



PARECER PRÉVIO N. 734/2024

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, Projeto de Lei de iniciativa parlamentar que inclui “Seção IV - Dos Pontos de Apoio”, com arts. 22-A a 22-F, no Capítulo II da Lei nº 12.162 de 9 de dezembro de 2016, que dispõe sobre o serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros na categoria Aplicações de Internet e dá outras providências –, instituindo pontos de apoio em cada região da Cidade destinados aos trabalhadores de aplicativos de entrega e de aplicativos de transporte individual privado de passageiros e aos trabalhadores de empresas de tele-entrega e *delivery*.

O projeto foi apregoado em mesa e remetido a esta Procuradoria.

Em síntese, é o relatório.

A proposição visa criar a obrigatoriedade de instituição, pelas empresas que exploram o setor de entrega via aplicativos, de pontos de apoio aos trabalhadores de aplicativos de entrega e de aplicativos de transporte individual privado de passageiros.

Quanto à iniciativa, aparentemente não se está diante de matéria cuja iniciativa seja privativa do Chefe do Poder Executivo. Portanto.

Há, entretanto, vícios de inconstitucionalidade no aspecto formal que dizem com a competência municipal para legislar sobre a matéria. Passo a eles.

O primeiro óbice formal de constitucionalidade se refere à pretensão de legislar sobre matéria afeta a Direito do Trabalho e condições para o exercício de profissão, em ofensa ao art. 21, I e XVI, da CF/88. Isso porque o projeto aborda aspectos relacionados com a atividade exercida pelos trabalhadores de aplicativos de entrega e de aplicativos de transporte individual privado de passageiros dentro deste Município, de maneira a atender, segundo a própria justificativa, à “demanda dos trabalhadores por espaços e pontos de apoio para o melhor desenvolvimento de suas atividades”.

Entendo, assim, que via transversa, o objeto da proposição trata de questões relativas a condições de trabalho nas atividades de entrega e de transporte privado de passageiros, cuja competência legislativa é privativamente da União (art. 22, I e XVI, da CF/88).

Nessa linha, o Supremo Tribunal Federal entende que tampouco o interesse local legitimaria a expedição de normas sobre direito do trabalho e condições para o exercício de profissão, consoante se pode extrair dos precedentes ilustrativos a seguir colacionados:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 3.623/01 do Estado do Rio de Janeiro, que dispõe sobre critérios de proteção do ambiente do trabalho e da saúde do trabalhador. Inconstitucionalidade formal. Competência privativa da União. 1. Inconstitucionalidade formal da Lei nº 3.623/01 do Estado do Rio de Janeiro, a qual estabelece critérios para determinação de padrões de qualidade no ambiente de trabalho e versa sobre a proteção da saúde dos trabalhadores. 2. **Competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho e sua inspeção, consoante disposto nos**

arts. 21, inciso XXIV, e 22, inciso I, da Constituição. Precedentes: ADI nº 953/DF; ADI nº 2.487/SC; ADI nº 1.893/RJ. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente". (ADI 2.609, rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 11.12.2015). (Grifei).

Profissão de motoboy. Regulamentação. Inadmissibilidade. (...) Competências exclusivas da União. (...) É inconstitucional a lei distrital ou estadual que disponha sobre condições do exercício ou criação de profissão, sobretudo quando essa diga à segurança de trânsito. (ADI 3.610, rel. min. Cezar Peluso, j. 1º-8-2011, P, DJE de 22-9-2011). (Grifei).

Lei distrital 3.136/2003, que "disciplina a atividade de transporte de bagagens nos terminais rodoviários do Distrito Federal". (...) **Quanto à violação ao art. 22, XVI, da CF, na linha dos precedentes do STF, verifica-se a inconstitucionalidade formal dos arts. 2º e 8º do diploma impugnado por versarem sobre condições para o exercício da profissão.** (ADI 3.587, rel. min. Gilmar Mendes, j. 12-12-2007, P, DJE de 22-2-2008). (Grifei).

Além disso, há outro impeditivo de ordem constitucional a impedir a tramitação do projeto.

Dispõe a Constituição Federal, em seu art. 22, XI, que é da competência privativa da União legislar sobre trânsito e transporte. Inobstante, a previsão constitucional diz com aquela competência legislativa para criação de normas gerais, aplicáveis em todo o território nacional. De tal modo, permanece existente a possibilidade de Estados e Municípios legislarem a respeito do tema na esfera de suas circunscrições e peculiaridades^[1].

Rememora-se, na oportunidade, clássica lição de Hely Lopes Meirelles sobre o tema:

Os meios de circulação e transporte interessam a todo o país, e por isso mesmo a Constituição da República reservou para a União a atribuição privativa de legislar sobre trânsito em transporte (art. 22, XI), permitindo que os Estados-membros legissem supletivamente a respeito da matéria, nos termos da lei complementar pertinente.

[...]

De um modo geral, pode-se dizer que cabe à União legislar sobre os assuntos nacionais de trânsito e transporte, ao Estado-membro compete regular e prover os aspectos regionais e a circulação intermunicipal em seu território, e ao Município cabe a *ordenação do trânsito urbano*, que é de seu interesse local.^[2] (Grifos do autor).

A própria Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, em seu art. 13, III, deixa expreso que:

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

[...]

III - regular o tráfego e o trânsito nas vias públicas municipais, atendendo à necessidade de locomoção das pessoas portadoras de deficiência;

Compreende-se, portanto, que a matéria seria de interesse local e visaria complementar a legislação Federal (no caso, a Lei Federal n. 12.587/12^[3]), sendo da competência legislativa do Município, em consonância com o disposto no art. 30, I e II, da Constituição Federal.

Além disso, o projeto parece igualmente violar os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, insculpidos nos artigos 1º, IV^[4] e 170, IV e parágrafo único^[5], ambos da CF/88.

Inobstante, para deixar mais claros os limites de atuação legislativa local, o STF fixou a tese de repercussão geral n. 967 no Recurso Extraordinário 1.054.110, no qual o Tribunal julgou inconstitucional a proibição ou restrição por meio de lei municipal do transporte individual de passageiro por motoristas cadastrados em aplicativos, tendo firmado a seguinte Tese:

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).

Veja-se que a proposição, ao inovar relativamente ao disposto na Lei Federal n. 12.587/12, criando inclusive sanção de “perda do cadastro administrativo e inabilitação para operar”, acaba por inaugurar proibição ou restrição velada da atividade que visa regular, em ofensa aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, bem como contraria os parâmetros fixados pelo legislador federal em matéria de trânsito e transporte.

Nesse sentir, aplicável na espécie os itens I e II do Precedente Legislativo nº 3 da CMPA, de 10 de agosto de 2017:

I – **Ficam declarados manifestamente inconstitucionais os projetos, os substitutivos e as emendas que invadam a competência legislativa privativa e exclusiva da União e do Estado, bem como a competência legislativa concorrente entre os entes federativos antes citados e/ou, ainda, que atentem contra cláusulas pétreas da Constituição Federal;**

II – **Serão arquivadas, dando-se ciência ao autor, as proposições que invadam a competência legislativa alheia à do Município ou que atentem contra cláusulas pétreas da Constituição Federal, nos termos deste Precedente Legislativo; (Grifei).**

Ante o exposto, em exame preliminar, o projeto padece de inconstitucionalidade a obstar a sua regular tramitação, por vício formal ao versar sobre matéria de competência privativa da União, atraindo a incidência dos itens I e II do do Precedente Legislativo nº 3 da CMPA, de 10 de agosto de 2017, devendo ser arquivado, com a consequente aplicação do art. 195, VII e § 2º do Regimento Interno da CMPA, declarando-se a prejudicialidade da proposição de ofício pelo Presidente desta Casa, ou a requerimento de Vereador.

É o parecer.

[1] Em situação análoga, interpretando o alcance das normas constitucionais atribuidoras de competência legislativa, assim se posicionou o Supremo Tribunal Federal: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL 4.253/85 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. PREVISÃO DE IMPOSIÇÃO DE MULTA DECORRENTE DA EMISSÃO DE FUMAÇA ACIMA DOS PADRÕES ACEITOS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA À REGRA CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS. INOCORRÊNCIA. NORMA RECEPCIONADA PELO TEXTO VIGENTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (presumption against preemption). 2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (clear statement rule), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor. 3. Na ausência de norma federal que, de forma nítida (clear statement rule), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa. 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (RE 194704, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-261 DIVULG 16-11-2017 PUBLIC 17-11-2017).

[2] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 12. ed. atual. por Célia Marisa Prendes e Márcio Schneider Reis. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 417.

[3] “Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências.”

[4] “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] IV - os valores sociais do trabalho e da **livre iniciativa**”. (Grifei).

[5] “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: [...] IV - **livre concorrência**; [...] 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.” (Grifei).



Documento assinado eletronicamente por **Guilherme Guimarães de Freitas, Procurador(a)**, em 15/08/2024, às 18:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0775405** e o código CRC **315A8DC5**.