



Porto Alegre, 21 de junho de 2024.

Informação nº 1.228/2024

Interessado: Município de Três Passos/RS – Poder Legislativo.
Consulente: Dra. Cristina Käfer, Procuradora Legislativa
Destinatário: Presidente da Câmara Municipal
Consultores: Lucas Manito Käfer e Armando Moutinho Perin.
Ementa: Análise de anteprojeto de lei. Motoristas por aplicativo. Competência municipal. Iniciativa do Executivo. Exigências que extrapolam o princípio da razoabilidade. Considerações.

Por meio de consulta escrita, registrada sob nº 38.036/2024, é solicitada a análise de anteprojeto de lei que “dispõe sobre o serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros no Município de [...], e dá outras providências”.

Passamos a considerar.

1. Da competência para legislar sobre a matéria.

Dentre as competências municipais elencadas no art. 30 da Constituição da República – CR está a de legislar sobre assuntos de interesse local e organizar os serviços de públicos de interesse local, nos termos dos incisos I e V. Ainda, o art. 11-A e o art. 11-B, parágrafo único, da Lei Federal nº 12.587/2012, tratam sobre a competência dos Municípios e do Distrito Federal de regular e fiscalizarem o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º, da mesma lei, no âmbito dos seus territórios.

Ressaltamos a existência de entendimento pacificado pelo Supremo Tribunal Federal no sentido de que “I – A proibição ou restrição da atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência; II - No exercício de sua competência para regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal (CF/1988, art. 22, XI)” (Tema 967).

Logo, o projeto de lei está entre as matérias de interesse local, o que atrai a competência legislativa do Município.

2. Da iniciativa para propor o Projeto de Lei.

Prosseguindo, é pressuposto essencial à constitucionalidade da lei a legitimidade de quem dá início ao processo legislativo, que, no caso, é do Poder Executivo. Assim, considerando a matéria tratada na legislação trazida, entendemos não haver vício de iniciativa.

3. Dos aspectos formais.

No que se refere a Lei Complementar nº 95, de 26/2/1998, que “dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona” e considerando o texto do projeto de lei, não vislumbramos qualquer irregularidade quanto aos aspectos formais.

4. Dos aspectos materiais.

Considerando o texto do projeto de lei, algumas considerações devem ser trazidas. Senão vejamos:

4.1. A Lei Federal nº 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, traz em seu art. 4º, inciso X, a definição do que é “transporte remunerado privado individual de passageiros”. Nesta senda, considerando a existência de definição sobre o tema, entendemos que não pode o Município contrariar tal fixação, como faz o art. 1º, parágrafo único, do projeto de lei.

4.2. O art. 5º da norma local não pode contrariar o disposto na Lei Complementar nº 116/2003. O ISS, segundo a norma geral desse imposto, é devido ao Município onde estiver localizado o estabelecimento prestador, não podendo os entes federados municipais, no exercício da competência regulamentar dos serviços de transporte, modificarem o critério espacial de incidência tributária e, indiretamente, restringirem o exercício da livre iniciativa mediante embaraços, a exemplo da exigência de cadastramento da plataforma mediante credenciamento.

Se cada Município criar uma norma local nesse sentido, a depender da plataforma, seriam necessários mais de 5700 credenciamentos, sendo que **a atividade de transporte é exercida pelo motorista e não pela plataforma**, o que torna bastante desarrazoada a exigência, salvo nos casos em que o complexo de bens necessários à efetivação do serviço de intermediação estiver instalado naquele território. A propósito, confira-se o seguinte precedente:

REEXAME NECESSÁRIO - APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO - NULIDADE DA SENTENÇA - PRELIMINARES REJEITADAS - UBER - LEI MUNICIPAL N.º 10.900/16 - INAPLICABILIDADE - IRDR N.º 1.0000.16.016912-4/002 - PRESERVAÇÃO DA LIVRE CONCORRÊNCIA E DO LIVRE EXERCÍCIO DE ATIVIDADE PROFISSIONAL LÍCITA - SEGURANÇA CONCEDIDA - SENTENÇA CONFIRMADA - RECURSOS DESPROVIDOS. Os efeitos da sentença não se

confundem com os limites subjetivos da coisa julgada. Enquanto aqueles podem abranger terceiros, sejam eles interessados ou não, a coisa julgada produz efeito apenas entre as partes que participam do processo quando torna a sentença, para elas, imutável e intransponível. A sentença recorrida, ao produzir efeitos em relação aos motoristas que utilizam do aplicativo UBER, não incorreu em vício de ultra parte, e sim garantiu o direito vindicado pela referida plataforma digital em exercer a sua atividade de prestação dos serviços, como intermediadora entre os usuários do serviço (passageiros ou solicitantes de logística e fornecimento de bens), executados por motoristas vinculados à referida plataforma. **O entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal, no julgado do Tema de Repercussão Geral nº 967, não autorizou que os Municípios editem atos normativos que regulem o serviço prestado pela UBER, sendo inconstitucional a proibição ou restrição da atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo, ao ponto de torná-lo impraticável e violar os princípios da livre iniciativa e concorrência.** Conforme decidido no IRDR n.º 1.0000.16.016912-4/002, julgado pela 1ª Seção Cível deste eg. TJMG aos 21/08/2017 (pub. em 28/08/2017), "A Lei n. 10.900/16, do Município de Belo Horizonte, a pretexto de regulamentar o credenciamento de pessoas jurídicas que operam e administram aplicativos destinados à prestação do serviço de transporte individual privado de passageiros, termina por vincular a prestação destes serviços ao mesmo sistema de credenciamento e licenciamento exclusivamente aplicável aos veículos e condutores de táxi do município, providência que se apresenta ilegal, considerada a distinção das atividades em face da Lei de Mobilidade Urbana (Lei n. 12.587/12) e da lei que regulamenta a profissão de taxista (Lei n. 12.468/11)". (TJ-MG - AC: 51170058720168130024, Relator: Des.(a) Armando Freire, Data de Julgamento: 02/12/2020, 1ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 03/12/2020) (grifamos)

4.3 O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70082077876, que trata sobre a Lei nº 8.257/2018, do Município de Caxias do Sul, julgou inconstitucional artigos idênticos aos previstos pelo projeto de lei em análise. Na oportunidade, a decisão foi no sentido de "declarar a inconstitucionalidade dos arts. 2º, 3º, 4º, 5º, 10, I e II, "a", "b", "c", "d" e "f", e §§ 4º e 5º, 11, caput e §§ 1º e 2º, 12, 13, 15, II, 21, 22 e 26 da Lei 8.257/2018 do Município de Caxias do Sul".

Os artigos 2º, 5º, da Lei de Caxias do Sul têm redação semelhante aos artigos 4º, 6º, 7º e 14, inciso II, do projeto de lei em análise.

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL. REGULAMENTAÇÃO DO SERVIÇO DE

¹ Art. 2º A exploração do STAP/Caxias dependerá de autorização do Município de Caxias do Sul, concedida por intermédio da Secretaria Municipal de Trânsito, Transportes e Mobilidade (SMTTM) a pessoas jurídicas operadoras de plataforma tecnológica, conforme critérios de credenciamento fixados nesta Lei e em seu regulamento.

Parágrafo único. A autorização do STAP/Caxias é restrita às operadoras de tecnologia responsáveis pela sua disponibilização.

² Art. 5º Compete às autorizatárias do STAP/Caxias:

- I - organizar a atividade e o serviço prestado pelos condutores dos veículos cadastrados;
- II - intermediar a conexão entre os usuários e os condutores, mediante adoção de plataforma tecnológica;
- III - cadastrar os veículos e seus condutores para a prestação do serviço, atendidos os requisitos mínimos de segurança, conforto, higiene e qualidade;
- IV - fixar o valor correspondente ao serviço prestado ao usuário;
- V - permitir e disponibilizar meios eletrônicos para os usuários pagarem pelo serviço prestado;
- VI - disponibilizar ao usuário, antes do início da viagem, informações sobre a forma de cálculo do valor final do serviço que lhe permitam estimar esse valor;
- VII - manter canal de atendimento ao usuário e ao Serviço de Proteção e Defesa dos Direitos do Consumidor (Procon) do Município de Caxias do Sul, com funcionamento 24 (vinte e quatro) horas;
- VIII - possuir sede ou filial no Município de Caxias do Sul;
- IX - exigir, como requisito para a prestação do serviço, que os condutores apresentem, previamente ao seu cadastramento, documentação comprobatória de seu histórico pessoal e profissional e do cumprimento dos requisitos legais para o exercício da função;
- X - apresentar, na forma, na periodicidade e no prazo definidos pela Receita Municipal, a relação de veículos e seus proprietários e de condutores cadastrados para prestar o serviço; e
- XI - apresentar na SMTTM, semestralmente, Certidão Negativa de Débitos Municipal.

§ 1º Além do disposto no caput deste artigo, são requisitos mínimos para a prestação do STAP/Caxias:

- I - utilização de mapas digitais para acompanhamento do trajeto e do tráfego em tempo real;
- II - avaliação da qualidade do serviço, efetuada pelo usuário por meio da plataforma tecnológica;
- III - disponibilização tecnológica ao usuário da identificação do condutor, por meio de foto, e do veículo, por meio do modelo e do número da placa;
- IV - disponibilização ao usuário com deficiência visual de informações em áudio e via rádio, referentes ao valor do serviço prestado, nome do condutor e número da placa do veículo;
- V - possibilidade de identificação do usuário como Pessoa com deficiência, efetuada quando do cadastro na plataforma tecnológica para a utilização do serviço;
- VI - disponibilização de veículos com condições para transporte de usuário cadeirante; e
- VII - emissão de recibo eletrônico para o usuário, contendo as seguintes informações:
 - a) data e horário da solicitação;
 - b) origem e destino da viagem;
 - c) tempo total e distância da viagem;
 - d) mapa do trajeto percorrido conforme sistema de georreferenciamento; e
 - e) composição do valor pago pelo serviço.

§ 2º A emissão de recibo eletrônico prevista no inciso VII do § 1º deste artigo não afasta outras obrigações acessórias de natureza tributária previstas em legislação própria.

§ 3º Não sendo possível a acomodação de cadeira de rodas no porta-malas, o condutor de veículo cadastrado para prestar o STAP/Caxias deverá acomodá-la no banco traseiro do veículo."

TRANSPORTE REMUNERADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS POR APLICATIVO E OUTRAS PLATAFORMAS DE COMUNICAÇÃO EM REDE. INOCORRÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INEXISTÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA. POSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO DO PODER PÚBLICO NA ATIVIDADE ECONÔMICA. ATUAÇÃO QUE DEVE, CONTUDO, OBSERVAR A RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE DO ESTABELECIMENTO DE REQUISITOS E PRESSUPOSTOS QUE NÃO GUARDAM PERTINÊNCIA COM A LEGISLAÇÃO FEDERAL E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LIVRE INICIATIVA, LIVRE CONCORRÊNCIA, RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE POR MAIORIA. (TJ-RS - ADI: 70082077876 RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Data de Julgamento: 11/12/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 20/01/2021)

Embora tenha havido a declaração de inconstitucionalidade do art. 10, incisos I e II, da lei de Caxias do Sul, as previsões correspondentes do art. 14, inciso I, e inciso II, alíneas “a” e “b”, do presente projeto de lei estão alinhadas com as previsões constantes na Lei Federal n.º 12.587/2012, artigos 11-A e 11-B.

4.4 No que se refere a exigência prevista no art. 14, inciso II, alínea “c”, que determina que os veículos estejam emplacados no Município, entendemos que tal previsão extrapola a competência municipal, além de se mostrar desarrazoada para o serviço que se pretende regulamentar. Neste sentido:

REEXAME NECESSÁRIO - APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE EMPRESAS DE ALUGUEL DE VEÍCULOS E GESTÃO DE FROTAS - ANAV - EMPRESAS LOCADORAS DE VEÍCULOS - LEI MUNICIPAL N.º 6.773/2021 - EMLACAMENTO DOS AUTOMÓVEIS NO MUNICÍPIO DE VIÇOSA - EXIGÊNCIA ILEGÍTIMA - TEMA 967 E ADPF n.º 449, DO STF - DIREITO LÍQUIDO E CERTO PRESENTE - SEGURANÇA CONCEDIDA - SENTENÇA CONFIRMADA - RECURSO DESPROVIDO. 1. No julgamento do RE n.º 1.054.110, sob o regime de repercussão geral (Tema 967), o col. STF fixou a seguinte tese: "No exercício de sua competência para regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal

não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal (CF/1988, art. 22, XI)". 2. **Ao exigir que os veículos devem ser emplacados no Município de Varginha, a Lei n.º 6.773/2 acabou, inevitavelmente, restringindo o exercício das atividades prestadas pelas empresas associadas da ANAV, bem como, em última instância, pelos próprios motoristas de aplicativos que alugam os carros, em flagrante ofensa aos princípios da livre concorrência, da livre iniciativa, da isonomia, do valor social do trabalho, da liberdade profissional e da proteção ao consumidor.** (TJ-MG - AC: 10000210790267002 MG, Relator: Armando Freire, Data de Julgamento: 14/02/2023, Câmaras Cíveis / 1ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 17/02/2023) (grifamos)

4.5. Por fim, quanto a infração administrativa prevista no art. 25, inciso VI, do projeto de lei, considerando o princípio da legalidade e sua decorrência, o princípio da taxatividade, aplicado ao direito administrativo sancionador³, entendemos que o texto trazido no projeto é demasiadamente impreciso e amplo, o que deve ser evitado em matéria sancionatória, sob pena de possibilitar excessiva interpretação por parte da autoridade pública.

5. Conclusão.

³ APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RETROATIVIDADE DA LEI 14.230/2021. DIREITO SANCIONADOR. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. ROL TAXATIVO. REVOGAÇÃO DO INCISO I, ART. 11, DA LEI 8.429/92. AUSÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO. Da retroatividade da norma sancionadora mais benéfica 1. A Lei de Improbidade Administrativa tem o escopo de proteger os princípios administrativos e o erário, **por meio de sanções que não aquelas previstas na legislação penal, ou seja, trata-se do Direito Administrativo Sancionador, que em muito se assemelha à função do Direito Penal, mas que a este não se iguala. Em virtude disso, alguns institutos e princípios do Direito Penal são aplicáveis ao caso de improbidade, pois pertencem ao gênero do Direito Sancionador, dos quais aqueles são espécies.** Possibilidade de retroatividade da norma mais benéfica, em harmonia com os ditames das normas sancionadoras. Da questão de fundo 2. [...]. APELAÇÃO DESPROVIDA. (TJ-RS - AC: 00348539320218217000 TRAMANDAÍ, Relator: Voltaire de Lima Moraes, Data de Julgamento: 30/05/2022, Quarta Câmara Cível, Data de Publicação: 12/07/2022) (grifamos)



Pause & Perin - Advogados Associados
Somar experiências para dividir conhecimentos
OAB/RS 7.512

Por todo o exposto, opinamos pela inviabilidade da proposição na forma apresentada pelo Poder Executivo, em razão de inúmeras inconsistências, o que não recomenda a aprovação do presente projeto de lei.

Não obstante, o Poder Legislativo, no exercício do seu poder de emendar, pode apresentar emenda substitutiva ao projeto de lei, tendo por conteúdo o modelo de anteprojeto de lei que encaminhamos, em anexo.

São as informações.

Documento assinado eletronicamente
Lucas Manito Käfer
OAB/RS nº 82.969

Documento assinado eletronicamente
Armando Moutinho Perin
OAB/RS nº 41.960



Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço www.borbapauseperin.adv.br/verificador.php ou via QR Code e digite o número verificador: 826771887422675255

