



PROCURADORIA GERAL

Parecer Jurídico Nº 47/2018 A, com mensagem retificativa do Executivo Municipal e Emenda modificativa nº 05/2018 do Legislativo Municipal

Referência: Projeto de Lei nº 025/2018

Autoria: Executivo Municipal

Ementa: Dispõe sobre Serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros no Município de Gramado.

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Orientação Jurídica, o Projeto de Lei nº 025/2018, de autoria do Executivo Municipal, **com mensagem retificativa protocolada pelo Executivo em 06/07/2018 e Emenda modificativa protocolada pelos vereadores em 09/07/2018**, que dispõe sobre o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros gerenciado por plataformas tecnológicas no Município de Gramado.

Aduz na justificativa que a mensagem retificativa apresentada, tem o escopo de ajustar o texto normativo às sugestões e solicitações apresentadas pelos motoristas de aplicativos, decorrente da audiência pública realizada no dia 03/07/2018, nesta Casa Legislativa.

Justifica, por fim, que as solicitações 13 e 14, da lista entregue pelos interessados, serão regulamentadas através de Decreto, conforme exposto no art. 29 da proposição primitiva.

É o breve relato dos fatos.

Atendidos os requisitos regimentais, está a proposição ora referida, em condições de análise.



É o que basta a relatar. Passa-se a fundamentar:

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Da Técnica Legislativa adequada

Para que o processo legislativo possa ter a qualidade exigida pelos cidadãos, necessário que seja tecnicamente adequado. A Constituição Federal previu em seu artigo 59, parágrafo único, que disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, normatizado através da Lei Complementar nº 95/1998.

No caso pontual, observamos que as alterações propostas através de mensagem retificativa e Emenda modificativa, respeitam as orientações técnicas oriunda da legislação federal, distribuída em artigos, parágrafos e incisos, com estrutura adequada, em conformidade com que a norma requer. O prazo para vigência da lei previsto é para entrar em vigor em 30(trinta) dias a contar de sua publicação, o que avaliamos um prazo razoável para dar ampla publicidade à toda sociedade, exigido por se tratar de matéria de grande repercussão.

2.2 Da Competência e Iniciativa

O projeto versa sobre a regulamentação dos serviços de carona remunerada gerenciada por aplicativos, tais como Uber, Cabify, Garupa, entre outros, dentro do município de Gramado.

A Lei da Política Nacional de Mobilidade urbana delega competência aos Municípios, no disposto do art. 18, I, quando da regulamentação dos serviços de transporte urbano, senão vejamos:

“Art. 18. São atribuições dos Municípios:

I – planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano;



II – prestar, direta, indiretamente ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano, que tem caráter essencial;

III – capacitar pessoas e desenvolver as instituições vinculadas à política de mobilidade urbana do Município; e”

A Carta Estadual, no art. 13, inciso I, por sua vez, declara a competência do Município para exercer o poder de polícia administrativa nas matérias de interesse local, *ex positis*:

Art. 13. É competência do Município, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado:

I - exercer o poder de polícia administrativa nas matérias de interesse local, tais como proteção à saúde, aí incluídas a vigilância e a fiscalização sanitárias, e proteção ao meio-ambiente, ao sossego, à higiene e à funcionalidade, bem como dispor sobre as penalidades por infração às leis e regulamentos locais;

A Lei Orgânica estabelece que compete ao Município, no exercício de sua autonomia, a teor do inciso I, IX e XXIV, a saber:

"Art. 6º Compete ao Município no exercício de sua autonomia:

I – organizar-se administrativamente, observadas as legislações federal e estadual;

(...)

IX – regular e conceder, permitir ou autorizar o serviço de transporte coletivo, de taxi e de serviço de carona remunerada gerenciada pelo uso de aplicativo;

(...)

XXIV – legislar sobre assuntos de interesse local;

Neste sentido, a iniciativa e competência para deflagrar o processo legislativo está corretamente exercida, **tanto no texto original como na mensagem retificativa ora proposta**, porquanto pertence ao Poder Executivo Municipal a competência para iniciar o processo proposto, nos termos da Lei Orgânica Municipal, art. 60, incisos VI, X e XXI, senão vejamos:

Art. 60 Compete privativamente ao Prefeito:

(,,,)



VI – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal na forma da lei;

(...)

X – planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;

(...)

XXI – administrar os bens e as rendas municipais, promover o lançamento, a fiscalização e a arrecadação de tributos;

Desta forma, **o presente PL bem como a mensagem retificativa** encontram-se em conformidade com as normas legais vigentes, por ser de competência do Poder Executivo regulamentação sobre serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros, gerenciados por plataformas tecnológicas no município, **NÃO** se registrando, desta forma, qualquer vício de origem na presente propositura, com base nos termos já referidos.

Em relação a Emenda modificativa proposta pelos vereadores, as modificações propostas atentam apenas para pequenos ajustes no texto do art. 4º, § 1º, para corrigir inconstitucionalidade relativa a apuração de crimes na esfera administrativa, quando o direito penal é matéria restrita à União, retirando do texto legal a palavra “crime”, mantendo as irregularidades e infrações apenas na esfera administrativa.

A segunda modificação é no art. 8º, para incluir a possibilidade de 03(três) condutores por veículo, matéria requerida na audiência pública e endossadas pelo Executivo Municipal, sem que isso interfira na essência do PL, no que se refere ao funcionamento da administração municipal, tampouco em relação a prestação dos serviços.

Desta forma, entendemos que a Emenda proposta pelos vereadores, nos termos apresentados, não interfere nas áreas de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal.



2.3 Da constitucionalidade e legalidade

A Constituição Federal estabelece competência aos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para instituir e arrecadar tributos de sua competência, consoante o disposto no art. 30, I e III, da Constituição Federal, senão vejamos:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

A Lei Federal nº 12.587/2012, que estabelece as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, já dispunha nas atribuições dos municípios a regulamentação dos serviços de transporte urbano, conforme anteriormente referido. Porém, a regulamentação expressa dos serviços de transporte remunerado privado individual de passageiros pendia de regulamentação a nível federal, o que restou regulamentado pela Lei Federal nº 13.640/2018, que alterou a lei federal nº 12.587/2012, inserindo o art. 11-A e 11-B, atrelando **regulamentação exclusiva dos municípios e Distrito Federal quanto a regulação local**, devendo, entretanto, observar as diretrizes tendo em vista a eficiência, eficácia, segurança e efetividade na prestação do serviço. O novo texto ficou assim disposto:

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. [\(Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018\)](#)

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](#). [\(Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018\)](#)



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. [\(Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018\)](#)

Desta forma, mister observar se o texto municipal proposto contempla os requisitos mínimos estabelecidos pela Lei Federal, o que se tornou requisito legal a ser observado pelos município, o que passamos a avaliar.

Primeiramente cumpre informar que a descrição dos serviços, definidos no presente PL como “serviço de carona remunerada gerenciada por aplicativos”, ainda que similar, difere do previsto no art. 4º, inciso X, da lei 12.587/2012, trazido pela lei 13.640/2018, *in verbis*:

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

(...)

X – transporte remunerado privado individual de passageiros: (...)”

Desta forma, oportuna a alteração proposta na mensagem retificativa, que corrige e definição dos serviços em consonância com o texto federal, acima referido.

Também observa-se importante analisar o § 1º do art. 4º, vez que definido no texto legal que as plataformas tecnológicas ficam obrigadas a compartilhar



com o município, dados da viagem, em situações requeridas para apuração de irregularidades e crimes ou outras infrações de ordem administrativa. Ainda que o texto expresse “(...) garantida a privacidade e confidencialidade dos dados pessoais do usuário”, destaca-se o disposto no art. 5º, inciso XII da Constituição Federal:

XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;

Destarte, entendemos que os dados da pessoa, ainda que para apuração de eventual crime, sejam evidenciados tão somente a partir de ordem judicial, vez que o município não tem competência para regular matéria atrelada ao direito penal e processo penal, **razão pela qual oportuna a Emenda proposta pelos nobres vereadores, que alteram o texto retirando do § 1º, art. 4º, a palavra “crime”, mantendo apenas as irregularidades e infrações administrativas. Entretanto, a apuração dos dados pessoais do usuário, ainda que para apuração de irregularidades e infrações administrativas, e mesmo que mantidos sob privacidade e confidencialidade, fere o art. 5º, XII da Constituição Federal, acima referido, só se admitindo serem evidenciados por ordem judicial. Desta forma, a apuração de irregularidades e infrações, ainda que administrativas, deveriam estar restritas à prestação dos serviços.**

Em relação as exigências estabelecidas ao condutor e a empresa responsável pela plataforma, segundo disposto nos arts. 11-A e 11-B, da lei 12.587/2012, verificamos que foram atendidas no texto sob análise.

Temos a referir ainda outros dois pontos apurados, que afrontam texto constitucional, relativos aos princípios gerais da atividade econômica. Reza o art. 170, da Constituição Federal, como princípio constitucional, a livre iniciativa, preservada a livre concorrência nas atividades econômicas, assim dispondo:



“ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Desta forma, a vedação estabelecida no texto legal do art. 8º, § 1º, I, definindo como exigência de que o veículo a ser cadastrado para prestação dos serviços esteja emplacado em Gramado, bem como a exigência do condutor dos serviços seja residente no município, constante do art. 12, VI estabelecem reserva de mercado, o que é vedado pelo texto constitucional. O dispositivo legal é uma manifestação da liberdade de iniciativa e, para garanti-la, a Constituição estatui que a lei reprimirá o abuso de poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário de lucros, não sendo admitida, na legislação pátria, restrição à livre iniciativa e livre concorrência, conforme se evidencia nos artigos citados.

Nesse sentido, recente decisão do TJ/RS:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. VEDAÇÃO DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL PRIVADO DE PASSAGEIROS POR MEIO DO APLICATIVO UBER POR AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO. DESCABIMENTO. CONCESSÃO PARCIAL DA ORDEM. I - Não se discute a



competência do Município organizar, disciplinar e fiscalizar os serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros, mas tal competência deve ser sopesada juntamente com os princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência. E a importância desta ponderação resta evidenciada, pela recente decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, que reconheceu a existência de repercussão geral sobre o tema - proibição do uso de carros particulares para o transporte remunerado individual de pessoas -, Tema 967. II - Na hipótese dos autos, a Lei Municipal nº 23/1977, invocada pelo Município, diz respeito à regulamentação do serviço prestado por taxistas, que é considerado transporte individual de passageiros de natureza pública, enquanto que a atividade realizada através do aplicativo UBER, é transporte individual privado de passageiros, não podendo ser aplicada ao caso, muito menos com o efeito de vedar o exercício da atividade desempenhada pelo impetrante. Outrossim, cuida-se de legislação anterior à Constituição Federal de 1988, exigindo interpretação de acordo com as normas constitucionais vigentes. Portanto, ausente legislação que proíba o transporte individual privado no Município de Novo Hamburgo. III - Ademais, está tramitando na Câmara de Vereadores do Município de Novo Hamburgo o Projeto de Lei nº 83/2017, que regulamenta o transporte privado remunerado de passageiros por meio de plataforma tecnológica no âmbito daquele Município. Portanto, em que pese ainda não existir regulamentação específica no município para o exercício da atividade de motorista através do aplicativo UBER, tal fato por si só, **não permite ao ente municipal restringir a livre iniciativa e a liberdade de exercício da profissão, em conformidade com o art. 170, parágrafo único da CF, privando a população de serviço que sabidamente usufrui e lhe traz benefícios.** IV- Quanto ao pedido de fixação de multa no valor de R\$ 50.000,00, em caso de descumprimento da ordem, tenho desarrazoada, merecendo ser afastada. APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA. (Apelação Cível Nº 70074579723, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 23/11/2017)

III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PLO 25/2018 atende as normas legais impostas, porém presentes dispositivos inconstitucionais.

Por todos os fundamentos acima apresentados, esta Procuradoria exara **Parecer jurídico desfavorável** a sua tramitação, **observando as**



inconstitucionalidades nos artigos 4º, § 1º, art. 8º, § 1º, I e art. 12, VI, conforme já demonstrado.

Destarte, encaminha-se a Comissão de Legislação e Redação Final, para análise, e na sequência à Comissão de Infraestrutura, Turismo, Desenvolvimento e Bem Estar social, para emissão dos pareceres e após concluso nas comissões permanentes, ao Plenário para deliberação, submetendo aos nobres *edís* para análise de mérito, no que couber.

É a orientação que submeto à consideração.

Gramado, 09 de julho de 2018.

Sônia Regina Sperb Molon

Procuradora Geral

OAB/RS 68.402