte coletivo” no dispositivo em tela da Carta Magna, no sentido de que essa citação poderia prejudicar o enquadramento na competência municipal dos demais serviços públicos de transporte, no caso, os serviços de transporte individual de passageiros, como os de táxi e moto-táxi. Sobre esse aspecto, destaca-se que a simples leitura do Texto Constitucional deixa claro que a citação do transporte coletivo remete diretamente à sua essencialidade, sem prejuízo da classificação dos serviços públicos de transporte individual de passageiros como serviços de interesse local, desde que não ultrapassem os limites do respectivo Município. Até pelo contrário, a citação de uma categoria de transporte de passageiros mostra, de forma inequívoca, que nesse tipo de serviço o interesse predominante é o do Município, situação que embasa a atribuição de competência regulamentar nesse campo a esses Entes da Federação.

3 METODOLOGIA

Este capítulo apresenta a descrição das etapas do levantamento de dados para o estudo de caso proposto, os métodos, técnicas e fontes utilizadas, além dos processos de agrupamento e análise do material levantado.

3.1 Caracterização Geral da Pesquisa

Embora possa ser classificada como uma pesquisa **descritiva**, uma vez que se tem por objetivo conhecer e interpretar a realidade sem nela interferir para modificá-la, espera-se que os resultados finais do trabalho possam, posteriormente, contribuir para sanar eventuais falhas identificadas no arcabouço jurídico do setor de transportes brasileiro. Sem prejuízo da classificação anterior, a presente pesquisa também possui caráter **explicativo**, posto que entre suas preocupações centrais estão a identificação e a explicação de fatores que contribuem para a ocorrência de fenômenos, no caso, a explicação sobre as relações entre os dispositivos constitucionais e legais que estabelecem os limites da competência municipal na regulação de serviços de transporte de passageiros.

Quanto ao modelo conceitual e operativo, a pesquisa classifica-se como **bibliográfica**, tendo em vista a utilização da contribuição de diversos autores para sua fundamentação, sendo também classificada como **documental**, visto que foram trabalhados diversos materiais e documentos públicos que ainda não tinham recebido tratamento analítico. Por fim, a pesquisa empreendida também pode ser classificada como **longitudinal**, pois envolve o levantamento e a coleta de dados ao longo do tempo, e, por envolver **estudo de caso**, enseja o aprofundamento e a pesquisa exaustiva no objeto de trabalho, de forma a permitir o adequado detalhamento e amplitude dos processos em investigação.

3.2 Procedimento de Levantamento de Dados

A opção metodológica adotada nesta pesquisa envolve essencialmente a revisão da literatura jurídica citada no capítulo anterior, bem como a análise de documentos públicos, utilizando-se basicamente dados de proposições, emendas, pareceres, notas técnicas, recursos, notas taquigráficas de reuniões e outros documentos disponíveis no Congresso Nacional. Além dessas fontes, são também revisadas petições, pareceres e acórdãos proferidos em

processos transcorridos no Supremo Tribunal Federal (STF), bem como são relatadas decisões judiciais de outras instâncias. Esses documentos referem-se sobretudo à iniciativa legislativa dos Entes Federados no que toca à regulação dos serviços de moto-táxi, à legislação vigente ou ao processo legislativo sobre o tema.

Cabe dizer que, no âmbito do processo legislativo, os documentos analisados incluem também os anais da Assembléia Nacional Constituinte, especificamente no que concerne às diversas etapas da tramitação dos dispositivos constitucionais discutidos no estudo – art. 22, XI e art. 30, V –, desde os primeiros anteprojetos dos relatores das comissões específicas, passando pelas emendas recebidas e pareceres, até a redação final da Constituição Federal de 1988.

3.3 Análise de Dados

Com base na citada análise dos documentos públicos, como também da legislação pertinente em vigor – Código de Trânsito, Lei das Concessões, Lei das Licitações etc. – foi realizado um estudo de caso, método recomendado quando se pretende obter conhecimento amplo e detalhado sobre o tema em foco. Neste estudo de caso, são discutidos os limites da competência municipal para a regulação do serviço público de transporte individual de passageiros por moto-táxi, mediante estudo da legislação, da jurisprudência e das proposições legislativas relativas à regulação desse serviço. Os dados referentes ao estudo de caso são apresentados no próximo capítulo, sendo discutidos no seguinte.

4 REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE MOTO-TÁXI

Neste capítulo, são apresentados os principais pontos de cada tema pesquisado para compor o estudo de caso sobre a regulação dos serviços de transporte de passageiros por moto-táxi, os quais foram selecionados segundo o critério da utilidade quanto à compreensão da repartição de competências entre os Entes Federados.

Inicialmente, no item 4.1, é construído um histórico das diversas versões pelas quais passaram os dispositivos constitucionais diretamente relacionados ao tema – art. 22, XI e art. 30, V – até a formação da redação final promulgada. Esse histórico teve por base os anais da Assembléia Nacional Constituinte, de onde foram retiradas informações sobre as redações, emendas, pareceres e substitutivos, e contribui para a verificação da intenção do legislador constituinte (*voluntas legislatoris*) e, mais importante do ponto de vista hermenêutico, do espírito da norma (*voluntas legis*), por meio da contextualização da inserção dos referidos dispositivos no texto da Constituição.

Na seqüência, o item 4.2 reúne a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), firmada nos julgamentos de ações diretas de inconstitucionalidade movidas contra leis estaduais que tinham por objetivo regulamentar os serviços de moto-táxi nos respectivos territórios. Nesse item, são relatados os conteúdos dos acórdãos, os quais ultrapassam a simples análise da constitucionalidade de leis estaduais, também comentando sobre eventual regulação municipal do serviço.

No item 4.3, são apresentadas as proposições legislativas que tramitam ou já tramitaram no Congresso Nacional sobre a regulação dos serviços de moto-táxi, bem como é realizada uma análise detalhada do processo legislativo relacionado ao Projeto de Lei nº 6.302, de 2002, e seus apensos, considerado a principal iniciativa legislativa no sentido de se estabelecer, em norma federal, padrões mínimos para a regulação do serviço.

Por fim, no item 4.4, são descritos os principais instrumentos vigentes nos diplomas legais federais direta ou indiretamente relacionados à regulação da prestação dos serviços de moto-táxi, em especial a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), e a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, conhecida como a Lei das Concessões.

4.1 Histórico dos Dispositivos nos Anais da Assembléia Nacional Constituinte

Relacionado ao objetivo específico do trabalho, de apurar a intenção do legislador, no uso do poder constituinte originário, ao inserir a legislação sobre transporte e trânsito no âmbito da competência privativa da União, esta seção tem início no histórico do art. 22, XI, da Carta Magna, também sendo detalhada evolução do texto do art. 30, V, essenciais para a compreensão dos limites da competência municipal sobre o tema.

4.1.1 Art. 22, XI

A etapa inicial de construção da Constituição de 1988 foi denominada Fase A, que consistiu no anteprojeto do relator da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios, onde o dispositivo analisado foi inserido na alínea “i” do inciso XX do art. 7º, nos seguintes termos:

“Art. 7º Compete à União Federal:

 XX – legislar sobre:

 i) trânsito e tráfegos interestadual e rodovias federais; [...]”

Na Fase B, etapa em foram recebidas emendas ao anteprojeto do relator, foi apresentada uma emenda¹, propondo a seguinte alteração à alínea “i”:

“Art. 7º Compete à União Federal:

 XX – legislar sobre:

 i) trânsito e transporte de pessoas e bens nas vias terrestres

 Parágrafo único. A competência da União não exclui a dos Estados e Municípios para legislar supletivamente sobre a matéria da alínea “i”, respeitada a lei federal.”

Na justificativa da referida emenda, o autor defendia que a nova redação tinha maior precisão técnica, posto que os termos “tráfego e trânsito” são equívocos. Adicionalmente, afirmava que a nova redação tornava claro que Estados e Municípios poderiam legislar supletivamente, desde que respeitada a lei federal sobre o tema. Em seu parecer, o relator considerou a emenda prejudicada, por entender que seu objetivo estaria plenamente atendido

¹ Emenda 66.

pela leitura conjunta do dispositivo que se pretendia alterar com outros do mesmo artigo e do artigo seguinte do substitutivo.

Na Fase C, já sendo o anteprojeto não mais do relator, mas da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios, as alterações em relação ao texto inicial consistiram na retirada da expressão federal do *caput*, bem como na renumeração do inciso, de XX para XXI, além da grafia da palavra *tráfego* no singular:

“Art. 7º Compete à União:
.....
XXI – legislar sobre:
.....
i) trânsito e tráfego interestadual e rodovias federais; [...]”

Na Fase E, etapa em foram recebidas emendas ao anteprojeto da subcomissão, foram apresentadas três emendas², propondo a substituição da expressão da alínea do substitutivo pelas seguintes expressões: 1) “transportes e trânsito”; 2) “normas gerais sobre serviços públicos de transporte coletivo rodoviário de passageiros, transporte de cargas e trânsito nas vias terrestres”; e 3) “trânsito e tráfego nas vias terrestres”. As três emendas, que também tratavam de outros assuntos, foram consideradas parcialmente acolhidas, nos termos do substitutivo adotado, que assim dispôs:

“Art. 8º Compete à União:
.....
XIX – legislar sobre:
.....
h) trânsito e tráfego interestadual e rodovias federais; [...]”

Como se pode notar, nessa fase nenhuma alteração foi processada no dispositivo, com exceção das renumerações que são comuns no processo de elaboração legislativa de grandes textos. Em outras palavras, o acolhimento parcial das emendas não incluiu as partes relativas ao dispositivo aqui pesquisado.

Embora não tenham sido apresentadas emendas na Fase G, o anteprojeto da Comissão da Organização do Estado, integrante da Fase H, incluiu no referido dispositivo a expressão *ferrovias federais*, com a seguinte redação:

“Art. 8º Compete à União:
.....
XIX – legislar sobre:
.....
h) trânsito e tráfego interestadual e rodovias e ferrovias federais; [...]”

² Emendas 98, 115 e 292.

Na Fase I, referente ao anteprojeto de Constituição, o inciso foi tratado em local diverso, especificamente no Título IV, Capítulo II, art. 49, inciso XIX, alínea “h”, porém, sem alterações em seu conteúdo.

Nas Fases J e K, quando foram recebidas emendas de mérito e adequação, foi apresentada uma emenda³ que propunha a supressão da expressão “rodovias e ferrovias federais”, de forma que a redação do anteprojeto deveria restringir-se aos termos “trânsito e tráfego interestadual”. Essa emenda não teve seu conteúdo aproveitado, posto que o projeto de Constituição, apresentado na Fase L, não alterou a redação do dispositivo, apenas o incluindo no Título IV, Capítulo II, art. 54, inciso XXIII, alínea “h”.

Na Fase M, quando foram recebidas as emendas de Plenário e as de iniciativa popular, foram apresentadas quatro emendas⁴, propondo a substituição da expressão da alínea do projeto pelas seguintes expressões: 1) “trânsito e tráfego interestadual e rodovias e ferrovias federais, estipulando que, sob prevalência da legislação federal, Estados e Municípios poderão legislar supletivamente”; 2) “trânsito, transporte e tráfego interestadual e rodovias e ferrovias federais”; 3) “trânsito e transporte de pessoas e bens nas vias terrestres”; e 4) “trânsito, tráfego e transporte em geral”. Das quatro emendas, a primeira e a quarta foram rejeitadas, a terceira considerada prejudicada e a segunda foi parcialmente aprovada.

Apesar de haver uma emenda parcialmente aprovada na fase anterior, em relação ao dispositivo aqui analisado a alteração significativa verificada na Fase N, nos termos do primeiro substitutivo do relator do projeto de Constituição, foi na redação das demais partes do artigo em que ele foi inserido, especialmente quanto ao *caput*, que passou a incluir a palavra **privativamente** (grifamos), bem como em relação ao parágrafo único, que passou a contemplar a hipótese de lei complementar autorizar os Estados a legislar sobre matérias relacionadas no artigo:

“Art. 32. Cabe privativamente à União legislar sobre:

.....

X) trânsito e tráfego interestadual, rodovias e ferrovias federais;

.....

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre matérias relacionadas neste artigo, excetuados os itens II, IV, VI, VII, VIII, XII, XVI e XX.”

Na Fase O, quando foram recebidas as emendas ao primeiro substitutivo do relator, foram apresentadas quatro emendas⁵, propondo a substituição da expressão contida no então

³ Emenda 3.884.

⁴ Emendas 9.538, 13.033, 14.883 e 16.170.

⁵ Emendas 22.227, 22.346, 24.325 e 32.419.

inciso X do art. 32, pelas seguintes expressões: 1) “trânsito e transporte de bens e pessoas nas vias terrestres, admitida a competência supletiva dos Estados e Municípios quanto aos serviços locais”; 2) “tráfego e trânsito nas vias terrestres”; 3) “transporte, trânsito e tráfego nas vias terrestres, aquaviárias e aeroviárias”; e 4) “tráfego nacional, interestadual e rodovias federais”. As quatro emendas apresentadas nessa fase foram rejeitadas, sob a justificativa de não serem sintéticas ou de conflitarem com a orientação dada ao texto pelo relator.

Dessa forma, as alterações encontradas no segundo substitutivo do relator resumiram-se à mudança na numeração do artigo e do inciso e à supressão do parágrafo único do artigo, que tratava da possibilidade de se delegar aos Estados a competência legislativa sobre os temas tratados em alguns dos incisos:

“Art. 21. Cabe privativamente à União legislar sobre:

.....

XI) trânsito e tráfego interestadual, rodovias e ferrovias federais; [...]”

Na Fase Q, quando foi apresentado o Projeto A de Constituição, o dispositivo foi tratado no Título III, Capítulo II, art. 24, inciso XI, tendo retornado ao artigo o parágrafo único, com a seguinte redação:

“Art. 24. Cabe privativamente à União legislar sobre:

.....

XI) trânsito e tráfego interestadual, rodovias e ferrovias federais;

.....

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislarem sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo, desde que não causem risco à soberania e unidade nacionais.”

Na Fase S, quando foram recebidas as emendas de Plenário ao Projeto A de Constituição, foram apresentadas duas emendas de conteúdo idêntico⁶, propondo a substituição da expressão contida no então inciso XI do art. 24, pela expressão “trânsito e transporte de bens e pessoas nas vias terrestres”. Ambas as emendas foram rejeitadas pelo relator, sob o argumento de que o Texto Constitucional então vigente incluía no rol das competências da União, legislar “sobre tráfego e trânsito nas vias terrestres”, sem que houvesse sido criada, até aquela data, qualquer dificuldade quanto à aplicabilidade do sistema nacional de trânsito e de transportes, assim como do Código de Trânsito então vigente.

Apesar da rejeição das emendas apresentadas na fase anterior, na Fase T, quando foi apresentado o Projeto B de Constituição, o dispositivo foi tratado no Título III, Capítulo II, art. 22, inciso XI, tendo incluído o transporte de bens e pessoas em sua redação e, novamente, com alteração do parágrafo único:

⁶ Emendas 222 e 342.

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

.....

XI) trânsito e transporte de bens e pessoas nas rodovias e ferrovias federais;

.....

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.”

Na Fase U, destinada à apresentação de emendas ao Projeto B de Constituição, foram recebidas cinco emendas relativas ao dispositivo em comento⁷. Em resumo, as referidas emendas tinham por objetivo suprimir do citado inciso XI as expressões “federais” ou “nas rodovias e ferrovias federais”, de forma que a abrangência da competência da União para legislar sobre trânsito e transporte fosse ampliada.

Argumento comum na justificativa de todas essas emendas, a necessidade de se padronizar e harmonizar, em todo o território nacional, as regras de trânsito e transporte de pessoas e bens. Em algumas delas, também foi levantada a possibilidade de a União estabelecer normas gerais e os Estados e Municípios as complementarem de acordo com suas peculiaridades, além de ressaltada a preocupação em haver um forte retrocesso dos sistemas de trânsito e transportes, caso vigorasse a regra de se legislar em função da natureza da via: federal, estadual ou municipal.

As cinco emendas receberam parecer pela aprovação, tendo o relator manifestado ter participado “do entendimento de que deve ser uniformizada, no País, a legislação sobre trânsito e transporte de bens e pessoas no território nacional”. Dessa forma, na Fase V, foi apresentado o Projeto C de Constituição, tendo o dispositivo sido inserido no Título III, Capítulo II, art. 21, inciso XI. Na Fase X, quando foi atribuída redação final ao Texto Constitucional, o artigo foi renumerado para 22, conforme o texto que foi então promulgado:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

.....

XI) trânsito e transporte;

.....

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.”

4.1.2 Art. 30, V

Na Fase A do processo de tramitação constitucional, o anteprojeto do relator da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, assim abordou os dispositivos que deram origem ao texto promulgado do art. 30, inciso V, da Constituição Federal de 1988:

⁷ Emendas 150, 225, 360, 1.114, 1.201.

“Art. 9º Compete privativamente aos Municípios:

.....

III – organizar e prestar os serviços públicos locais;

§ 1º As atribuições dos Municípios poderão variar segundo as particularidades locais, sendo, entretanto, de sua competência exclusiva os serviços e atividades que digam respeito ao seu peculiar interesse, tais como:

I – prestação dos seguintes serviços públicos:

.....

b) transportes coletivos urbanos e intra-municipais;

.....

III – concessão, permissão ou autorização de serviços públicos locais e fixação dos respectivos preços; [...]”

Também na Fase A, o tema foi tratado paralelamente no âmbito de subcomissão da Comissão da Ordem Econômica, no art. 24 do anteprojeto do relator da subcomissão, que assim estabeleceu:

“Art. 24. O Poder Público organizará e explorará diretamente ou mediante concessão, autorização, permissão ou contrato, os serviços públicos de transporte coletivo de passageiros urbanos.”

Na Fase B, etapa em foram recebidas emendas ao anteprojeto do relator, foram apresentadas três emendas⁸, com os seguintes conteúdos: 1) “o Município organizará e explorará, diretamente ou mediante concessão, autorização, permissão ou contrato, os serviços de transporte coletivo de passageiros, a seu nível”; 2) “o poder público organizará e explorará diretamente ou mediante concessão, autorização, permissão ou contrato, os serviços públicos de transporte coletivo de passageiros urbanos;” e 3) “o poder público organizará e explorará, diretamente ou mediante concessão, autorização ou permissão, os serviços públicos de transporte coletivo de passageiros urbanos.” Após essas emendas, o anteprojeto da subcomissão, Fase C do processo, assim tratou o tema:

“Art. 24. O acesso ao sistema de transporte público de passageiros, caracterizado como serviço essencial nas áreas urbanas, é um direito do cidadão, cabendo ao poder público, além do planejamento e do gerenciamento, a operação do sistema, diretamente ou mediante concessão, autorização, permissão ou contrato.”

Sem alterações nas etapas imediatamente anteriores, na Fase G, quando foram apresentadas emendas ao substitutivo do relator da Comissão da Ordem Econômica, o citado dispositivo recebeu quatro emendas⁹, com os seguintes conteúdos:

“O transporte público de passageiros, caracterizado como serviço essencial nas áreas urbanas, é um direito do cidadão, cabendo ao poder público, além do planejamento e do gerenciamento, a operação do sistema, diretamente ou mediante concessão, autorização, permissão ou contrato.”

⁸ Emendas 62, 176 e 290.

⁹ Emendas 288, 889, 896 e 926.

“Compete aos Estados, às Regiões Metropolitanas e aos Municípios organizar e explorar, diretamente, ou mediante autorização, concessão ou contratação, os serviços públicos de transporte coletivo de passageiros intermunicipal, metropolitano e urbano.”

“Ao Poder Público, através das Prefeituras, caberá a responsabilidade pela oferta e qualidade dos serviços do sistema de transporte coletivo urbano de passageiros, cumprindo o planejamento e gerenciamento através do processo de contratação de empresas privadas que, no prazo máximo de quatro anos, substitua as concessões em vigor.”

“Compete aos Estados, às Regiões Metropolitanas e aos Municípios organizar e explorar, diretamente, ou mediante autorização, concessão ou contratação, os serviços públicos de transporte coletivo de passageiros intermunicipal, metropolitano e urbano.”

Dessa forma, na Fase H, o anteprojeto da Comissão da Ordem Econômica incorporou integralmente a redação da terceira emenda citada, nos termos de seu art. 19:

“Art. 19. Ao Poder Público, através das Prefeituras, caberá a responsabilidade pela oferta e qualidade dos serviços do sistema de transporte coletivo urbano de passageiros, cumprindo o planejamento e gerenciamento através do processo de contratação de empresas privadas que, no prazo máximo de quatro anos, substitua as concessões em vigor.”

Retomando a seqüência evolutiva do primeiro dispositivo apresentado nesta seção, que aborda o tema no âmbito da competência privativa dos Municípios, tanto a Fase I, referente ao anteprojeto de Constituição, quanto a Fase L, que diz respeito ao projeto de Constituição, trouxeram o dispositivo com a mesma redação, nos seguintes termos:

“Art. 66. Compete privativamente aos Municípios:

.....

IV - organizar e prestar os serviços públicos de predominante interesse local.”

Na etapa de emendamento do projeto de Constituição, Fase M, foram apresentadas cinco emendas¹⁰ ao citado art. 66, com os seguintes objetivos: 1) atribuir aos Municípios a competência para organizar e explorar, diretamente ou mediante concessão, permissão ou contrato, por serviço de transporte coletivo de passageiros ao seu nível, com parecer pela aprovação, nos termos de substitutivo; 2) atribuir aos Municípios a competência para conceder linhas intermunicipais de transporte coletivo a toda empresa que se dispuser a explorá-lo desde que observados os requisitos mínimos estabelecidos por lei estadual, com parecer pela rejeição; 3) estabelecer que o transporte coletivo urbano é considerado serviço essencial, de responsabilidade do Poder Público municipal, ao qual caberá garantir qualidade, quantidade e tarifa acessível aos usuários, em especial dos que residem na periferia das cidades, com parecer pela aprovação; 4) estabelecer que o transporte coletivo urbano é um

¹⁰ Emendas 10.450, 11.823, 16.394, 19.063 e 20785.

serviço público essencial, de responsabilidade do Estado, podendo ser operado subsidiariamente através de concessão ou permissão, com parecer pela aprovação; e 5) determinar que o serviço de transporte coletivo urbano de passageiros será diretamente explorado pelo Estado, na forma estabelecida em Lei, vedada a concessão a Empresas Privadas, com parecer pela aprovação.

Dessa forma, na Fase N, quando foi apresentado o primeiro substitutivo do relator da Comissão de Sistematização, os dois dispositivos que tratam do tema receberam a seguinte redação:

“Art. 45. Compete aos Municípios:

.....

IV - organizar e prestar os serviços públicos de predominante interesse local.”

“Art. 239. O transporte coletivo urbano é um serviço público essencial, de responsabilidade do Estado, podendo ser operado subsidiariamente através de concessão ou permissão.”

Na fase de apresentação de emendas ao primeiro substitutivo do relator da Comissão de Sistematização, Fase O, as vinte e três emendas¹¹ recebidas sobre o tema tratavam basicamente do então art. 239, especificamente quanto às formas de operação do serviço de transporte, a substituição do termo “Estado” por “Município” ou “Poder Público” e a inclusão das regiões metropolitanas. Também foi verificado no conteúdo das emendas a preocupação com especificação da característica de essencialidade do serviço, bem como em se definir a possibilidade de delegação da prestação do serviço, por meio de concessão, permissão ou contratação, analisada em contraponto com sua execução direta pelo Poder Público responsável.

Dessa forma, após passar pela Fase P, com a apresentação do segundo substitutivo do relator, o texto dos dispositivos sob análise recebeu, na Fase Q, nos termos do terceiro substitutivo do relator, a seguinte redação:

“Art. 37. Compete aos Municípios:

.....

V - organizar e prestar os serviços públicos de interesse local.”

“Art. 217. O transporte coletivo urbano é serviço público essencial de responsabilidade do Estado, podendo ser operado subsidiariamente através de concessão ou permissão.”

Na fase S, relativa às emendas de Plenário, foram apresentadas duas emendas¹² de idêntico teor, com o objetivo de retirar a palavra “subsidiariamente” do então art. 217. Após a

¹¹ Emendas 22.222, 22.783, 22.993, 23.439, 23.763, 24.030, 24.230, 24.421, 25.014, 25.327, 25.515, 25.667, 26.600, 26.703, 27.858, 28.532, 31.229, 32.798, 33.175, 33.179, 33.185, 33.186 e 34.002.

¹² Emendas 1.587 e 1.917.

apreciação dessas emendas, os dois dispositivos foram finalmente reunidos, na Fase T, nos termos do art. 31 do projeto de Constituição aprovado no primeiro turno:

“Art. 31. Compete aos Municípios:

.....

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; [...]”

Como se pode notar, nessa fase da tramitação já se havia praticamente chegado à redação atual do dispositivo, sendo que na Fase X, quando foi elaborada a redação final do texto promulgado, verifica-se apenas o ajuste na numeração do artigo e a aposição de uma vírgula no final do inciso V, o que culminou na norma constitucional vigente:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

.....

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; [...]”.

4.2 Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

A jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), especificamente quanto à regulação do serviço público de transporte de passageiros por motocicletas e veículos similares – **moto-táxi**, decorre basicamente do julgamento de quatro ações diretas de inconstitucionalidade (ADIns). Dessas ações, três foram movidas pela Confederação Nacional do Transporte (CNT), contra leis estaduais que tinham por objetivo regulamentar os serviços de moto-táxi nos respectivos territórios (ADI 2.606/SC, ADI 3.135/PA e ADI 3.136/MG), e uma foi impetrada pelo Procurador-Geral da República, contra lei do Distrito Federal que instituiu o mesmo serviço, porém, sob o nome de “*moto-service*” (ADI 3.679/DF).

Embora não relacionadas diretamente à regulação dos serviços de moto-táxi, outras ADIns anteriores – ADI-MC 476, ADI-MC 874, ADI-MC 1991 e ADI 2101 – também foram utilizadas na formação da citada jurisprudência, por analisarem leis estaduais que, segundo o entendimento do egrégio tribunal, violaram a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte. Entre os temas tratados nessas ADIns, estão a obrigatoriedade, anterior ao advento do atual Código de Trânsito Brasileiro (CTB), do uso de cinto de segurança no território estadual, a possibilidade de habilitação de motoristas maiores de dezesseis e menores de dezoito anos, a isenção de exame teórico para a obtenção da carteira nacional de habilitação e a obrigatoriedade de notificação pessoal ao condutor, nos casos de autuação por conduzir veículo utilizando telefone celular.

Passando ao conteúdo das quatro ADIns que analisaram leis estaduais e do Distrito Federal sobre a regulação do serviço de moto-táxi, cabe, preliminarmente, destacar que em todas foram proferidas decisões pela inconstitucionalidade das leis submetidas ao controle abstrato do STF. Também comum nas ADIns, o principal argumento para o julgamento procedente das ações foi o inciso XI do art. 22 da Constituição Federal, que trata da competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, bem como a ausência de lei complementar específica que autorizasse os Estados a legislarem sobre o tema, nos termos do parágrafo único do mesmo art. 22.

Na ADI 2.606/SC, que teve como relator o Ministro Maurício Corrêa, e analisou a Lei Estadual nº 11.629, de 07 de dezembro de 2000, do Estado de Santa Catarina, a qual autoriza o Estado a licenciar e emplacar motocicletas destinadas ao serviço de moto-táxi, a decisão assim estabeleceu:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SANTA CATARINA. LICENCIAMENTO DE MOTOCICLETAS DESTINADAS AO TRANSPORTE REMUNERADO DE PASSAGEIROS. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. É da competência exclusiva da União legislar sobre trânsito e transporte, sendo necessária expressa autorização em lei complementar para que a unidade federada possa exercer tal atribuição (CF, artigo 22, inciso XI, e parágrafo único). 2. Inconstitucional a norma ordinária estadual que autoriza a exploração de serviços de transporte remunerado de passageiros realizado por motocicletas, **espécie de veículo de aluguel que não se acha contemplado no Código Nacional de Trânsito**. 3. Matéria originária e de interesse nacional **que deve ser regulada pela União** após estudos relacionados com os requisitos de segurança, higiene, conforto e preservação da saúde pública. Ação direta de inconstitucionalidade procedente. (Grifos nossos).

Votação: unânime. Resultado: procedente o pedido formulado na inicial para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 11.629 /00, do Estado de Santa Catarina. Acórdãos citados: ADI-476-MC (RTJ-136/526), ADI-1479-MC, ADI-1912 (RTJ-170/113), ADI-2101 (RTJ-173/91). N.PP.:(13). Análise: (MML). Revisão:(COF/C). Inclusão: 03/09/03, (SVF). Alteração: 04/09/03, (SVF).

Durante as etapas da análise da ação, o Advogado-Geral da União, José Bonifácio Borges de Andrada, manifestou-se pela improcedência da ADIn, posto que considerou que “a legislação atacada não trouxe qualquer inovação à ordem normativa, no que diz respeito à matéria de trânsito”, na medida em que “não instituiu outra modalidade de transporte remunerado”. Já o Procurador-Geral da República, Geraldo Brindeiro, em parecer acatado pelo relator da ADIn, opinou pela procedência da ação, por entender que compete privativamente à União legislar sobre trânsito e transporte, e que no CTB, legislação federal

específica, “as motocicletas não são reconhecidas como modalidade destinada ao transporte remunerado de passageiros, servindo apenas como veículo de condução de uso pessoal”.

Em seu voto, o relator considerou que a regulação do serviço de moto-táxi é matéria de interesse nacional, e não regional, estando também afeta às leis de trânsito. Nesse sentido, entendeu que seria necessária autorização federal para que a “administração estadual **e até mesmo a municipal**” pudessem regularizar essa espécie de transporte público. (Grifo nosso).

Destacou, ainda, que embora o CTB preveja, em seu art. 96, que os veículos automotores (entre os quais incluem-se as motocicletas) podem ser da categoria aluguel, o art. 97 estabelece que “as características dos veículos, suas especificações básicas, configuração e condições essenciais para registro, licenciamento e circulação serão estabelecidas pelo CONTRAN, em função de suas aplicações”. Em decorrência dessa previsão, conclui “que somente por meio de autorização legislativa federal pode-se admitir o uso de motocicletas como táxi, até porque os veículos de aluguel estão sujeitos às exigências da lei federal (art. 107 do CTB).

Entendeu o relator, ainda, que outros dispositivos do CTB relativos à necessidade de os veículos de aluguel destinados ao transporte remunerado de passageiros estarem devidamente autorizados pelo poder público concedente, bem como a competência municipal prevista no art. 30 da Constituição, “refletem, quanto à matéria, a possibilidade de adoção de normas e medidas de natureza exclusivamente executiva e regulamentar”.

Em outros pontos, o voto do relator ultrapassou a simples análise da constitucionalidade formal da lei estadual atacada, também comentando sobre eventual regulação municipal do serviço, conforme destacado anteriormente, e sobre aspectos técnicos e de segurança da prestação do serviço de moto-táxi. Nessa seara mais de mérito do que propriamente jurídica, o relator considerou que o transporte em duas rodas provoca “incontroversa situação de perigo”, além de impossibilitar o atendimento dos requisitos de segurança, higiene e conforto que a prestação de um serviço público exige.

Na ADI 3.135/PA, que teve como relator o Ministro Gilmar Mendes, e analisou a Lei Estadual nº 6.103, de 12 de janeiro de 1998, do Estado do Pará, a qual estabelece normas de operação para os serviços de transporte de passageiros em motocicletas, motonetas e ciclomotores, a decisão assim estabeleceu:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei do Estado do Pará. 3. Serviço de transporte individual de passageiros prestado por meio de ciclomotores, motonetas e motocicletas. 4. Competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, CF). 5. Precedentes (ADI 2.606/SC). 6. Procedência da ação.

Decisão:

O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 6.103, de 12 de janeiro de 1998, do Estado do Pará, nos termos do voto do Relator. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Plenário, 01.08.2006.

Na análise dessa ação, tanto a Advocacia-Geral da União quanto a Procuradoria-Geral da República manifestaram-se pela sua procedência. O voto do relator não trouxe maiores novidades sobre o tema, apenas reforçando o entendimento de que lei estadual que afronta a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte é inconstitucional. Também foram destacados os precedentes da Corte sobre a matéria, em especial no julgamento da ADI 2.606/SC, anteriormente comentada.

Na ADI 3.136/MG, que teve como relator o Ministro Ricardo Lewandowski, e analisou a Lei Estadual nº 12.618, de 24 de setembro de 1997, do Estado de Minas Gerais, a qual dispõe sobre o licenciamento, pelo departamento de trânsito estadual, de motocicletas destinadas ao transporte remunerado de passageiros, a ementa e a decisão do acórdão assim determinaram:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE MINAS GERAIS. LICENCIAMENTO DE MOTOCICLETAS PARA TRANSPORTE DE PASSAGEIROS ("MOTOTÁXI"). COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. I - Competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (CF, art.22, XI). II - Exercício de atribuição pelo Estado que demanda autorização em lei complementar. III - Inexistência de autorização expressa quanto ao transporte remunerado de passageiros por motocicletas. IV - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei mineira 12.618/97.

Decisão:

O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 12.618, de 24 de setembro de 1997, do Estado de Minas Gerais, nos termos do voto do Relator. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Falaram, pela requerente, o Dr. Juthay Magalhães Neto e, pelo requerido, Governador do Estado de Minas Gerais, o Dr. Daniel Bueno Capeb, Procurador do Estado. Plenário, 01.08.2006.

A Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais alegou que a legislação atacada decorre das múltiplas atividades, algumas delas claramente situadas nas esferas de competência estadual e municipal, decorrentes da atividade administrativa relacionada ao transporte e trânsito, em especial na prestação de serviço público. A manifestação do Governador do Estado foi no sentido de que “não houve criação de modalidade de transporte”, e de que aos Estados já é garantida a competência para o licenciamento de

veículos, nos termos do CTB, e, aos Municípios, essencialmente por se tratar de serviço a ser prestado no âmbito local de seu território, a competência para regulamentar a matéria.

Consultadas na forma da lei, tanto a Advocacia-Geral da União quanto a Procuradoria-Geral da República manifestaram-se pela procedência da ação. Para a primeira, seria necessária lei complementar autorizando o Estado a legislar sobre o tema. Já no parecer do Ministério Público, embora seja reconhecida que a competência para o licenciamento e emplacamento de veículos é do órgão estadual, nos termos do CTB, entende-se que a lei atacada “define e torna oficial, desde logo, nova forma de transporte coletivo remunerado, não contemplada em lei federal”. Além disso, contesta a função legiferante do Município no exercício da competência constitucional para organizar e prestar o serviço público de transporte, alegando que esse ente federativo deve limitar-se a regulamentar o que está previsto em regra federal. Por fim, cita o já comentado art. 97 do CTB, que delega ao Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), a definição das características necessárias para o licenciamento de veículos, de acordo com suas aplicações, ou seja, considera que a matéria carece de disciplina normativa federal.

Tendo acolhido as manifestações da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República, o voto do relator limitou-se a destacar os precedentes do Tribunal sobre a matéria, em especial o já analisado julgamento da ADI 2.606/SC, concluindo que a lei estadual usurpou a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, CF).

No voto proferido pela Ministra Carmen Lúcia, foram feitas basicamente duas observações. Na primeira, a Ministra considerou que “a circunstância de os Municípios estarem a legislar sobre essa matéria ou sobre matéria de um tipo de transporte coletivo, que não é criado pela legislação nacional, realmente, não os autoriza”. Na segunda, considerou como muito grave a situação apreciada, posto que os autos da ADIn apresentam “uma mortandade grande em acidentes com mototáxis”, razão pela qual não se pode ignorar o fenômeno. No entanto, opinou pela inconstitucionalidade da lei estadual, por entender que não se pode solapar a competência da União sobre o assunto.

No julgamento da ADIn, ainda expressaram seus votos o Ministro Cezar Peluso, que entendeu não poder o Município “regulamentar e licenciar veículo não autorizado pela legislação federal para transporte público e remunerado de passageiro”, e o Ministro Sepúlveda Pertence, que manifestou sua preocupação quanto a um dado da realidade que está a reclamar a disciplina federal competente, posto que os serviços de moto-táxi estão, na prática, operando em todo o País.

No julgamento da ADI 3.679/DF, que teve como relator o Ministro Sepúlveda Pertence, e analisou a Lei Distrital nº 3.787, de 02 de fevereiro de 2006, a qual cria, no âmbito do Distrito Federal, o serviço denominado “*moto-service*”, a ementa e a decisão do acórdão assim estabeleceram:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. L. Distrital 3.787, de 02 de fevereiro de 2006, que cria, no âmbito do Distrito Federal, o sistema de MOTO-SERVICE - transporte remunerado de passageiros com uso de motocicletas: inconstitucionalidade declarada por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (CF, art. 22, XI). Precedentes: ADIn 2606, Pl., Maurício Corrêa, DJ 7.2.03; ADIn 3.136, 1.08.06, Lewandowski; ADIn 3.135, 0.08.06, Gilmar.

Decisão:

O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente a ação direta, nos termos do voto do Relator. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, a Senhora Ministra Ellen Gracie (Presidente) e o Senhor Ministro Celso de Mello e, neste julgamento, o Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Gilmar Mendes (Vice-Presidente). Plenário, 18.06.2007.

Ouvida nos termos legais, a Câmara Legislativa do Distrito Federal alegou que a norma atacada não se refere a trânsito e transporte, mas à política de educação para a segurança do trânsito, nos termos do inciso XII do art. 23 da Constituição Federal, que trata da competência comum da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios. A manifestação do Governador do Distrito Federal foi no sentido de que trata-se de matéria de peculiar interesse municipal, razão pela qual defende sua constitucionalidade. A Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República manifestaram-se, ambas, pela procedência da ação.

O voto proferido pelo relator da matéria não inovou em relação ao conteúdo do julgamento das ADIns anteriormente relatadas, limitando-se a destacá-las como precedentes do Tribunal sobre a matéria (ADI 2.606/SC, ADI 3.135/PA e ADI 3.136/MG). Dessa forma, entendeu que o caso não diferia dos precedentes, especialmente porque o texto da lei não cuidava do alegado estabelecimento e implantação de política de educação para a segurança do trânsito, nos termos do art. 23, inciso XII, da Constituição Federal. Assim, concluiu o relator pela inconstitucionalidade da lei distrital, por considerar que, na verdade, busca-se “oficializar e dar aspecto de legalidade à modalidade de transporte remunerado de passageiros com uso de motocicletas: hipótese não prevista em lei federal”.

Especificamente em relação a essa ADIn, deve-se ressaltar que, em momento algum, o voto do relator tratou de uma distinção essencial entre a norma atacada e as leis impugnadas nos julgamentos anteriores, que é o fato de que uma lei do Distrito Federal poderia alcançar

temas inatingíveis por legislação estadual, na medida em que, nos termos do § 1º do art. 32 da Carta Magna, “ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios”.

Concluindo a presente seção, vale destacar que, embora não seja objeto dessa pesquisa analisar decisões judiciais sobre a regulação do serviços de moto-táxi em outras instâncias, que não o STF, já há farto noticiário sobre decisões de tribunais de justiça, no sentido de se considerar inconstitucionais leis municipais que regulem o serviço de moto-táxi nas respectivas localidades. Essas decisões têm sido especialmente fundamentadas nos reiterados pronunciamentos do STF, quando do julgamento das leis estaduais, de que tais normas criam uma modalidade de transporte não contemplada em lei ou regulamento federal.

4.3 Iniciativas Legislativas no Âmbito do Congresso Nacional

Nesta seção, são apresentadas as proposições, ativas e inativas, referentes à disciplina da União quanto aos serviços de transporte de passageiros por moto-táxi, pesquisadas nos sistemas de informação legislativa do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Na realização da pesquisa, foram também identificados projetos de lei não diretamente relacionados com a regulação do serviço, mas com outros aspectos referentes aos moto-táxis, como as questões tributárias dos veículos. Na apresentação dos dados das proposições, todas as informações relativas ao estágio atual de tramitação referem-se ao dia 04/11/2008, data em que foi realizada a última atualização antes da conclusão da pesquisa.

Ao final, em subseção específica, é realizada uma análise detalhada do processo legislativo relacionado ao Projeto de Lei da Câmara dos Deputados de nº 6.302, de 2002 – originado no Senado Federal sob o nº 203, de 2001 –, bem como dos projetos a ele apensados. A escolha desse processo deve-se ao fato de que, até o presente momento, esse grupo de proposições é considerado a principal iniciativa legislativa no sentido de se estabelecerem, em norma federal, padrões mínimos para a regulação serviço.

4.3.1 Projetos de Lei do Senado Federal

O Senado Federal reúne seis projetos de lei sobre os serviços de moto-táxi, sendo que dois deles encontram-se inativos. Os Projetos de Lei nºs 547/2000, 548/2000 e 311/2004 encontram-se em tramitação conjunta, após a aprovação de requerimento nesse sentido. Na

presente data, essas proposições estão aguardando designação do relator pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ, e apresentam os seguintes autores e ementas:

PLS 547/2007 – Senador Jonas Pinheiro: Dispõe sobre a prestação de serviço de transporte público individual de passageiros por motocicletas - moto-táxi;

PLS 548/2007 – Senador João Durval: Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), para criar categoria de habilitação para condutores de veículo motorizado de duas ou três rodas com finalidade remuneratória;

PLS 311/2004 – Senador Leonel Pavan: Dispõe sobre a prestação de serviço público de transporte individual de passageiros por meio de motocicletas e veículos congêneres de aluguel, denominado moto-táxi.

O Projeto de Lei nº 203/2001, de autoria do Senador Mauro Miranda, foi aprovado no Senado e tramita atualmente na Câmara, sob o número 6.302/2002. Essa proposição é objeto de análise mais detalhada na seqüência deste trabalho, sendo que a ementa original apresentava a seguinte redação:

Regulamenta o exercício das atividades dos profissionais em transporte de passageiros, “mototaxista”, em entrega de mercadorias e em serviço comunitário de rua, e “motoboy”, com o uso de motocicleta.

Estão inativos os Projetos de Lei nºs 257/1999 e 128/1997, tendo sido o primeiro arquivado em 2003 e o segundo em 1999, ambos ao término da respectiva legislatura. As ementas desses projetos assim dispunham:

PLS 257/1999 – Senador Carlos Patrocínio: Altera dispositivos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro, com a finalidade de disciplinar a utilização de motocicleta como veículo de transporte público individual de passageiros, na modalidade moto-táxi;

PLS 128/1997 – Senador Ronaldo Cunha Lima: Dispõe sobre a prestação de serviço de transporte público individual de passageiros por motocicletas de aluguel - moto-táxi.

4.3.2 Projetos de Lei da Câmara dos Deputados

Na Câmara dos Deputados, o número de proposições relativas ao serviço de moto-táxi é consideravelmente maior que no Senado Federal, atingindo a monta, entre propostas ativas e inativas, de quarenta e quatro projetos de lei e um projeto de lei complementar. Em razão da considerável mudança no arcabouço jurídico relativo ao tema, promovida pela entrada em vigor do Código de Trânsito Brasileiro – CTB (Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997), que substituiu o antigo Código Nacional de Trânsito, as proposições pesquisadas foram divididas entre anteriores e posteriores ao CTB.

4.3.2.1 Projetos Anteriores à Vigência do Código de Trânsito Brasileiro

Seis foram os projetos de lei apresentados antes da entrada em vigor do CTB, os quais tramitaram de forma conjunta. Nesse processo, o Projeto de Lei nº 2.327/1996 foi o principal, com os demais a ele apensados. Eis a relação dos projetos com os respectivos autores e ementas:

PL 2.327/1996 – Deputado Roberto Pessoa: Ementa: Dispõe sobre o transporte público de passageiros por motocicletas de aluguel – Moto-Táxi;

PL 3.366/1997 – Deputado Humberto Costa: Regulamenta o emprego de motocicletas no transporte público de passageiros em áreas urbanas - serviço de moto-táxi;

PL 3.305/1997 – Deputado Emerson Olavo Pires: Dispõe sobre o transporte público de passageiros por motocicletas de aluguel - moto-táxi;

PL 2.887/1997 – Deputado João Ribeiro: Regulamenta a utilização de motocicletas no transporte público de passageiros em áreas urbanas - moto-táxi;

PL 2.848/1997 – Deputado Severino Cavalcanti: Inclui, sob a modalidade moto-táxi, os motociclos entre os veículos de aluguel destinados ao transporte individual de passageiros; e

PL 2.769/1997 – Deputado Gonzaga Patriota: Estabelece regras para o transporte público de passageiros por motocicletas de aluguel - moto-táxis.

Dois fatos devem ser destacados na tramitação desse grupo de proposições. O primeiro refere-se ao início do trâmite do PL nº 2.327/1996, principal, cujo andamento foi preliminarmente negado pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, que o devolveu ao relator por considerar que o projeto contrariava o disposto no art. 30, V, da Constituição Federal, que trata da competência municipal para dispor sobre o transporte urbano. Dessa forma, a análise do projeto somente prosseguiu após a apresentação de recurso¹³ do autor contra sua devolução, onde foi alegado que o referido projeto tratava de medidas que “deveriam ser tomadas em âmbito federal, por extrapolarem as peculiaridades próprias de cada cidade onde o moto-táxi seja posto a operar”. Adicionalmente, defendeu o autor, em seu recurso, que a decisão de instituir ou não os serviços de moto-táxi, e a de como operacionalizá-los, eram mantidas no projeto como questões “reservadas ao exercício da estrita competência local, nos termos da norma constitucional específica”.

O segundo aspecto, refere-se às razões que levaram os projetos a ser rejeitados, quanto ao mérito, na Comissão de Viação e Transportes – CVT. Conforme parecer aprovado

¹³ Recurso nº 108/1996.

nessa Comissão, o principal motivo para a rejeição das propostas foi a vedação prevista nos arts. 42 e 43 do Código Nacional de Trânsito, vigente à época, que restringia os serviços públicos de transporte de passageiros sobre pneus aos ônibus, para o transporte coletivo, e aos automóveis táxi, para o transporte individual.

Na presente data, os projetos encontram-se na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, aguardando deliberação do Plenário a respeito do Recurso nº 206/1997, do Deputado Roberto Pessoa e outros, contra o parecer pela rejeição aprovado pela CVT, ainda em 1997. Merece atenção o fato de o processo encontrar-se sem movimentação relevante há mais de dez anos.

4.3.2.2 Projetos Posteriores à Vigência do Código de Trânsito Brasileiro

De forma a propiciar melhor entendimento quanto ao conjunto de projetos de lei apresentados após a vigência da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro – CTB, essas proposições foram agrupadas em cinco categorias: 1) projetos em tramitação que versam sobre a regulação dos serviços de moto-táxi; 2) proposições inativas sobre a regulação do serviço; 3) proposições referentes a aspectos tributários do moto-táxi; 4) outros tipos de projetos que abordam o moto-táxi; e 5) Projeto de Lei nº 6.302/2002 e seus apensos, que serão analisados em subseção específica.

Quanto às proposições em tramitação que versam sobre a regulação dos serviços de moto-táxi, o primeiro conjunto refere-se ao Projeto de Lei nº 3.334/2004, e de seus três projetos apensados, com as seguintes ementas:

PL 3.334/2004 – Deputado Carlos Nader: Dispõe sobre a regulamentação da profissão de Transportador de mercadorias por meio de motocicleta (motoboy);

PL 3.556/2004 – Deputado Welinton Fagundes: Regulamenta o exercício das atividades dos profissionais em transporte de passageiros “mototaxista”, em entrega de mercadorias, em serviço comunitário de rua e “motoboy”, com uso de motocicleta;

PL 7.433/2006 – Deputado Carlos Mota: Disciplina a prestação de serviço de transporte remunerado de passageiros ou de carga mediante o emprego de veículo automotor de duas ou três rodas;

PL 3.599/2008 – Deputado Otávio Leite: Cria em âmbito Nacional as diretrizes para o funcionamento do Sistema de Serviços de Mototáxi, independente dos serviços de “motoboy”.

Embora a proposição principal não se refira diretamente ao serviço de moto-táxi, tratando apenas do transporte de mercadorias por meio de motocicleta, o substitutivo que havia sido apresentado na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público – CTASP,

foi no sentido de se reconhecer o exercício da atividade profissional “de transportador de passageiros (mototaxista) e de mercadorias (*motoboy*)”. Embora as proposições já tivessem recebido parecer e substitutivo da CTASP, na legislatura anterior (2003-2007), os projetos foram arquivados ao término da legislatura. Solicitado seu desarquivamento, nos termos regimentais¹⁴, tendo também sido apensado o Projeto de Lei nº 3.599/2008, foi exarado novo despacho determinando a manifestação da CVT, que deverá ocorrer anteriormente à apreciação da CTASP e da Comissão de Comissão e Justiça e de Cidadania – CCJC.

Também nessa categoria encontra-se o Projeto de Lei nº 2.968/2008, que atualmente está no aguardo de manifestação do relator pela CVT, projeto que apresenta os seguintes dados:

PL 2.968/2008 – Deputada Rose de Freitas: Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, para dispor sobre a competência para regular os serviços de transporte remunerado de passageiros em motocicletas e motonetas – moto-táxi.

Essa proposição tem por objetivo explicitar claramente a competência dos Municípios para autorizar, permitir ou conceder a exploração dos serviços de transporte remunerado de passageiros em motocicletas e motonetas, como também, de forma análoga, estabelecer a competência dos Estados no caso de prestação desses serviços em regiões metropolitanas legalmente constituídas. Na justificação da proposta, é citada a indefinição sobre em que nível da Federação está a competência para regular e fiscalizar a prestação dos serviços de moto-táxi, provocada justamente pelo aparente conflito entre os dispositivos constitucionais analisados neste trabalho (art. 30, V, e art. 22, XI, CF).

No que concerne às proposições inativas sobre a regulação dos serviços de moto-táxi, esses projetos foram, em sua maioria, arquivados em decorrência da declaração de prejudicialidade pela CVT, nos termos do art. 164, II¹⁵, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em face da aprovação do Projeto de Lei nº 6.302/2002 por aquela Comissão. Sob esse argumento, a CVT declarou a prejudicialidade dos Projetos de Lei nºs 2.901/2004 e 209/2007, bem como dos respectivos apensos. Especificamente em relação ao PL nº

¹⁴ “Art. 105. Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, [...]”

Parágrafo único. A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava.”

¹⁵ “Art. 164. O Presidente da Câmara ou de Comissão, de ofício ou mediante provocação de qualquer Deputado, declarará prejudicada matéria pendente de deliberação:

I - por haver perdido a oportunidade;

II - em virtude de prejulgamento pelo Plenário ou Comissão, em outra deliberação. [...]”

2.901/2004, embora esteja incluído na lista a seguir, sua situação ainda não está definida, posto que foi apresentado recurso contra a declaração de prejudicialidade, e contra o conseqüente arquivamento, o qual aguarda deliberação do Plenário. Eis as proposições declaradas prejudicadas que têm relação direta com a regulação dos serviços de moto-táxi.

PL 2.901/2004 – Deputado Anselmo de Jesus: Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, para disciplinar o serviço de mototáxi;

PL 2.603/2007 – Deputado Homero Pereira: Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, e estabelece regras gerais para a regulação dos serviços de transporte remunerado de passageiros e mercadorias em motocicletas e motonetas - moto-táxi e moto-frete;

PL 1.576/2007 – Deputado Uldurico Pinto: Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, para dispor sobre a atividade profissional remunerada em veículos de duas ou três rodas;

PL 1.400/2007 – Deputado Fernando de Fabinho: Dispõe sobre o transporte público, para estabelecer requisitos para a prestação de serviços de transporte remunerado de bens e de passageiros em veículos automotores de duas ou três rodas;

PL 1.163/2007 – Deputado Otávio Leite: Cria, em âmbito nacional, as diretrizes para o funcionamento do Sistema de Serviços de Mototáxi;

PL 7.506/2006 – Deputado Inocêncio Oliveira: Fixa norma para o serviço de transporte individual de passageiros em motocicletas de aluguel;

PL 5.833/2005 – Deputado Jorge Gomes: Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, para disciplinar a coloração dos veículos motorizados de duas ou três rodas utilizados no serviço de mototáxi;

PL 209/2007 – Deputado Ribamar Alves: Disciplina o exercício da atividade profissional de moto-taxista, e dá outras providências;

PL 366/2007 – Deputado Inocêncio Oliveira: Fixa norma para o serviço de transporte individual de passageiros em motocicletas de aluguel;

PL 620/2007 – Deputado Dagoberto: Classifica o exercício profissional de Motociclista como categoria profissional diferenciada;

PL 703/2007 – Deputado Humberto Souto: Regulamenta atividade profissional autônoma e de relação de emprego em motocicletas e acrescenta redação à Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997.

Além desses, foram também arquivadas, nos termos do art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, com exceção do PL nº 4.226/2001, que foi retirado pelo autor, as seguintes proposições:

PL 6.815/2006 – Deputado Vadinho Baião: Reconhece o exercício da atividade profissional de Mototaxista;

PL 4.226/2001 – Deputado Carlos Batata: Estabelece normas para prestação de serviços de transporte individual de passageiros através de motocicleta – moto-táxis, e dá outras providências;

PL 1.908/1999 – Deputado Wagner Salustiano: Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, para estabelecer requisitos complementares de habilitação aos motociclistas que forem executar serviços de entrega;

PL 2.705/2000 – Deputado Dr. Hélio: Regula a prestação do serviço de transporte de mercadorias ou documentos utilizando-se de motocicleta, altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que “institui o Código de Trânsito Brasileiro”, e dá outras providências.

Os dois últimos projetos citados, embora tratem do serviço de entrega de mercadorias por motocicleta, apresentam, em sua redação, alteração no art. 135 do CTB, que dispõe sobre veículos de transporte individual e coletivos de passageiros. Dessa forma, opta-se por citar os referidos projetos, posto que a inserção do transporte de mercadorias em veículos de duas rodas no referido artigo acaba por explicitar a possibilidade de inclusão das motocicletas também para os serviços de transporte de passageiros.

Quanto às proposições que versam sobre aspectos tributários do moto-táxi, todas referem-se à redução da alíquota ou isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, na aquisição de motocicletas utilizadas como moto-táxi. Embora não sejam diretamente relacionadas à prestação do serviço, essas proposições, se aprovadas, acabariam por estabelecer uma referência explícita, em lei federal, à utilização de motocicletas para o transporte remunerado de passageiros. Eis as propostas:

PL 6.521/2006 – Deputado Fernando Estima: Altera a Lei nº 8.989, de 1995, com redação dada pela Lei nº 10.690, de 2003, que dispõe sobre a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados IPI, na aquisição de automóveis para utilização no transporte autônomo de passageiros, bem como por pessoas portadoras de deficiência e dá outras providências. (Apensado ao PL 6.184/2005, que concede a isenção do IPI para os veículos destinados ao transporte escolar. Encontra-se na Comissão de Finanças e Tributação – CFT);

PL 7.532/2006 – Deputado Ricardo Izar: Dispõe sobre a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, na aquisição de motocicletas para utilização no transporte autônomo de passageiros, e dá outras providências. (Apensado ao PL 6.521/2006);

PL 7.355/2006 – Deputado Geraldo Resende: Altera a Lei nº 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, isentando do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) a aquisição de motocicletas para utilização de transporte autônomo de passageiros. (Apensado ao PL 6.521/2006);

PL 1.853/1999 – Deputado Pompeo de Mattos: Concede isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) na aquisição de motocicletas por mototaxistas autônomos. (Apensado ao PL 1.863/1996, que possui dezesseis projetos apensados sobre redução ou isenção de IPI. Encontra-se na CFT).

Além das propostas em tramitação sobre a redução da alíquota ou isenção do IPI, também há proposições arquivadas sobre o tema, todas rejeitadas em caráter terminativo na

CFT, em função de serem consideradas inadequadas orçamentária e financeiramente. São as seguintes:

PL 1.375/2003 – Deputado Geraldo Resende: Altera a Lei nº 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, isentando do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) na aquisição de motocicletas para utilização de transporte autônomo de passageiros;

PL 3.497/2000 – Deputado Edinho Araújo: Dispõe sobre a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) na aquisição de motocicletas para utilização no transporte autônomo de passageiros.

Por fim, quanto às proposições que abordam em seu texto, de maneiras diversas, o serviço de moto-táxi, não se enquadrando em nenhuma das categorias anteriormente enumeradas, pode-se relacionar as seguintes:

PL 3.723/2000 – Deputado Raimundo Gomes de Matos: Dispõe sobre a contratação de Seguro de Responsabilidade Civil por operador de transporte de passageiros por motocicletas de aluguel. (Encontra-se na CCJC, aguardando devolução do antigo relator);

PL 6.400/2002 – Deputado Rubens Bueno: Altera o § 1º do art. 261 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro. (Aumenta o limite de pontuação para taxistas e mototaxistas. Encontra-se no Plenário, em regime de urgência, em tramitação conjunta com mais oito proposições que tratam do limite de pontuação)

PLP 394/2008 – Deputado José Airton Cirilo: Autoriza os Estados a legislar sobre o transporte remunerado de passageiros em motocicletas e motonetas – moto-táxi. (Projeto de Lei Complementar, nos termos do parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal. Tramita em regime de prioridade e encontra-se na Comissão de Desenvolvimento Urbano – CDU, aguardando designação de relator).

4.3.3 Projeto de Lei nº 6.302, de 2002

A proposição originária do PL nº 6.302/2002 foi o Projeto de Lei do Senado Federal (PLS) nº 203/2001, que foi inicialmente encaminhado à Comissão de Assuntos Sociais – CAS, para decisão em caráter terminativo. Não tendo sido apresentadas emendas no período regimental, o projeto recebeu parecer pela aprovação, oferecido pela relatora, Senadora Marluce Pinto. Aprovado na CAS e, sem que tenha sido interposto recurso para que a matéria fosse apreciada pelo Plenário do Senado, a proposição foi então encaminhada à Câmara dos Deputados, no dia 12/03/2002.

Por se tratar de matéria já aprovada no âmbito do Senado Federal, o despacho inicial proferido pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, além de submeter o projeto à análise conclusiva das Comissões de Trabalho, Administração e Serviço Público – CTASP, Viação e

Transportes – CVT, e Constituição e Justiça e de Cidadania¹⁶ – CCJC, também determinou que a ele fossem apensadas as proposições que tramitavam na Casa sobre o tema. Naquela data, tais proposições encontravam-se em tramitação conjunta, sendo o Projeto de Lei nº 4.731/1998 o principal, com cinco projetos a ele apensados. Dessa forma, o grupo de projetos inicialmente submetido à análise da CTASP era o seguinte:

PL 6.302/2002 – Senado Federal (Senador Mauro Miranda): Regulamenta o exercício das atividades dos profissionais em transporte de passageiros, “mototaxista”, em entrega de mercadorias, e em serviço comunitário de rua, e “motoboy” com o uso de motocicleta;

PL 4.731/1998 – Deputado Roberto Pessoa: Regula o exercício da atividade profissional de mototaxista;

PL 2.370/2000 – Deputado Jaques Wagner: Dispõe sobre o transporte público de passageiros por motocicletas em áreas urbanas – moto-táxi. (Apensado ao PL 4.731/1998);

PL 3.044/2000 – Deputado José Carlos Coutinho: Regulamenta o emprego de motocicletas no transporte público de passageiros em áreas urbanas - serviço de moto-táxi. (Apensado ao PL 4.731/1998);

PL 4.385/2001 – Deputado Manoel Vitório: Regula a prestação do serviço remunerado de transporte individual de passageiro com a utilização de motocicleta - moto-táxi. (Apensado ao PL 4.731/1998);

PL 4.416/2001 – Deputado Silas Câmara: Regulamenta as atividades de entregador de mercadorias e de transportador de passageiro por meio de motocicleta. (Apensado ao PL 4.731/1998);

PL 5.088/2001 – Deputado José Carlos Coutinho: Fixa regras para o transporte público de passageiros por moto-táxi. (Apensado ao PL 4.731/1998).

Antes do pronunciamento da CTASP sobre esses projetos, ainda foram apensadas ao PL nº 6.302/2002 mais quatro proposições sobre a regulação dos serviços de moto-táxi, conforme se segue:

PL 6.887/2002 – Deputado Carlos Batata: Estabelece normas para prestação de serviços de transporte individual de passageiros através de motocicleta - moto-táxis e dá outras providências;

PL 1.613/2003 – Deputado Rogério Silva: Estabelece normas para prestação de serviços de transporte individual de passageiros através de motocicleta - moto-táxis e dá outras providências. (Apensado ao PL 6.887/2002);

PL 2.384/2003 – Deputada Maninha: Regulamenta o exercício da profissão de motociclista profissional e dá outras providências;

PL 408/2003 – Deputado Zé Geraldo: Modifica a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, estabelecendo requisitos complementares de habilitação para os condutores que tencionam prestar serviço de transporte remunerado de bens ou passageiros em veículo automotor de duas ou três rodas.

¹⁶ À época, a CCJC era denominada Comissão de Constituição e Justiça e de Redação – CCJR.

Dessa forma, completou-se o conjunto de proposições que tramitaram de forma conjunta na Câmara dos Deputados, tendo como projeto principal o PL nº 6.302/2002. Assim sendo, com o propósito de simplificar as citações referentes a esses projetos em cada etapa de sua tramitação, deste ponto em diante, sempre que for citado o PL nº 6.302/2002, deve-se entender a citação como referência ao projeto e às proposições a ele apensadas.

O relator da matéria na CTASP, Deputado Tarcísio Zimmermann, emitiu parecer pela aprovação do PL nº 6.302/2002, na forma de um substitutivo. Em sua análise, o relator abordou, em diversos pontos, a discussão sobre a competência para regulamentar o serviço de moto-táxi, objeto deste trabalho, tendo os seguintes trechos sido extraídos de seus voto:

A existência das atividades denominadas “motoboy” e “mototaxista” é, indiscutivelmente, uma realidade em nosso país. Regulamentados ou não, esses são serviços existentes na maior parte das cidades brasileiras, o que deu margem à apresentação de sucessivos projetos, ora reconhecendo as respectivas profissões, ora estabelecendo requisitos para o exercício das atividades.

Na ausência de uma legislação federal, diversas e contraditórias têm sido as atitudes das autoridades municipais responsáveis pela fiscalização do trânsito e pela autorização para o exercício de atividades econômicas. Ora prospera um esforço de regulamentação, ora é verificada total omissão, permanecendo a atividade sem qualquer fiscalização e controle, ora busca-se coibi-la através da repressão aos que a realizam. [...]

No que tange ao esforço para a sua regulamentação, destacamos as legislações relativas aos serviços de transporte de mercadorias em veículos de duas ou três rodas implantada na cidade de São Paulo e as legislações já existentes em inúmeras cidades, regulamentando os serviços de transporte de passageiros através de mototáxi. Neste último caso, destacamos, sobretudo, a legislação exemplar existente no município de Goiânia, que assegura um efetivo controle público sobre a atividade e as necessárias garantias de qualidade, segurança e efetividade para a população. [...]

O transporte remunerado de passageiros, por sua vez, configura serviço público que requer legislação específica para a sua concessão. O novo Código de Trânsito Brasileiro, ainda que declare a autoridade local competente para a regulamentação do transporte individual de passageiros, é pouco detalhista acerca do tema. [...]

A formulação mais genérica deste dispositivo tem ensejado que municípios tenham a iniciativa de regulamentar o serviço de transporte individual de passageiros por motocicletas. No entanto tal entendimento não é pacífico. Ao contrário, é claramente rechaçado pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.606-2 [...]

Dessa forma, feitas também diversas ponderações de ordem técnica sobre o serviço de moto-táxi, o substitutivo oferecido pelo relator foi no sentido de alterar o Código de Trânsito Brasileiro, “para estabelecer requisitos para a prestação de serviços de transporte remunerado de bens e de passageiros em veículo automotor de duas ou três rodas”. Esse

substitutivo foi aprovado pela CTASP, tendo sido rejeitada uma emenda que a ele foi apresentada, referente ao vínculo empregatício dos moto-taxistas.

Na CVT, foi inicialmente designado como relator da matéria o Deputado Wellington Roberto, que proferiu parecer pela aprovação do PL nº 6.302/2002 e do substitutivo da CTASP, na forma de outro substitutivo, o qual não chegou a ser apreciado pela Comissão. Em virtude da saída do Deputado da CVT, na sessão legislativa seguinte (2007), foi designado relator dos projetos o Deputado Affonso Camargo, que ofereceu parecer pela aprovação do PL nº 6.302/2002 e do substitutivo da CTASP, e pela rejeição da emenda apresentada na Comissão, também na forma de substitutivo. No que se refere à emenda rejeitada, de autoria do Deputado Mauro Lopes, sua intenção era a retirada de qualquer referência no projeto aos serviços de moto-táxi, de forma que restaria apenas a disciplina do transporte de mercadorias por motocicletas. Em seu voto, que incorporou parte do proferido pelo relator anterior, o Deputado Affonso Camargo assim se pronunciou:

A prestação de serviço de transporte de bens ou passageiros em motocicleta já é fato na maioria das cidades brasileiras, em que pesem dissensões acerca de sua legalidade. Como já registrado no parecer proferido pelo Deputado Tarcísio Zimmermann, na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, nem mesmo pronunciamento contrário do Supremo Tribunal Federal à constitucionalidade de lei estadual que institua o serviço de transporte remunerado de passageiros por motocicleta foi capaz de deflagrar alguma mudança significativa nesse quadro. [...]

Diante do manifesto interesse do mercado consumidor, não pode o legislador federal fechar os olhos a essa nova modalidade de transporte remunerado. **Conquanto não se discuta a competência municipal para autorizar, regular e fiscalizar tal atividade, por se tratar de serviço de interesse local, é no plano do Congresso Nacional que medidas e exigências relacionadas à segurança do veículo e à capacitação do condutor devem emergir, conforme acentua o art. 22, XI, da Constituição da República.** (Grifo nosso).

[...] firmamos convicção sobre as exigências mínimas de segurança que devem constar em legislação federal sobre o tema, especialmente no Código de Trânsito [...]

Adicionalmente, entendemos ser necessária a retirada de dispositivos tipicamente relacionados à regulação do serviço de transporte, como a pintura e as inscrições obrigatórias no veículo, tema que deve ser tratado pelo poder público competente para autorizar, permitir ou conceder essas atividades. [...]

[...] quanto à emenda apresentada, como seu mote principal é a retirada de qualquer referência aos serviços de moto-táxi, entendemos que deva ser rejeitada, em razão da importância de se estabelecer regras gerais para garantir a segurança desses serviços.

Lembramos, ainda, que nossa proposta visa a fixar parâmetros gerais, aplicáveis e necessários para a implantação do serviço em qualquer município brasileiro, devendo as peculiaridades serem tratadas nos

regulamentos municipais ou, em caso, de regiões metropolitanas, nos regulamentos estaduais.

Ao substitutivo oferecido pelo relator foram apresentadas oito emendas, sendo que seis foram rejeitadas e duas acatadas, na forma de novo substitutivo, o qual foi então submetido a voto na CVT. Em uma das votações mais disputadas da história da Comissão, o parecer do Deputado Affonso Camargo foi rejeitado, por dezessete votos a doze, tendo sido nomeado como relator do vencedor o Deputado Hugo Leal, que adotou como seu o voto em separado oferecido pelo Deputado Mauro Lopes, o qual reproduzia o texto do substitutivo do Deputado Affonso Camargo, retirando-lhe todas as menções ao serviço de transporte de passageiros por moto-táxi, na forma de subemenda substitutiva da CVT ao substitutivo da CTASP.

De acordo com os registros de áudio da reunião da CVT, um dos principais argumentos utilizados pelos Deputados que se posicionaram de forma contrária ao substitutivo do Deputado Affonso Camargo era o de que havia necessidade de se aprovar uma emenda à Constituição para que pudesse ser atribuída a competência aos Municípios para instituir e regulamentar os serviços de transporte de passageiros por moto-táxi, por entenderem que isso não poderia ser feito no âmbito de legislação ordinária.

Na seqüência, o PL nº 6.302/2002 foi submetido à análise de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa pela CCJC, tendo sido relator o Deputado João Magalhães. Nessa Comissão, foram apresentadas seis emendas aos projetos, todas de autoria do Deputado Dagoberto. Em seu voto, o relator assim se manifestou quanto às emendas:

Com relação as emendas nº 01 a 06 apresentadas pelo ilustre integrante desta Comissão, entendemos que as mesmas não tem condições de prosperar, pois versam diretamente sobre o mérito do projeto de lei, os quais, tempestivamente, foram objeto de análise, discussão e votação do projeto de lei e do parecer com subemenda substitutiva na Comissão de Viação e Transportes, sendo que os temas das citadas emendas foram rejeitados.

Dessa forma, o relator concluiu pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 6.302/2002, na forma da subemenda substitutiva da CVT, e pela anti-regimentalidade e conseqüente rejeição das emendas apresentadas na CCJC. Assim sendo, foi aprovada, no dia 30/10/2008, a redação final do substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei nº 6.302/2002, do Senado Federal (PLS nº 203/2001 na Casa de origem), sem referência alguma à regulação do serviço de transporte de passageiros por moto-táxi. A redação final aprovada possui a seguinte ementa:

Regulamenta o exercício da atividade dos profissionais em transporte de entrega de mercadorias em motocicletas e motonetas – moto-frete.

4.4 O Moto-táxi e a Legislação Federal Vigente

Concluindo a etapa de levantamento de dados relativos ao estudo de caso proposto, nesta seção são apresentados os principais instrumentos vigentes nos diplomas legais federais, direta ou indiretamente relacionados à regulação da prestação dos serviços de moto-táxi. Para tanto, são relacionados dispositivos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro – CTB, trechos da regulamentação estabelecida pelo Contran para o referido código, bem como regras e princípios estabelecidos na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, a chamada Lei das Concessões, e na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei das Licitações.

Preliminarmente, antes de listar os dispositivos do CTB relacionados à prestação dos serviços de moto-táxi, cabe relatar, para efeito comparativo, os instrumentos do antigo Código Nacional de Trânsito – CNT, instituído pela Lei nº 5.108, de 21 de setembro de 1966, que versavam sobre o transporte coletivo e individual de passageiros:

“Art 42. Os veículos de aluguel, destinados ao transporte individual de passageiros, ficarão pela autoridade local e, nos municípios com população superior a cem mil habitantes, como forma de cobrança do serviço prestado.

.....

§ 4º A autoridade competente poderá limitar o número de **automóveis de aluguel** uma vez que sejam atendidas devidamente as necessidades da população.

Art 43. Os veículos de aluguel para transporte coletivo dependerão, para transitar, de autorização, competente.

§ 1º Os veículos de que trata este artigo deverão satisfazer às condições técnicas e os requisitos de higiene, segurança e conforto do público, exigidos em lei, regulamento do documento de autorização.

§ 2º Quando no município ou região não existirem linhas regulares de **ônibus**, é facultado à autoridade competente autorizar, a título precário, que veículo, não enquadrado nas exigências do § 1º deste artigo, transporte passageiros, desde que submetido à prévia vistoria.” (Grifos nossos).

Como se pode notar, o CNT, que foi integral e expressamente revogado pelo CTB, fazia menção explícita aos automóveis, para os veículos de aluguel destinados ao transporte individual de passageiros, e aos ônibus, para aqueles destinados ao transporte coletivo. Nesse sentido, Lorenzetti (2003, p.3), discorrendo sobre a regulação do serviço de moto-táxi em âmbito federal, assim esclarece:

O antigo Código Nacional de Trânsito, ao dispor sobre veículos de aluguel destinados ao transporte individual de passageiros, submetia a matéria ao regulamento baixado pela autoridade local, mas deixava claro que tal tipo de transporte deveria ser efetuado por automóveis. Assim, ficava o Município

impedido de regular o transporte de passageiros por motocicletas, que não era sequer admitido nas normas federais.

Por outro lado, já no CTB, verifica-se que os veículos recebem a seguinte classificação:

“Art. 96. Os veículos classificam-se em:

I - quanto à tração:

a) automotor;

.....

II - quanto à espécie:

a) de passageiros:

.....

3 - motoneta;

4 - motocicleta;

.....

7 - automóvel;

.....

III - quanto à categoria:

.....

d) de aluguel; [...]”

Adicionalmente, o CTB estabelece, em seu art. 97, a competência do Contran para definir as características dos veículos em função de suas aplicações:

“Art. 97. As características dos veículos, suas especificações básicas, configuração e condições essenciais para registro, licenciamento e circulação serão estabelecidas pelo CONTRAN, em função de suas aplicações.”

Na seqüência, abordando especificamente os veículos de aluguel, os arts. 107 e 135 do CTB assim dispõem:

“Art. 107. Os veículos de aluguel, destinados ao transporte individual ou coletivo de passageiros, deverão satisfazer, além das exigências previstas neste Código, às condições técnicas e aos requisitos de segurança, higiene e conforto estabelecidos pelo poder competente para autorizar, permitir ou conceder a exploração dessa atividade.”

“Art. 135. Os veículos de aluguel, destinados ao transporte individual ou coletivo de passageiros de linhas regulares ou empregados em qualquer serviço remunerado, para registro, licenciamento e respectivo emplacamento de característica comercial, deverão estar devidamente autorizados pelo poder público concedente.”

Finalizando a abordagem do tema no âmbito do CTB, o art. 115 estabelece a identificação dos veículos por meio de placas, também remetendo ao Contran seus modelos e especificações:

“Art. 115. O veículo será identificado externamente por meio de placas dianteira e traseira, sendo esta lacrada em sua estrutura, obedecidas as especificações e modelos estabelecidos pelo CONTRAN.

.....

§ 6º Os veículos de duas ou três rodas são dispensados da placa dianteira.”

No exercício das diversas atribuições delegadas pelo Código de Trânsito, o Contran editou, entre outras, a Resolução nº 45, de 21 de maio de 1998, que estabelece o sistema de placas de identificação de veículos. Desde o advento dessa Resolução, o Conselho não faz distinção entre o uso de placas de identificação da categoria aluguel – fundo vermelho com caracteres brancos – entre automóveis e motocicletas, com exceção de alguns detalhes relativos à dimensão das placas e à já estabelecida dispensa da placa dianteira.

Posteriormente, com a edição da Resolução nº 231, de 15 de março de 2007, que revogou a Resolução nº 45/1998, o Contran foi ainda mais claro quanto à possibilidade de se realizar o emplacamento de motocicletas na categoria aluguel, ao estabelecer, no art. 6º da citada Resolução nº 231/2007, a obrigatoriedade da aposição de película refletiva na placa traseira desses veículos:

“Art. 6º. Os veículos de duas ou três rodas do **tipo motocicleta, motoneta, ciclomotor e triciclo** ficam obrigados a utilizar placa traseira de identificação com película refletiva conforme especificado no Anexo desta Resolução e obedecer aos seguintes prazos:

I - **Na categoria aluguel**, para todos os veículos, a partir de 01 de agosto de 2007; [...]” (Grifos nossos).

Sendo essas as principais matérias relativas ao tema no âmbito da legislação de trânsito, também devem ser relacionadas as normas gerais para concessão ou permissão de serviços públicos, as quais se fundamentam no art. 175 da Carta Magna:

“Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.”

A regulação legal exigida pelo texto da Constituição foi atendida pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que “dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos”. Conhecido como a Lei das Concessões, esse diploma legal estabelece princípios, regras e conceitos, muitos dos quais aplicáveis no âmbito da prestação dos serviços públicos transporte urbano, seja por meio de concessão ou permissão:

“Art. 1º As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do art. 175 da Constituição Federal por esta lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos.

Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e **os Municípios promoverão a revisão e as adaptações necessárias de sua legislação às**

prescrições desta lei, buscando atender as peculiaridades das diversas modalidades dos seus serviços.

Art. 2º Para os fins do disposto nesta lei, considera-se:

I - poder concedente: a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, em cuja competência se encontre o serviço público, precedido ou não da execução de obra pública, objeto de concessão ou permissão;

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado; [...]

IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco. [...]

Do Serviço Adequado

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. [...]

Das Permissões

Art. 40. A permissão de serviço público será formalizada mediante contrato de adesão, que observará os termos desta lei, das demais normas pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e à revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente.”

Além desses dispositivos, a Lei das Concessões também possui capítulo específico sobre os procedimentos licitatórios, onde se estabelece a obrigatoriedade de as concessões de serviço público serem objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria. Tal legislação é representada pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que assim estabelece, em seu art. 3º:

“Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.”

Com a apresentação dessas normas legais, conclui-se a reunião dos dados que embasarão a discussão, realizada no próximo capítulo, sobre os resultados encontrados no presente estudo.

5 DISCUSSÃO

Neste capítulo, são discutidos os resultados da pesquisa relatados no capítulo anterior, relacionando-os com os objetivos propostos no capítulo 1 e com o referencial teórico apresentado no capítulo 2. Dessa forma, inicia-se a discussão pelo histórico da construção, na Assembléia Nacional Constituinte, dos dispositivos da Constituição Federal selecionados (art. 22, XI, e art. 30, V). Na seqüência, discute-se, em conjunto com a legislação federal vigente, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) relacionada à competência para regular a prestação dos serviços de moto-táxi, finalizando com a análise das iniciativas legislativas sobre o tema.

5.1 Histórico dos arts. 22, XI, e 30, V, da Constituição Federal

Em relação a esses dispositivos, pode-se afirmar que os processos que conduziram à formação da redação final foram, em essência, bastantes distintos. O que conduz a essa afirmação é o fato de que enquanto o art. 22, XI, passou por uma mudança fundamental, no que diz respeito à distribuição de competências entre os Entes Federados, o art. 30, V, embora tenha passado por várias mudanças de redação, manteve-se intacto quanto à divisão de competências inicialmente proposta. Em suma, a competência do Município para organizar e prestar os serviços locais de transporte manteve-se intacta, ao passo que a competência da União para legislar sobre trânsito e transporte teve seu escopo ampliado durante a tramitação, passando apenas das vias federais para todas as vias, bem como deixou de ser concorrente para ser privativa.

Especialmente em relação ao art. 22, XI, que, conforme já explicitado, está na contramão da lógica descentralizadora da Carta de 1988, vale ressaltar que as razões que levaram à ampliação da competência da União, em detrimento da competência dos demais Entes Federados, foram amplamente justificadas e discutidas nas emendas e pareceres que conduziram à mudança, tendo como diretriz básica a necessidade de padronização da legislação sobre trânsito e transporte nas vias brasileiras. Importa ressaltar, no entanto, que todas as iniciativas que abordaram essa necessidade de padronização referiam-se às regras gerais de trânsito e ao transporte em estradas ou ferrovias, sequer sendo comentada a prestação do serviço de transporte urbano de passageiros, notadamente por não ultrapassar as fronteiras locais.

Dessa forma, no que concerne aos dispositivos analisados, parece-nos claro que a intenção do legislador constituinte e, mais importante, o espírito da norma, são no sentido de que realmente seja restrita a competência dos Entes Federados na elaboração de legislação sobre trânsito e transporte, de forma que não se estabeleçam conflitos nos respectivos sistemas de trânsito e transporte, bem como não se façam exigências adicionais ou indevidas aos veículos e condutores que trafegam pelas diversas Unidades da Federação.

Também cristalino é o entendimento de que essa restrição de competência não deve interferir na autonomia dos Entes Federados para cumprir as atribuições que lhes são constitucionalmente delegadas, como a de organizar e prestar, e, por que não dizer, conforme os ensinamentos de Moraes (1999) e Meirelles (2003), legislar sobre a concessão de serviços públicos de transporte, nos aspectos em que predomina o interesse local, respeitadas as normas federais estabelecidas.

Caso optássemos por uma ou outra posição, extrema, certamente estaríamos violando o princípio da unidade da Carta Política (CANOTILHO, 2000), segundo o qual a interpretação constitucional deve considerar a existência de coerência narrativa no texto, no sentido de se atribuir igual dignidade a todas as normas contidas em uma Constituição. Também nesse sentido nos apóiam os métodos de interpretação da Constituição sugeridos por Canotilho, especialmente o tópico-problemático, que tem como premissas o caráter prático da interpretação, devendo ser considerada a aplicação da norma no caso concreto, ou seja, na legislação do setor de transporte (competência, em geral, da União), em situação onde há o predomínio do interesse local (competência do Município).

Ademais, caso consideremos o caráter indeterminado do Texto Constitucional (KELSEN, 1999), veremos que tal indeterminação conduz a um conjunto de possibilidades por parte do interpretador da norma, no sentido de existir uma gama de interpretações possíveis dos diversos dispositivos constitucionais, sempre limitadas pela juridicidade objetiva do texto, de forma que comandos aparentemente conflitantes possam ser interpretados segundo o princípio da unidade da Constituição.

5.2 Jurisprudência do STF e a Legislação Federal Vigente

Para a discussão sobre a jurisprudência do STF relacionada à regulação do serviço público de transporte de passageiros por moto-táxi, deve-se, preliminarmente, destacar que tal jurisprudência foi formada, basicamente, no julgamento de ações diretas de inconstitucionalidade (ADIns) movidas contra diplomas legais estaduais, e não municipais.

Essa distinção mostra-se necessária em função das diferentes atribuições e competências instituídas pela Constituição a esses Entes Federados.

Tendo se manifestado pela inconstitucionalidade de três normas estaduais e uma do Distrito Federal que pretendiam, direta ou indiretamente regulamentar os serviços de moto-táxi, os principais argumentos utilizados pelo STF basearam-se em três aspectos: 1) a “competência exclusiva da União legislar sobre trânsito e transporte, sendo necessária expressa autorização em lei complementar para que a unidade federada possa exercer tal atribuição (CF, artigo 22, inciso XI, e parágrafo único)”; 2) o fato de que os diplomas estaduais são normas que autorizam a exploração de serviços de transporte remunerado de passageiros em “espécie de veículo de aluguel que não se acha contemplado no Código Nacional de Trânsito”; e 3) a condição de “matéria originária e de interesse nacional, que deve ser regulada pela União após estudos relacionados com os requisitos de segurança, higiene, conforto e preservação da saúde pública.”

Apesar de duas das leis estaduais atacadas não estabelecerem nenhum tipo de regra para a regulação do serviço de moto-táxi, apenas tratando do licenciamento desses veículos pelo órgão de trânsito estadual, competência já atribuída pelo Código de Trânsito Brasileiro (CTB) aos Estados, o egrégio tribunal entendeu tratar-se de uma legalização indireta do serviço, pois havia nessas leis referência explícita à utilização de motocicletas no transporte remunerado de passageiros. Dessa forma, todas as leis analisadas pelo STF receberam, basicamente, o mesmo tratamento.

Embora o voto de relator da ADI 2.606/SC tenha extrapolado a esfera estadual, considerando ser necessária autorização federal para que a “administração estadual **e até mesmo a municipal**” pudessem regularizar essa espécie de transporte público, não discutiremos, de início, o equilíbrio na utilização dos dispositivos constitucionais analisados neste trabalho, posto que não se aplica o art. 30, V, da Constituição Federal para regulação em nível estadual. Faz-se necessário, entretanto, destacar um pressuposto equivocado assumido pelo STF no julgamento da ADI 2.606/SC, a primeira a ser julgada, cujo acórdão constituiu precedente decisivo para as demais ações.

Tal equívoco refere-se ao fato de que as motocicletas forma consideradas “**espécie de veículo de aluguel que não se acha contemplado no Código Nacional de Trânsito**”, razão pela qual, até mesmo a regulação municipal do serviço, deveria aguardar pela sua autorização em normas federais. Essa citação da regulação municipal, em acórdão que concluiu pela inconstitucionalidade de lei estadual, tem provocado inúmeras interpretações,

por tribunais de justiça dos Estados, no sentido da inconstitucionalidade de legislação ou regulamento municipal sobre o serviço de moto-táxi.

Na verdade, conforme claramente mostrado na seção que apresentou a legislação federal vigente, a tão esperada regulação federal sobre o tema já ocorreu, por meio do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), que revogou explicitamente a vedação do uso de motocicletas como veículo de aluguel, que vigorava no antigo Código Nacional de Trânsito. Essa revogação foi explicitada de forma ainda mais inequívoca pelas Resoluções do Contran relativas ao tema, que incluem as motocicletas entre os veículos passíveis de licenciamento e emplacamento na categoria aluguel.

Não sem razão, as decisões do STF, embora se referissem à Lei nº 9.503/1997 (CTB), citavam freqüentemente e erroneamente a expressão “Código Nacional de Trânsito”, quando deveriam referir-se ao “Código de Trânsito Brasileiro”, e analisavam a matéria como se o antigo Código Nacional ainda vigorasse, reiterando, repetidas vezes, que o moto-táxi era modalidade de transporte vedada pela legislação federal. Se assim o fosse, assim como as normas sobre os moto-táxi, também seriam inconstitucionais todos os regramentos municipais relativos aos serviços de táxi, posto que o tratamento dessas duas categorias no âmbito da legislação federal vigente, o Código de Trânsito Brasileiro, é rigorosamente idêntico, nos mesmos dispositivos (arts. 96, 107 e 135), sem distinção alguma.

Também merece ser discutido o argumento, apresentado nas decisões do STF, de que a regulação dos serviços de moto-táxi constitui matéria originária, que deve ser regulada pela União após estudos relacionados com os requisitos de segurança, higiene, conforto e preservação da saúde pública. Sobre esse aspecto, entendemos que as regras vigentes na Lei das Concessões, em conjunto com as disposições do CTB, que remetem a análise desses requisitos ao poder concedente, constituem parâmetros federais mínimos suficientes para a regulação do serviço pelos Municípios, o que não impede o legislador federal de ampliá-los.

Por fim, deve-se destacar que no julgamento do STF para a ADI 3.679/DF, quando foi argüida a constitucionalidade de uma lei do Distrito Federal, o voto do relator, acatado pelos demais Ministros, em momento algum considerou a peculiaridade do Distrito Federal em relação aos Estados, decorrente do acúmulo das competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, sendo que a norma atacada foi analisada como sendo estadual, sem distinção em relação aos demais julgamentos que o precederam, inclusive quanto ao já citado equívoco na leitura do CTB.

Certamente, caso fossem adequadamente abordadas as competências legislativas do Distrito Federal, esse julgamento poderia constituir jurisprudência mais clara sobre a

competência dos Municípios na regulação do serviço de moto-táxi, mediante o necessário debate relacionado aos limites na interpretação dos dispositivos constitucionais objeto deste estudo.

5.3 Iniciativas Legislativas em Âmbito Federal

Conforme relacionado na seção 4.3, o grande número de proposições encontradas nas duas Casas do Congresso Nacional, ativas e inativas, relacionadas com os serviços de transporte de passageiros por moto-táxi, demonstra o grande interesse social despertado pela matéria, além de refletir o nível em que esses serviços já estão inseridos na realidade de grande parte das cidades brasileiras. Como se pôde notar, os projetos relacionam-se aos mais variados aspectos do tema, incluindo questões tributárias, tentativas de disciplinamento total do serviço ou da profissão de moto-taxista, e, predominantemente, iniciativas no sentido de se estabelecer padrões federais para o moto-táxi, a serem complementados em regulação municipal das localidades que pretenderem estabelecer o serviço.

Em grande medida, os objetivos dessas proposições relacionam-se ao conteúdo das decisões do STF sobre a inconstitucionalidade das leis estaduais que versam sobre o serviço de transporte de passageiros por moto-táxi, as quais fazem menção à necessidade de regulação federal sobre o tema. A despeito de já termos discutido o equívoco do STF ao considerar que ainda não há normas federais estabelecidas sobre a utilização de motocicletas como veículos de aluguel, ignorando dispositivos do CTB e a respectiva regulamentação do Contran, nota-se que predominam no Congresso Nacional proposições que têm por objetivo explicitar claramente a competência dos Municípios para autorizar, permitir ou conceder a exploração dos serviços de transporte remunerado de passageiros em motocicletas e motonetas, como também, de forma análoga, estabelecer a competência dos Estados no caso de prestação desses serviços em regiões metropolitanas legalmente constituídas.

Quanto aos projetos que tramitaram anteriormente à vigência do CTB, as razões para sua rejeição eram claras, posto que o Código Nacional de Trânsito, vigente à época, realmente vedava a utilização de motocicletas como veículos de aluguel destinados ao transporte individual de passageiros. Merece ser destacada, no entanto, a devolução ocorrida no início da tramitação do PL nº 2.327/1996, primeiro a abordar o assunto, cujo andamento foi preliminarmente negado pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, que o devolveu ao relator por considerar que o projeto contrariava o disposto no art. 30, V, da Constituição Federal, que trata da competência municipal para dispor sobre o transporte urbano.

Essa foi uma das poucas decisões encontradas, em toda a pesquisa realizada, que considerou uma interpretação equilibrada entre as normas constitucionais previstas no art. 22, XI, e no art. 30, V, ao invés de simplesmente declarar a competência privativa da União para legislar sobre transporte e trânsito. Dessa forma, a análise do projeto somente prosseguiu após a explicitação de que seu conteúdo tratava tão somente de regras gerais que deveriam ser tomadas em âmbito federal, sendo preservada a competência municipal para instituir e regulamentar o serviço.

Quanto aos projetos que tramitaram já na vigência do CTB, um dos que claramente buscam combater a inconstitucionalidade apontada pelo STF para as leis estaduais é o Projeto de Lei Complementar nº 394/2008, que autoriza os Estados a legislar sobre o transporte remunerado de passageiros por moto-táxi, nos termos do parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal.

O PL nº 6.302/2002 representou, de certa forma, os demais projetos que, em nosso entendimento, abordaram o tema de maneira adequada, ou seja, definindo parâmetros gerais de segurança para os veículos e condutores, no âmbito do CTB, sem interferir nas peculiaridades do serviço de transporte que deveriam ser tratadas nas normas do Poder concedente, seja Município ou Estado, que optarem por autorizar, permitir ou conceder a prestação dos serviços de moto-táxi. Esse projeto, no entanto, até o momento encontra-se aprovado na forma de um substitutivo que sequer menciona o serviço de moto-táxi, a despeito de, em virtude de sua aprovação pela Comissão de Viação e Transportes (CVT), haver sido considerado prejudicado um grande número de proposições sobre o tema.

Outro ponto a ser ressaltado foi o disputado processo de votação do PL nº 6.302/2002 na CVT, onde pôde ser notada a atuação de grupos parlamentares ligados a diversos segmentos da sociedade, opondo-se em especial os favoráveis à regularização dos serviços de moto-táxi e, de outro lado, aqueles ligados ao setor de transporte coletivo, a “bancada do ônibus”. Por fim, deve ser discutido o argumento de que seria necessária alteração constitucional para o estabelecimento, em lei federal, de regras gerais para o serviço de moto-táxi, deixando a cargo dos Municípios as normas locais. Embora essa argumentação tenha sido apresentada por grande parte dos parlamentares que votaram contrariamente à disciplina sobre o serviço na CVT, destacamos que, por todo o exposto neste trabalho, tal argumento não apresenta fundamentos consistentes e deve, pois, ser desconsiderado.

6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Neste capítulo, são expostas as principais conclusões relativas aos objetivos da pesquisa, bem como são apresentadas outras considerações sobre a regulação do serviço de moto-táxi e discutidas as contribuições e limitações do presente estudo.

Com base na doutrina e nos dados apresentados e discutidos nos capítulos anteriores, a primeira conclusão deste trabalho responde à pergunta da pesquisa formulada, relativa à divisão da competência pela regulação e organização dos serviços públicos de transporte de passageiros entre os Entes Federados. Para esse questionamento, o entendimento alcançado é no sentido de que a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte não deve prejudicar a competência suplementar dos Municípios quanto ao transporte local e, quanto ao transporte intermunicipal ou metropolitano, a dos Estados.

Adicionalmente, conclui-se que a competência dos Municípios para suplementar a legislação federal e estadual (art. 30, II, CF) é bem mais ampla que a competência suplementar dos Estados (art. 24, § 2º, CF), posto que, ao contrário desta, a primeira não se limita aos dispositivos listados no art. 24 da Constituição. Ademais, a interpretação da competência suplementar municipal deve ser realizada em conjunto com a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, CF) e, especificamente no contexto deste trabalho, com a da regulação dos serviços municipais de transporte (art. 30, V, CF). Nesse âmbito, do predominante interesse local, a legislação municipal poderia trafegar na esfera de temas presentes no art. 22 da Carta Magna (competência legislativa privativa da União), desde que não seja caracterizado conflito com as normas instituídas pela União, sem que se verifique afronta ao Texto Constitucional.

Especificamente quanto ao serviço de moto-táxi, entendemos ser adequada a definição parâmetros gerais de segurança para os veículos e condutores, bem como de normas gerais para a concessão do serviço em legislação federal, como o CTB e a Lei das Concessões, devendo as peculiaridades do serviço de transporte serem tratadas nas normas do Poder concedente, seja Município ou Estado, nas respectivas esferas de atuação. O Poder normativo é decorrência direta e necessária do controle administrativo a cargo do Poder concedente, em qualquer serviço público.

A despeito desse entendimento, os dados levantados na pesquisa evidenciam, no que concerne à regulação dos serviços de transporte de passageiros por motocicleta – moto-táxi, que há predominância, tanto no âmbito do Poder Judiciário quanto no conteúdo das iniciativas

legislativas, da interpretação literal da competência privativa da União para legislar sobre transporte e trânsito, nos termos do art. 22, XI, da Constituição. Essa predominância ocorre em detrimento de uma análise circunstanciada em relação à competência dos Municípios para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, conforme o art. 30, V, da Carta Política.

Em função dos princípios de interpretação constitucional já discutidos, do espírito da norma (*voluntas legis*) identificado pela análise do processo de construção dos dispositivos constitucionais conjugada com sua interpretação sistêmica (e não meramente literal), da doutrina relativa à distribuição de competências na Constituição Federal e dos pressupostos de autonomia estabelecidos no Pacto Federativo, em especial, no modelo brasileiro de federação, onde o Município é explicitamente declarado como Ente Federado, pode-se concluir que a interpretação literal da competência privativa da União para legislar sobre transporte e trânsito provoca um desequilíbrio em relação às competências constitucionais atribuídas aos Municípios para a regulação e organização dos serviços de transporte de passageiros, **o que confirma a hipótese trabalhada neste estudo.**

Especificamente quanto à jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal sobre o tema, nossa conclusão é de que a análise constitucional da regulação do serviço de moto-táxi foi prejudicada pela adoção de pressupostos equivocados quanto ao tratamento recebido pelas motocicletas no CTB, especialmente quanto à assumida “vedação da utilização desses veículos na categoria aluguel”, anteriormente destacada. Partindo desse pressuposto, tem-se que qualquer regulação estadual ou municipal sobre o serviço de moto-táxi estaria em irremediável conflito com legislação federal que estabelece princípios gerais sobre os veículos e seu tráfego, razão pela qual poderia ser desconsiderado o âmbito da competência suplementar do Ente Federado, posto que essa competência deve ser exercida em conformidade com os princípios nacionais estabelecidos.

Em situação diversa, caso fossem adequadamente colocados os pressupostos do CTB e de sua regulamentação pelo Contran, que permitem, de forma inequívoca, o emplacamento e o licenciamento de motocicletas como veículos da categoria aluguel, ficariam prejudicadas as alegações de que as normas municipais estariam inovando indevidamente em matéria de competência privativa da União. Essa conclusão decorre do fato de que, assim, fica evidenciado que a União já estabeleceu as regras gerais que possibilitam ao Município exercer sua indiscutível competência para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local. Partindo o STF dessas premissas, certamente seria realizada pelo egrégio tribunal a análise

dos limites das competências instituídas aos Entes Federados nos arts. 22, XI, e 30, V, da Constituição Federal.

Dessa forma, conclui-se que o objetivo geral da presente foi alcançado, no sentido de que foi realizada a análise, diante dos pressupostos do Pacto Federativo, da adequação das competências atribuídas constitucionalmente para a União, Estados e Municípios para a regulação e organização do setor de transportes, bem como a discussão sobre a pertinência da legislação vigente, das decisões judiciais e das iniciativas legislativas sobre o tema.

Quanto aos objetivos específicos, pode-se afirmar que: 1) foi apurada a intenção do legislador, no uso do poder constituinte originário, ao inserir a legislação sobre transporte e trânsito no âmbito da competência privativa da União; 2) foi realizada a discussão sobre os pressupostos do Pacto Federativo aplicados ao setor de transportes; 3) foram sugeridos limites aplicáveis às diversas formas de legislação elaborada pelos Estados e Municípios para a autorização e regulação dos serviços públicos de transporte; 4) foi analisado o processo legislativo relacionado às proposições que versam sobre os serviços de moto-táxi; e 5) foram propostos caminhos para a solução das polêmicas existentes sobre a competência para regular os serviços de moto-táxi.

Especificamente quanto aos dois últimos objetivos específicos apontados, cabe a conclusão de que, embora consideremos que a disciplina federal vigente é suficiente para que os Municípios possam adequadamente regulamentar os serviços de moto-táxi, também consideramos oportunas e adequadas as iniciativas legislativas no sentido de estabelecer, em diplomas federais, regras gerais adicionais para ampliar a segurança dos usuários e condutores na prestação do serviço. Essa regulação poderia ocorrer no âmbito da competência da União para instituir diretrizes gerais para os transportes urbanos, consoante o art. 21, XX, da Carta Magna, sem prejuízo da competência municipal prevista no art. 30, V. Ademais, a aprovação dessas regras permitiria, de uma vez por todas, encerrar a discussão judicial sobre a competência dos Municípios para instituir e regular os serviços de moto-táxi.

Embora a discussão sobre os aspectos técnicos e de segurança, bem como sobre a oportunidade da regulação dos serviços de moto-táxi não seja o foco principal deste trabalho, entendemos que devem ser debatidas algumas questões adicionais relativas a essas características, especialmente em função do conteúdo dos acórdãos emitidos pelo STF nas ações diretas de inconstitucionalidade movidas contra as leis estaduais sobre o tema. Nesses acórdãos, foi extrapolada a análise meramente jurídica das referidas leis perante os dispositivos da Constituição Federal, sendo também discutido o mérito das regras sobre os serviços de moto-táxi.

Nesse aspecto, verificamos existir um claro desconhecimento sobre os efeitos do regramento de um serviço público de transportes no que concerne à sua segurança, na medida em que os índices de acidente, no ponto de vista do autor, seriam drasticamente reduzidos com a disciplina normativa do serviço, como já mostra a experiência de cidades como Goiânia, onde os acidentes envolvendo veículos de moto-táxi são ínfimos quando comparados aos índices anteriores à regulação, bem como aos das demais categorias de motociclistas.

Também devem ser consideradas as imensas variações encontradas entre os Municípios de um país com as dimensões continentais e com as diferenças culturais e econômicas do Brasil, sendo que muitas cidades em que hoje operam serviços de moto-táxi sequer possuem sistema de transporte público coletivo. Em outras, esse serviço opera de forma complementar ao transporte convencional, indo aonde os ônibus não vão. Dessa forma, nosso entendimento é o de que a decisão em implantar o serviço de moto-táxi deve ser do Poder público local, consideradas suas peculiaridades.

No que concerne à segurança, certamente o transporte regulamentado pode oferecer melhores condições que o “pirata”, pelo fato de que no serviço legalizado podem ser estabelecidas regras adicionais de segurança para os veículos e para os condutores, os quais têm interesse em preservar sua permissão para operar o serviço. Quanto aos argumentos de que a motocicleta, em razão da obrigatoriedade do uso de capacete que seria compartilhado entre os usuários, não poderia atender ao padrão de higiene necessário à prestação de um serviço público, consideramos que essa alegação encontra-se superada, posto que muitas cidades já incluíram nas normas sobre o serviço o fornecimento obrigatório de touca higiênica descartável, solução que também poderia ser adotada em legislação federal sobre o tema.

Devido ao escopo adotado e da limitação do tempo disponível para a realização deste estudo, não foram pesquisados o inteiro teor das decisões relacionadas à regulação dos serviços de transporte de passageiros por moto-táxi nos tribunais de justiça dos Estados, cujas fundamentações poderiam enriquecer o debate sobre os limites da competência municipal sobre o tema. Dessa forma, sugere-se a realização de pesquisas posteriores abordando tais decisões.

Quanto às principais contribuições deste trabalho, consideramos estarem relacionadas ao alcance dos objetivos propostos, bem como ao fato de que foi proporcionada a discussão sobre tema ainda bastante controverso, tanto jurídica quanto tecnicamente, contribuindo para o enriquecimento da literatura relativa aos aspectos jurídicos da área de transportes.

Também pode ser citada como contribuição do estudo a ampliação do debate sobre questões relacionadas às competências constitucionais do setor de transportes, permitindo esclarecer os caminhos para a busca de soluções para os conflitos jurídicos e técnicos existentes na regulação dos serviços de moto-táxi, de forma a garantir maior conforto, principalmente, e segurança para a população usuária desses serviços.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães; LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. **A Constituição Federal e a política urbana: o alcance da competência municipal**. Brasília: Câmara dos Deputados (CEFOP), 2005.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Texto constitucional de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm Acesso em 20 outubro 2008.

_____. Constituição (1967) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional de 24 de janeiro de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm Acesso em 20 outubro 2008.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 1/92 a 56/2007 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de nºs 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, 2008.

_____. Lei n. 5.108, de 21 de setembro de 1966. Institui o Código Nacional de Trânsito. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L5108.htm Acesso em: 28 outubro 2008.

_____. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. (Inclui alterações posteriores) Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666compilado.htm Acesso em: 28 outubro 2008.

_____. Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. (Inclui alterações posteriores) Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987compilada.htm Acesso em: 28 outubro 2008.

_____. Lei n. 9.503, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. (Inclui alterações posteriores) Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9503compilado.htm Acesso em: 28 outubro 2008.

_____. Resolução n. 45, de 21 de maio de 1998 (Conselho Nacional de Trânsito – Contran). Estabelece o Sistema de Placas de Identificação de Veículos. Disponível em: <http://www.denatran.gov.br/resolucoes.htm> Acesso em: 30 outubro 2008.

_____. Resolução n. 231, de 15 de março de 2007 (Conselho Nacional de Trânsito – Contran). Estabelece o Sistema de Placas de Identificação de Veículos. Disponível em: <http://www.denatran.gov.br/resolucoes.htm> Acesso em: 30 outubro 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2000.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GONÇALVES, Sandro Silva. **Federalização de rodovia estadual**. Brasília: Câmara dos Deputados (CONLE), 2006.

GÜNTER, Klaus. **Teoria da Argumentação no Direito e na Moral: justificação e aplicação**. São Paulo: Landy, 2004.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999

LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. **A regulação do serviço de mototáxi**. Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/tema14> Acesso em: 28 outubro 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 13 ed. Atualizada por Célia Marisa Prendes e Márcio Schneider Reis. São Paulo: Ed. Malheiros, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008

MIRANDA, Henrique Savonitti. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. rev. e atual. Brasília: Senado Federal, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 5. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 1999.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. **Federalismo fiscal e reforma tributária**. 2005. Disponível em www.mundojuridico.adv.br . Acesso em 22 outubro 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2006.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria Geral do Estado**. Tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho. 3. ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.