



Câmara Municipal de Caçapava

— Cidade Simpatia – Estado de São Paulo —

01
3

PROJETO DE LEI Nº 30/2019

Autor: Vereador Jorge Jerônimo Teixeira dos Santos

Dispõe sobre o cadastro municipal dos motoristas que realizam transporte remunerado privado individual de passageiros no Município de Caçapava - São Paulo.

Art. 1º Fica instituído o cadastro municipal dos motoristas que realizam transporte remunerado privado individual de passageiros no Município de Caçapava.

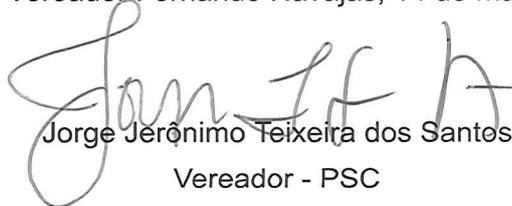
Parágrafo único: Entende-se por transporte remunerado privado individual de passageiros: o serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede.

Art. 2º Caberá ao Poder Executivo Municipal estabelecer os trâmites para realização do cadastro municipal dos motoristas que realizam transporte remunerado privado individual de passageiros no Município de Caçapava.

Art. 3º Deverá seguir todas as normas e diretrizes das empresas privadas que prestam serviço de transporte privado urbano através de aplicativo móvel, garantindo o cumprimento do artigo 170, inciso IV, da Constituição da República Federativa do Brasil.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Plenário Vereador Fernando Navajas, 14 de maio de 2019.


Jorge Jerônimo Teixeira dos Santos
Vereador - PSC

Praça da Bandeira, 151 – Centro – CEP 12.281-630 – Caçapava/SP

Fone: (12) 3654-2000 / Fax: 3654-2011

Visite nosso site: www.camaracacapava.sp.gov.br

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico <http://www.splonline.com.br/camaracacapavaautenticidade> sob o identificador

310035003700390034003A005000





Câmara Municipal de Caçapava
— Cidade Simpatia – Estado de São Paulo —

02

JUSTIFICATIVA
DO PROJETO DE LEI nº ____/2019

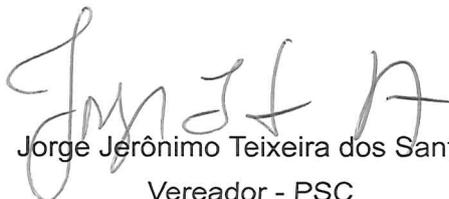
Tenho a honra de trazer ao conhecimento dessa Colenda Casa de Leis, o presente Projeto de Lei, que dispõe sobre o cadastro municipal dos motoristas que realizam transporte remunerado privado individual de passageiros no Município de Caçapava - São Paulo.

Cumprindo-se daquilo que é previsto na Constituição Federal, em seu artigo 170, inciso IV, no que tange a livre concorrência, os motoristas que realizam transporte remunerado privado individual de passageiros no Município devem exercer suas profissões com liberdade.

O cadastro municipal garantirá ao Poder Executivo Municipal a solicitação dos devidos impostos às empresas privadas que prestam serviço neste ramo. Garantindo assim, o requerente processo dos tributos à receber.

Por todo o exposto, peço o apoio dos nobres vereadores para aprovação do projeto.

Plenário Vereador Fernando Navajas, 14 de maio de 2019.



Jorge Jerônimo Teixeira dos Santos
Vereador - PSC

Praça da Bandeira, 151 – Centro – CEP 12.281-630 – Caçapava/SP
Fone: (12) 3654-2000 / Fax: 3654-2011

Visite nosso site: www.camaracacapava.sp.gov.br



Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico <http://www.splonline.com.br/camaracacapavaautenticidade> sob o identificador 310035003700390034003A005000



instituto brasileiro de
administração municipal

03
/

PARECER

Nº 1471/2019¹

- CL – Competência Legislativa Municipal, PG – Processo Legislativo. Projeto de lei. Iniciativa parlamentar. Criação de cadastro de motoristas de aplicativo. Vício de iniciativa. Matéria que pode ser objeto de regulamento do Executivo em observância aos arts. 11-A e 11-B da Lei nº 12.587/2012. Comentários.

CONSULTA:

A Câmara Municipal consulta este Instituto quanto aos aspectos jurídicos do Projeto de Lei nº 30/2019, que *"dispõe sobre o cadastro municipal dos motoristas que realizam transporte remunerado privado individual de passageiros"*.

A consulta vem documentada.

RESPOSTA:

Inicialmente, cumpre registrar que, a respeito da atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiro, no último dia 09/05/2019, o Supremo Tribunal Federal, por maioria, fixou a seguinte tese de repercussão geral, tendo por acórdão paradigma o RE 1054110:

"1. A proibição ou restrição da atividade de transporte

¹PARECER SOLICITADO POR LUCIANA APARECIDA DOS SANTOS, PROCURADORIA JURÍDICA - CÂMARA MUNICIPAL (CAÇAPAVA-SP)



04
S

privado individual por motorista cadastrado em aplicativo é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência; e 2. 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)

O entendimento sufragado pelo STF caminha no mesmo sentido do entendimento deste Instituto, conforme se pode observar nos pareceres nº 1459/2019, 1341/2019 e 1226/2019, disponíveis no Laboratório de Administração Municipal (lam.ibam.org.br).

Nesse passo, é de se ressaltar que é competência privativa da União legislar sobre trânsito e transporte, nos termos do art. 22, XI, da CRFB. Assim, deve ser observada a Lei nº 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro - CTB), diploma que regulamentou a participação de cada um dos componentes do Sistema Nacional de Trânsito, dentre os quais se incluem os órgãos e entidades responsáveis pela fiscalização do trânsito e tráfego no Município. De igual modo, deve o Município observar o disposto na Lei nº 12.587/2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas no território do Município.

Nesse aspecto, é de se salientar que o art. 97 do CTB determina que compete ao Conselho Nacional de Trânsito, órgão federal, estabelecer as características dos veículos, suas especificações básicas, configurações e condições essenciais para registro. Por sua vez, o art. 22, III, do CTB atribui aos Estados e ao Distrito Federal a competência para vistoriar e inspecionar veículos para expedir o Certificado de Registro e Licenciamento Anual, cabendo ao Município tão-somente a vistoria de veículos que necessitem de "*autorização especial para transitar*" (art. 21, XIV, do CTB).



05
I

Adicionalmente, os art. 11-A e 11-B da Lei nº 12.587/2012, com redação dada pela Lei nº 13.640/2018, estabelecem que *compete 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.*

Conforme se pode observar nos dispositivos em comento, os aludidos arts. 11-A e 11-B se tratam de normas autoexecutáveis, que estabelecem requisitos objetivos suficientes para a prestação do serviço pelos particulares independentemente de qualquer atividade legislativa suplementar do Município, exigindo-se, por exemplo, contratação de seguros, inscrição do motorista como contribuinte individual no INSS, categoria da CNH necessária e anotação de atividade remunerada e certidão negativa de antecedentes criminais. Pertinente o entendimento do Min. Roberto Barroso no RE 1054110/DF, paradigma do tema de Repercussão Geral nº 967 já mencionado no início do parecer:

"Por fim, é legítima a intervenção do Estado, mesmo em um regime de livre iniciativa, para coibir falhas de mercado e para proteger o consumidor. Entretanto, são inconstitucionais a edição de regulamentos e o exercício de fiscalização que, na prática, inviabilizem determinada atividade. A competência autorizada por lei para os municípios regulamentarem e fiscalizarem essa atividade não pode ser uma competência para, de maneira sub-reptícia ou implícita, interditar, na prática, a prestação desse serviço.

O ministro observou ainda que, posteriormente ao ajuizamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental e à interposição do recurso extraordinário, houve o advento da Lei 13.640/2018, que alterou a Lei de Mobilidade Urbana. A nova norma prevê a existência de duas situações distintas e de maneira expressa: i) o transporte público individual oferecido pelo sistema tradicional de táxis; e ii) o transporte



06
3

remunerado individual privado. Ela atribui expressamente aos municípios e ao Distrito Federal a competência para a fiscalização e a regulamentação desses serviços. Estabelece, também, os parâmetros para a prestação do serviço privado de transporte de pessoas: i) a cobrança de tributos pela prestação de serviços; ii) a contratação de seguro de acidentes pessoais a passageiros e do seguro obrigatório; iii) a inscrição do motorista como contribuinte individual do INSS; iv) a exigência de habilitação para dirigir; v) o atendimento dos requisitos de idade e características do veículo; vi) a manutenção do Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo; e vii) a apresentação de certidão negativa de antecedentes criminais dos motoristas.

Como se vê, a legislação federal cuida exclusivamente de regulação da qualidade e da informação. Por essa razão, a partir da opção regulatória estabelecida para o setor, extrai-se a impossibilidade de se criarem barreiras de entrada e controle de preços para o transporte individual privado por aplicativos." (STF: Informativo nº 939, 6 a 10 de Maio de 2019)

Verifica-se que sem embargo da competência legislativa da União, o tema é de inegável repercussão para os Municípios, o que foi reconhecido expressamente a partir da mencionada Lei nº 13.640/2018, ao incluir o art. 11-A na Lei nº 12.587/2012 e determinar que compete aos Municípios "*regulamentar e fiscalizar*" o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros.

Nesse ponto, é de se salientar que a proibição do transporte individual por aplicativos é inadmissível e atentatória aos fundamentos da república insculpidos no art. 1º da CRFB, notadamente os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º. IV, da CRFB), como adiantado no início do parecer. Saliente-se, adicionalmente, que a ordem econômica brasileira se funda na livre concorrência consoante determina o art. 170, IV da CRFB. É inconstitucional, portanto, qualquer modalidade de



intervenção estatal que imponha reservas de mercado ou condicione à prévia autorização o livre exercício de atividades econômicas, ressalvados casos excepcionais previstos em lei (art. 170, parágrafo único, da CRFB).

Sob a perspectiva do direito social ao trabalho (art. 6º, caput, da CRFB), a atividade legislativa e regulatória não pode obstar os cidadãos de buscar o seu sustento por meio de atividades laborais lícitas, sob pena de ofensa à dignidade da pessoa humana, também fundamento da república nos termos do art. 1º, III, da CRFB.

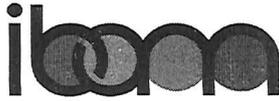
Pelos mesmos motivos não é admissível, à pretexto de disciplinar o serviço de transporte por meio de aplicativos e plataformas, impor condicionantes e requisitos para a atividade que a inviabilizem na prática, seja por se afigurarem de impossível cumprimento pelos particulares; seja por incompatibilidade com o modelo de negócio livremente arquitetado pelos empreendedores, acarretando o atendimento dessas condicionantes óbice à criatividade e ao dinamismo próprio da economia digital.

Com efeito, consoante os princípios informadores da ordem econômica brasileira, a Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) prevê em seu art. 3º, VIII a "*liberdade dos modelos de negócios promovidos na internet*". Também a Lei nº 12.529/2011, que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, determina em seu art. 3º que constituem infração da ordem econômica os atos manifestados que possam "*limitar ou impedir o acesso de novas empresas ao mercado*" (inciso III) e "*criar dificuldades à constituição, ao funcionamento ou ao desenvolvimento de empresa concorrente ou de fornecedor, adquirente ou financiador de bens ou serviços*" (inciso IV).

Tudo o que foi exposto até aqui coloca em xeque a viabilidade de o Município usar de sua competência legislativa para disciplinar a atividade do transporte individual de passageiros. No caso dos transportes privados prestados mediante aplicativos ou plataformas computacionais não há como se sustentar a existência de predominância do interesse local, nos



08
3



instituto brasileiro de
administração municipal

termos do art. 30, I, da CRFB que são domínio legislativo reservado ao Município, hipótese em que não pode nem mesmo o legislador federal ou estadual se imiscuir, o que não é o caso do transporte por meio de aplicativos, sobre o qual há legislação exauriente editada pela União (art. 11-A e 11-B da Lei nº 12.587/2012).

É inegável, como se disse acima, que essa modalidade de negócio digital repercute de modo definitivo na vida das cidades; porém, a principal característica da economia digital é justamente a conectividade e a formação de redes transnacionais de compartilhamento de informações e serviços, conforme observam Patricia Batista e Clara Iglesias Keller:

"As inovações tecnológicas constituem a linha de frente da globalização. As redes, plataformas, nuvens digitais não obedecem à lógica das fronteiras estatais. Por isso, aqui, as perspectivas do direito administrativo global nos parecem particularmente úteis para fornecer parâmetros jurídicos para relações estabelecidas para lá do Estado." (BATISTA, Patricia e KELLER, Clara Iglesias. "Por que, quando e como regular as novas tecnologias? Os desafios trazidos pelas inovações disruptivas". RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 273, p. 123-163, set./dez. 2016, disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/66659/64683>)

Por outro lado, em relação ao trânsito e transporte, que é assunto de competência legislativa privativa da União, não é possível o exercício de competência legislativa suplementar nos termos do art. 30, II, da CRFB, porque a competência suplementar é correlativa da concorrente, conforme observa José Afonso da Silva:

"Quanto à extensão, ou seja, quanto à participação de uma ou mais entidades na esfera da normatividade ou da realização material, vimos que a competência se distingue em: (a) exclusiva (...); (b) privativa (...); (c) comum, cumulativa ou paralela



09
3

(...); (d) concorrente, cujo conceito compreende dois elementos: (d.1) possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa; (d.2) primazia da União no que tange à fixação de normas gerais (art. 24 e seus parágrafos); (e) suplementar, que é correlativa da competência concorrente, e significa o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas (art. 24, §§ 1º a 4º)." (idem, p. 457 - grifo nosso)

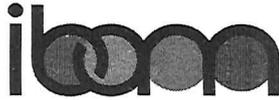
Evidentemente, a Municipalidade somente exercerá sua competência suplementar quando a matéria não estiver atribuída a um só titular, pois aí não haverá o que partilhar. Ou seja, não lhe cabe invocar o art. 30, II da Magna Carta diante da competência exclusiva ou privativa de outro ente federativo, exceto, nesse último caso, se houver - e for exercida - a possibilidade de delegação ao governo municipal.

Por exclusão, só lhe cumpriria exercer a competência legislativa suplementar diante da concorrência admitida para tratar de um mesmo tema, quando a matéria se empregar a tratamentos diversificados ao longo do território nacional; a opção pela competência concorrente sinaliza a aceitação de variações do sistema jurídico ao longo do país, permitindo o tratamento de algumas questões de acordo com as peculiaridades das organizações político-territoriais de nosso Estado Federal. Nesse sentido, é pertinente a seguinte decisão do STF:

"A competência para legislar sobre trânsito é exclusiva da União, conforme jurisprudência reiterada desta Corte (ADI 1.032, ADIMC 1.704, ADI 532, ADI 2.101 e ADI 2.064), assim como é a competência para dispor sobre a obrigatoriedade do uso de cinto de segurança (ADIMC 874). - Ora, em se tratando de competência privativa da União, e competência essa que não pode ser exercida pelos Estados se não houver lei complementar - que não existe - que o autorize a legislar sobre questões específicas dessa matéria



10
3



instituto brasileiro de
administração municipal

(artigo 22 da Constituição), não há como pretender-se que a competência suplementar dos Municípios prevista no inciso II do artigo 30, com base na expressão vaga aí constante "no que couber", se possa exercitar para a suplementação dessa legislação da competência privativa da União. - Ademais, legislação municipal, como ocorre, no caso, que obriga o uso de cinto de segurança e proíbe transporte de menores de 10 anos no banco dianteiro dos veículos com o estabelecimento de multa em favor do município, não só não diz respeito, obviamente, a assunto de interesse local para pretender-se que se enquadre na competência legislativa municipal prevista no inciso I do artigo 30 da Carta Magna, nem se pode apoiar, como decidido na ADIMEC 874, na competência comum contemplada no inciso XII do artigo 23 da Constituição, não estando ainda prevista na competência concorrente dos Estados (artigo 24 da Carta Magna), para se sustentar que, nesse caso, caberia a competência suplementar dos Municípios. Recurso extraordinário não conhecido, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei 11.659, de 4 de novembro de 1994, do Município de São Paulo." (RE 227384, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/2002, DJ 09-08-2002 PP-00068 EMENT VOL-02077-02 PP-00190 - grifo nosso)

Quanto ao transporte privado individual prestado por meio de aplicativos ou plataformas computacionais, a possibilidade de haver multiplicidade de tratamento jurídico em cada um dos Municípios brasileiros é inconcebível, e acarretaria a inviabilização do serviço. Daí que, no entender desse instituto, a disciplina prevista nos arts. 11-A e 11-B da Lei nº 12.587/2012 deve ser exercida por meio de atos administrativos regulamentares, isto é, decretos do Prefeito Municipal ou atos administrativos editados pela autoridade municipal de trânsito competente nos termos do CTB, com todas as limitações aplicáveis a atos administrativos, que não podem criar direitos ou impor deveres exorbitantes.



11
3

Com efeito, em vista do disposto no art. 84, IV e VI, da CRFB, com aplicabilidade em âmbito municipal por se tratar de regra que encerra princípio estabelecido abrangido pela simetria das formas (art. 29, *caput*, da CRFB), é prerrogativa do chefe do Poder Executivo editar decretos para fiel execução das leis, podendo dispor sobre organização e funcionamento da Administração Pública quando não haja aumento de despesas ou criação de órgãos públicos.

Portanto, em âmbito municipal, a regulamentação dos arts. 11-A e 11-B está inserta na competência do chefe Poder Executivo quando não implique aumento de despesas ou criação de órgãos públicos. Ademais, mesmo que se optasse por criar um cadastro municipal mediante lei sem desrespeitar a disciplina dos arts. 11-A e 11-B da Lei nº 12.587/2012 e em respeito aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, o Município está jungido ao modelo de processo legislativo estatuído na Constituição, conforme assevera Hely Lopes Meirelles:

"A Constituição Federal dedica uma seção inteira ao processo legislativo, estabelecendo princípios e normas gerais sobre a elaboração das leis, sua iniciativa, discussão, votação, sanção e promulgação ou veto. (...) As regras gerais que veiculam os princípios do processo legislativo são impositivas para as três esferas de governo. A legislação local não pode restringi-las nem ampliá-las. São dispositivos inarredáveis, considerados de importância primordial para a regência das relações harmônicas e independentes dos Poderes. Dizem respeito à própria configuração do Estado, em seu modelo de organização política, retraçado pela nova ordem constitucional. Dele, o Município, como integrante da Federação, não pode se afastar." (MEIRELLES, Hely Lopes. "Direito Municipal Brasileiro". São Paulo: Malheiros, 2008, p. 675 - grifo nosso)

Impende observar que a criação de um cadastro municipal de motoristas como pretende a proposição impõe atribuições aos órgãos do



12
3

Poder Executivo, estando, portanto, sujeita à iniciativa privativa do Prefeito Municipal em virtude da reserva atribuída pelo art. 61, § 1º, II, "e", da CRFB, em flagrante violação ao princípio da separação e harmonia entre os poderes (art. 2º, da CRFB). Nesse sentido, é a jurisprudência do STF:

"Processo legislativo dos Estados-membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal." (STF: ADI 637, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 25-8-2004, P, DJ de 1º-10-2004.)

"Por considerar usurpada a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar projetos de leis que disponham sobre organização e funcionamento da Administração Pública (CF, artigos 61, § 1º, II, e, e 84, II e VI), o Plenário, em conclusão, julgou parcialmente procedente pedido formulado em ação direta ajuizada pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul para declarar a inconstitucionalidade do art. 4º da Lei gaúcha 11.591/2001. (...).Entendeu-se que a norma, de iniciativa da assembléia legislativa, teria fixado novas atribuições para órgão vinculado à Administração Direta". (STF, ADI 2800/RS, rel. orig. Min. Maurício Corrêa, red. p/ o acórdão, Min. Cármen Lúcia, 17.3.2011).

É inegável que o Projeto de Lei nº 30/2019, ao criar cadastro de motoristas no âmbito do Poder Executivo, constitui matéria de iniciativa privativa do Prefeito Municipal (art. 61, § 1º, II, e e art. 84, IV e VI c/c art. 29, caput, da CRFB). A proposição, portanto, padece de vício formal de inconstitucionalidade.

De qualquer modo, cabe observar que o cadastro pode ser criado por decreto do Prefeito Municipal, uma vez que não visa a



disciplinar a atividade de motorista de aplicativo ou impor requisitos adicionais aos previstos nos arts. 11-A e 11-B da Lei nº 12.587/2012. Pode, assim, o Vereador aprovar indicação ao Executivo na forma do Regimento Interno da Câmara.

Ademais, o Município detém competência para criar tributos devidos em razão do serviço de transporte individual de passageiros, e efetivamente arrecadá-los. Com efeito, a própria Lei nº 12.587/2012 em seu art. 11-A, parágrafo único, inciso I, com a redação alterada pela Lei nº 13.640/2018, faz alusão a essa obrigação da municipalidade, o que é requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal nos termos do art. 11 da LC nº 101/2001 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e o cadastro dos motoristas seria obrigação acessória razoável para que pudesse ser realizada essa cobrança.

Em vista do exposto, concluímos que o Projeto de Lei nº 30/2019, por ser de iniciativa parlamentar, não pode prosperar por vício formal de constitucionalidade (art. 61, § 1º, II, e e art. 84, IV e VI c/c art. 29, caput, da CRFB), uma vez que impõe atribuições e cria cadastro no âmbito da estrutura do Poder Executivo.

É o parecer, s.m.j.

Gustavo da Costa Ferreira M. dos Santos
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 23 de maio de 2019.

PARA CONFIRMAR A AUTENTICIDADE DESTA DOCUMENTO ENTRE NO ENDEREÇO ELETRÔNICO
<http://lam.ibam.org.br/confirma.asp> E UTILIZE O CÓDIGO hfk9ffgdhj

