



PARECER N.º 06/2024

SOLICITANTE: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES

OBJETO: PROJETO DE LEI Nº 121/2024 DE 18 DE NOVEMBRO DE 2024, QUE ESTABELECE NORMAS GERAIS PARA O SERVIÇO DE TRANSPORTE MOTORIZADO PRIVADO INDIVIDUAL E REMUNERADO DE PASSAGEIROS NO MUNICÍPIO DE CACEQUI E DÁ OUTRAS PROVIDENCIAIS.

2954
Câmara Municipal
CACEQUI-RS
Prot. 22-51 Pag. 174
Dist. 03/14/24
Assinatura _____
Data _____

PROJETO DE LEI. SERVIÇO DE TRANSPORTE MOTORIZADO PRIVADO INDIVIDUAL E REMUNERADO DE PASSAGEIROS. INCONSTITUCIONALIDADE.

Vistos, etc...

Chegou a esta Assessoria Jurídica, para análise e parecer, o Projeto de Lei Nº 121/2024 de 18 de novembro de 2024, que estabelece normas gerais para o serviço de transporte motorizado privado individual e remunerado de passageiros por aplicativo no Município de Cacequi e dá outras providências.

Este é o relatório.

Primeiramente, cumpre evidenciar a incontroversa possibilidade de os municípios disporem sobre transporte e trânsito quando prevalecer, na hipótese, o interesse exclusivamente local. Este proceder não viola o disposto no artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal.

Desta forma, o ordenamento jurídico pátrio chancela a regulamentação pela municipalidade do transporte privado individual e remunerado de passageiros por aplicativo.



Assim, é admissível, sob o enfoque constitucional, a regulamentação e a fiscalização do tema pelo Poder Público Municipal, como procedido em qualquer outra atividade econômica, visto que, consoante entendimento pacificado, o transporte privado individual de passageiros por aplicativos se constitui em atividade eminentemente privada e essencialmente econômica.

Contudo, a questão em análise é quanto aos limites existentes nesta intervenção estatal na atividade econômica, levando em consideração uma série de princípios constitucionais, tais como o da livre concorrência, do livre exercício da atividade econômica, do direito de escolha do consumidor e o preceito da razoabilidade.

A esse respeito, pedimos venia para trazer à baila trecho do voto proferido pelo Ministro Roberto Barroso no Recurso Extraordinário nº 1.054.110, que bem estabelece os limites a que deve se adstringir o município para legitimar a sua atuação regulamentar:

(...)

A nova lei federal cuidou também de instituir as normas que deveriam reger a prestação desse transporte individual privado e estabelece algumas regras que, em seguida, vou anunciar. Além disso, a lei federal atribuiu expressamente - resolvendo uma disputa - aos municípios e ao Distrito Federal competência para a fiscalização e a regulamentação desse serviço. Ou seja, a lei federal estabeleceu os parâmetros para o serviço privado e atribuiu aos municípios e ao Distrito Federal a competência para regulamentar e fiscalizar esse serviço (...).

(...) Passando, Presidente, à solução do problema tal como a vejo, a partir dessas premissas, é possível extrair três conclusões para a solução do problema:

Primeira, a inconstitucionalidade da proibição da atividade de transporte remunerado individual por motoristas cadastrados em aplicativos. Portanto, a luz dessa premissa, a Lei paulistana nº 16.279/2015, que proíbe esta atividade econômica, é



inconstitucional por violar os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência.

Segunda, a de que é igualmente inconstitucional a edição de regulamento e exercício de fiscalização que, na prática, inviabilize a atividade. Portanto, a competência que os municípios receberam da lei para regulamentar e fiscalizar essa atividade não pode ser uma competência exercitada para, de maneira sub-reptícia ou implícita, interditar, na prática, a prestação desse serviço. Por isso mesmo, impõe-se o estabelecimento de limites às competências regulamentares nessa matéria. Vejam, e aqui é muito importante, a Lei federal nº 13.640/2018, que modificou a lei da mobilidade urbana, estabeleceu os parâmetros para a prestação deste serviço privado de transporte de pessoas ao estabelecer: 1. O dever de cobrança de tributos pela prestação de serviços; 2. A contratação de seguro de acidentes pessoais e passageiros e do seguro obrigatório - DPVAT; 3. A inscrição do motorista como contribuinte individual do INSS; 4. A exigência de habilitação para dirigir; 5. O atendimento pelo veículo dos requisitos de idade e característica da autoridade de trânsito e do Poder Público; 6. Manutenção do Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo; 7. Apresentação de certidão negativa de antecedentes criminais.

Como se vê, os comandos cuidam exclusivamente de regulação da qualidade e da informação. Por esta razão, Presidente, considero que desta opção regulatória para o setor se extrai a impossibilidade de se criarem barreiras de entrada e controle de preço para o transporte individual privado por aplicativo.



O objetivo da lei federal é precisamente não reproduzir o cenário de violação à concorrência e à livre iniciativa que até então marcava este mercado. A regulamentação e fiscalização confiadas aos municípios e ao Distrito Federal não podem, portanto, contrariar este padrão regulatório estabelecido pelo legislador federal. Cabe lembrar que a competência legislativa para cuidar de matéria associada a trânsito e transporte é privativa da União, nos termos do art. 22, XI. Terceira e última conclusão, Presidente, para a solução do problema é a de que, em tese, pode ser legítima uma atuação para preservar o mercado concorrencial, de modo a que não se substitua um monopólio de fato por outro, em prejuízo do usuário-consumidor. Portanto, deve-se considerar o risco de atuação predatória do transporte privado de passageiros em relação ao serviço de táxi. É certo que, em contextos em que uma mesma atividade está submetida a graus diversos de intervenção, é necessário que o Poder Público atue para assegurar a concorrência, corrigindo os efeitos de uma competição imperfeita. Na prática, contudo, a atuação de motoristas por aplicativo e de táxi sequer permite afirmar a coincidência exata de mercado."

Como se vê, as normas municipais que regulamentem os serviços de transporte privado individual e remunerado de passageiros por aplicativos devem ter como baliza a Lei Federal nº 13.640/2018, uma vez que as restrições estabelecidas na referida Lei não podem ser intensificadas pelo Legislador Municipal, no exercício de seu poder regulamentar, tudo em consonância com o entendimento exarado pelo STF no tema 967 em que consta que *no exercício de sua competência para regulamentação e fiscalização dos transporte privado individual de passageiros, os municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros estabelecidos pelo Legislador Federal (CF/1988, art. 22, XI).*

Rua Senador Salgado Filho, 235 - Cep. 97.450-000 - Tel. (55) 3254-1449 - Cacequi -RS

Email : cmcacequi@terra.com.br

"Doe Órgãos, Doe Sangue: Salve Vidas"



Com essas considerações, entendemos que alguns artigos do Projeto de Lei em análise, padecem de inconstitucionalidade, nos termos a seguir explicitados.

Tem-se como inconstitucional a submissão do serviço de transporte motorizado privado individual e remunerado de passageiros por aplicativos à autorização estatal, já que se cuida de atividade essencialmente econômica, direcionada ao atendimento do interesse dos contratantes e submetida, em razão de sua natureza, aos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência.

Essa conclusão encontra respaldo na atual redação da Lei de Mobilidade Urbana- Lei Federal n.º 12.587/2012, que, em seu artigo 3º, parágrafos 1º e 2º, classifica as espécies de transportes urbanos admitidos no direito brasileiro nos seguintes termos:

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

§ 1º São modos de transporte urbano:

I - motorizados; e

II - não motorizados.

§ 2º Os serviços de transporte urbano são classificados:

I - quanto ao objeto:

a) de passageiros;

b) de cargas;

II - quanto à característica do serviço:

a) coletivo;

b) individual;

III - quanto à natureza do serviço:

a) público;

b) privado."



O artigo 4º, inciso X, do precitado Diploma Legal, por sua vez, detalhando o tratamento normativo dado ao tema, no inciso X, conceitua transporte remunerado privado de passageiros como serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede.

A hermenêutica literal do dispositivo acima transcrito permite depreender, com segurança, que a atividade exercida pelos motoristas cadastrados em aplicativos não se enquadra no conceito de serviço público, na medida em que é um serviço não aberto ao público, voltado à realização de viagens solicitadas, exclusivamente, por consumidores, cadastrados em aplicativos ou plataformas de comunicação de rede, que, como é cediço, são privados.

De tal sorte, embora sujeito à fiscalização - enquanto prerrogativa inerente ao poder de polícia do ente municipal -, independe de autorização estatal.

O voto proferido pelo Ministro Luiz Fux na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 449, da qual foi relator, delinea com precisão as características que envolvem o tema, transcrevendo-se excerto da argumentação realizada:

“(…)

No caso, a legislação sob exame pretendeu regulamentar o uso de plataformas de comunicação em rede para o deslocamento no espaço urbano – particulares se dispõem a transportar outros particulares, em seus próprios veículos, mediante remuneração, apenas com a intermediação de aplicativos que, além de cadastrar motoristas e usuários, administra esse serviço e controla as tarifas.



Importa agora saber se essa nova disponibilidade assume a feição de um serviço público e, em caso afirmativo, quem seria o ente público titular desse serviço e o regime de exploração respectivo. Ou, por outro, lado, se seria uma atividade econômica livremente ao alcance de qualquer particular e qual seria a margem de regulamentação à disposição do Poder Público para conciliar essa prática com o interesse público.

O legislador federal esboçou uma resposta a esses questionamentos por meio da edição da Lei 13.640/2018, que alterou a Lei 12.587/2012, Política Nacional de Mobilidade Urbana, para definir "transporte remunerado privado individual de passageiros", como o "serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede" (art. 4º, X, da Lei 12.587/2012). Além disso, o legislador federal atribuiu ao Municípios a competência para regulamentar certos aspectos da prestação desse serviço, relacionados à segurança dos envolvidos, à possibilidade de fiscalização pelos órgãos de trânsito e à garantia dos direitos sociais dos motoristas. Nesse sentido, os arts. 11-A e 11-B da Lei 12.587/2012 (com a redação da Lei 13.640/2018):

Art. 11-A. Compete exclusivamente aos Municípios e ao Distrito Federal regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei no âmbito dos seus territórios.

Parágrafo único. Na regulamentação e fiscalização do serviço de transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal deverão observar as seguintes diretrizes,

Rua Senador Salgado Filho, 235 - Cep. 97.450-000 - Tel. (55) 3254-1449 - Cacequi - RS

Email: cmcacequi@terra.com.br

"Doe Órgãos, Doe Sangue: Salve Vidas"



tendo em vista a eficiência, a eficácia, a segurança e a efetividade na prestação do serviço:

I - efetiva cobrança dos tributos municipais devidos pela prestação do serviço;

II - exigência de contratação de seguro de Acidentes Pessoais a Passageiros (APP) e do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVAT);

III - exigência de inscrição do motorista como contribuinte individual do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), nos termos da alínea h do inciso V do art. 11 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

Art. 11-B. O serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei, nos Municípios que optarem pela sua regulamentação, somente será autorizado ao motorista que cumprir as seguintes condições:

-I - possuir Carteira Nacional de Habilitação na categoria B ou superior que contenha a informação de que exerce atividade remunerada;

II - conduzir veículo que atenda aos requisitos de idade máxima e às características exigidas pela autoridade de trânsito e pelo poder público municipal e do Distrito Federal; III - emitir e manter o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV);

IV - apresentar certidão negativa de antecedentes criminais.

Parágrafo único. A exploração dos serviços remunerados de transporte privado individual de passageiros sem o cumprimento dos requisitos previstos nesta Lei e na



regulamentação do poder público municipal e do Distrito Federal caracterizará transporte ilegal de passageiros.

Agiu corretamente o legislador em definir a prática desses serviços como de natureza distinta do transporte público individual de passageiros, estatuido pelo Plano Nacional de Mobilidade Urbana como o "serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas" (art. 4º, VIII, do PNMU), bem como dos "serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros", referido no art. 12 da mesma lei, do qual também constitui exemplo o serviço a cargo dos profissionais taxistas (art. 2º da Lei 12.468/2011).

O transporte remunerado por aplicativos segue uma dinâmica econômica e social próprias, atendendo a uma demanda que surgiu, em primeiro lugar, dos sérios problemas de mobilidade urbana das grandes cidades brasileiras, sobretudo a deficiência do transporte público coletivo, e das possibilidades tecnológicas ofertadas pelos aplicativos on line. Não vejo, assim, como qualificar essa atividade como serviço público, para sujeitá-la ao regime jurídico de direito administrativo e atribuir sua titularidade ao Estado, ainda que em regime de não exclusividade. Trata-se, ao meu ver, de necessidades sociais sendo supridas pela iniciativa de particulares, no exercício de sua liberdade de empreender em uma economia de mercado. A eventual submissão dessa realidade a um regime de autorização ou permissão pela Administração Pública esvaziaria a sua utilidade econômica.

Certamente, sendo tema de utilidade pública, caberá ao Estado regulamentar todos os aspectos necessários para o correto atendimento de todos os interesses envolvidos, até o ponto em

Rua Senador Salgado Filho, 235 - Cep. 97.450-000 - Tel. (55) 3254-1449 - Cacequi -RS

Email : cmccacequi@terra.com.br

"Doe Órgãos, Doe Sangue: Salve Vidas"



que isso não inviabilize o pleno exercício da liberdade pelos particulares.

(...)"

Igualmente pondera o Desembargador Francisco José Moesch, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70075503433:

"Muito embora entenda cabível a exigência de requisitos para que as pessoas jurídicas operadoras de aplicações de internet possam explorar o serviço de transporte privado e remunerado de passageiros, me parece excessivo condicionar à concessão de autorização, renovável anualmente. Ao preencher os requisitos exigidos, a empresa se mostra apta a explorar o serviço.

E relativamente aos requisitos, a exigência de submissão dos veículos à vistoria a ser realizada pela EPTC, ou por terceiro autorizado, se mostra descabida e desnecessária, visto que acaba por onerar e burocratizar o serviço. Além disso, por se tratar de atividade econômica, o próprio mercado impõe a exigência de prestação de serviço de qualidade. Tanto é que as empresas restringem o cadastro de motoristas com veículos antigos, e permite a avaliação do serviço pelos usuários.

Portanto, muito embora o Município tenha competência para regular e fiscalizar a prestação do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiro, ao subordinar o exercício de atividade privada à previa autorização do poder público local e exigir vistoria dos veículos, acaba por violar os princípios da livre iniciativa e livre concorrência.

Ainda que a atividade privada possua indiscutível relevância/interesse público, submetê-la, em excesso, ao controle do Poder Público pode acarretar à sua inviabilidade.



Nesse sentido, colaciono a transcrição do trecho da fala do Ministro Luís Roberto Barroso, relator do RE 1054110, durante a sessão plenária do STF, que se iniciou em dezembro de 2018, retirada do site <https://www.youtube.com/watch?v=u5PPquv96aM>, do minuto 14:45 ao minuto 16:26; e do minuto 21:15 ao minuto 21:48 do vídeo:

"Estamos vivendo, também, no Brasil, um processo de redução de uma das grandes disfunções nacionais que é o oficialismo. Essa crença de que tudo que é relevante depende do Estado, das suas bênçãos e/ou do seu financiamento. No Brasil, da telefonia às fantasias de carnaval, tudo depende de dinheiro do BNDES, da Caixa Econômica, dos Fundos de Pensão, dos cofres estaduais ou municipais ou dos favores do Presidente, do Governador ou do Prefeito ou, no mínimo, uma permissãozinha ou uma autorizaçãozinha, que frequentemente vem condicionada por interesses políticos. De modo que os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa no Brasil, tal como eu percebo, muitas vezes são vencidos por um capitalismo de Estado ou capitalismo de compadrio com a sua distribuição de favores e de benesses.

Portanto, a minha crença profunda hoje, analisando o Brasil, é que nós precisamos mesmo de mais sociedade civil, mais livre iniciativa e mais movimento social e menos Estado. Um capitalismo com risco privado, concorrência, empresários honestos e regras claras e estáveis, propiciadoras de um bom ambiente de negócios.

(...)

Porém, a regulação estatal não pode afetar o núcleo essencial da livre iniciativa, privando os agentes econômicos do direito de

Rua Senador Salgado Filho, 235 - Cep. 97.450-000 - Tel. (55) 3254-1449 - Cacequi -RS

Email : cmcacequi@terra.com.br

"Doe Órgãos, Doe Sangue: Salve Vidas"



empreender, inovar e competir e, portanto, a restrição desproporcional ao transporte individual de passageiros por motoristas e clientes cadastrados em aplicativos, também por essa razão, contraria a Constituição."

Ainda outros dispositivos do projeto de regramento em análise impõe aos operadores de aplicativos eletrônicos a obrigação de extenso compartilhamento de dados, violando dispositivos e preceitos constitucionais.

Sendo o transporte privado individual de passageiros através de aplicativos uma atividade eminentemente econômica, pautada pela livre iniciativa e concorrência, só se justifica a intervenção do Estado em hipóteses extraordinárias, observando-se, ainda assim, a estrita necessidade da medida, de forma a não dificultar, sem razão plausível, o legítimo exercício de atividade profissional pelos motoristas.

Salienta-se que o Projeto de Lei encaminhado pelo município extrapola as exigências dispostas na Lei Federal nº 12.587/2012 e a Lei Federal nº 13.640/2018 que a alterou, para o exercício da atividade de transporte remunerado privado individual de passageiros, dificultando, neste particular, o exercício da atividade econômica em relevo.

Destaque-se o que dispõe o regramento federal, no que interessa ao tema em debate:

"Art. 4º. Para os fins desta lei, considera-se:

(...)

X - transporte remunerado privado individual de passageiros: serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede. (Redação dada pela Lei nº 13.640, de 2018)

(...)



11-A. Compete exclusivamente aos Municípios e ao Distrito Federal regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei no âmbito dos seus territórios. (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

Parágrafo único. Na regulamentação e fiscalização do serviço de transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal deverão observar as seguintes diretrizes, tendo em vista a eficiência, a eficácia, a segurança e a efetividade na prestação do serviço: (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

I - efetiva cobrança dos tributos municipais devidos pela prestação do serviço; (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

II - exigência de contratação de seguro de Acidentes Pessoais a Passageiros (APP) e do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVAT); (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

III - exigência de inscrição do motorista como contribuinte individual do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), nos termos da alínea h do inciso V do art. 11 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018) (Regulamento)

Art. 11-B. O serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei, nos Municípios que optarem pela sua regulamentação, somente será autorizado ao motorista que cumprir as seguintes condições: (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

I - possuir Carteira Nacional de Habilitação na categoria B ou superior que contenha a informação de que exerce atividade remunerada; (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)



II - conduzir veículo que atenda aos requisitos de idade máxima e às características exigidas pela autoridade de trânsito e pelo poder público municipal e do Distrito Federal; (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

III - emitir e manter o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV); (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

IV - apresentar certidão negativa de antecedentes criminais. (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

*Parágrafo único. A exploração dos serviços remunerados de transporte privado individual de passageiros sem o cumprimento dos requisitos previstos nesta Lei e na regulamentação do poder público municipal e do Distrito Federal caracterizará transporte ilegal de passageiros. (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)**

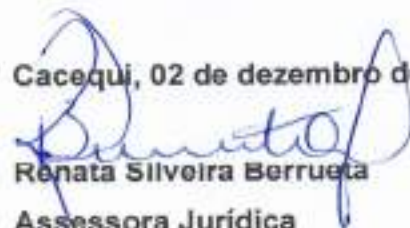
Tais são os parâmetros de referência na espécie, sendo que as normas do projeto de lei em análise exorbitam da normativa federal, criando entraves e limitações que embaraçam o exercício da atividade econômica que, como antes sublinhado, tem caráter eminentemente privado

Ante ao Exposto, esta Assessoria Jurídica OPINA pela inconstitucionalidade do **PROJETO DE LEI Nº 121/2024 DE 18 DE NOVEMBRO DE 2024, QUE ESTABELECE NORMAS GERAIS PARA O SERVIÇO DE TRANSPORTE MOTORIZADO PRIVADO INDIVIDUAL E REMUNERADO DE PASSAGEIROS NO MUNICÍPIO DE CACEQUI E DÁ OUTRAS PROVIDENCIAIS.**

Este é o parecer.

À consideração superior.

Cacequi, 02 de dezembro de 2024.



Renata Silveira Berrueta

Assessora Jurídica

Rua Senador Salgado Filho, 235 - Cep. 97.450-000 - Tel. (55) 3254-1449 - Cacequi -RS
Email : cmcacequi@terra.com.br

"Doe Órgãos, Doe Sangue: Salve Vidas"