



## PARECER PRÉVIO Nº 755

PROCESSO N.º 037.00230/2024-28

**ASSUNTO: MINUTA DE PLL – PERMITE O TRANSPORTE EM MOTOCICLETAS, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE, DE RECIPIENTES TRANSPORTÁVEIS DE GÁS LIQUEFEITO DE PETRÓLEO (GLP) E DE VASILHAMES DE 20L (VINTE LITROS) DE ÁGUA MINERAL, NAS CONDIÇÕES QUE ESPECIFICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**

### I – RELATÓRIO

1. Trata-se de projeto de lei de ordinária (0775498), de iniciativa parlamentar, que tem por objeto permitir o transporte, em motocicletas, de gás liquefeito de petróleo e de vasilhames de 20 litros de água mineral.
2. Na exposição de motivos, o parlamentar argumenta, em breve síntese, que **(I)** a proposição busca atender à demanda de motocicletas que necessitam transportar pequenas quantidades de combustível e água para atendimento de famílias; **(II)** será garantido o abastecimento de famílias que residem em áreas rurais ou em comunidades isoladas; **(III)** haverá redução de custos operacionais para as empresas distribuidoras, menor consumo de combustível, menor desgaste mecânico; **(IV)** haverá geração de empregos e renda, especialmente em regiões com alta demanda; **(V)** há necessidade de regulamentação.
3. Conforme certidão 0777382, a proposição legislativa foi apregoada durante a 76ª sessão ordinária da 4ª sessão legislativa ordinária da XVIII legislatura, realizada no dia 21 de agosto de 2024 e, na sequência, os autos foram remetidos a esta Procuradoria para emissão de parecer.
4. Brevemente relatados, passa-se a opinar.

### II – FUNDAMENTAÇÃO

5. Em proêmio, saliente-se que o parecer prévio, fundamentado no art. 102 do Regimento Interno<sup>[1]</sup> desta Casa, ostenta natureza meramente orientativa e, portanto, não vinculante. A manifestação encartada no presente opinativo não tem, evidentemente, a pretensão de embaraçar as deliberações das comissões e do Plenário do Poder Legislativo Municipal.
6. Consentâneo destacar, assim, que a opinião plasmada na presente peça tem o escopo de analisar tão somente os aspectos jurídicos da proposição legislativa sem adentrar no mérito político, juízo que compete exclusivamente aos integrantes do Parlamento.
7. Da proposta legislativa em análise, emerge a constatação de que se trata de matéria cuja competência legislativa foi outorgada constitucionalmente à União consoante art. 22, XI, vale dizer, a Constituição de 1988 aduz competir à União legislar privativamente sobre trânsito e transporte.
8. É consabido que o Código de Trânsito Brasileiro – *Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997* – consubstancia diploma normativo que exprime, em linhas gerais, o exercício da competência legislativa privativa da União capitaneada no art. 22, XI, da Constituição da República.
9. Não se desconhece a norma prevista no art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal, que outorga aos municípios competência legislativa para legislar sobre assuntos de interesse local (inciso I) e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (inciso II).
10. Releva anotar que, com relação ao trânsito, à União reserva-se as normas gerais e diretrizes básicas de interesse nacional como, por exemplo, a disciplina da utilização das vias terrestres por pessoas, veículos, animais, grupos isolados ou não, operação de carga e descarga entre outros.
11. Ao Município cabe, em matéria de trânsito e transporte, regular a ordenação do trânsito urbano (que é matéria de seu interesse local) e os serviços públicos de transportes coletivos, o que engloba todas as formas de transporte de passageiros colocadas à disposição da coletividade, tais como ônibus, micro-ônibus, peruas, automóveis e motos. A esse propósito, o STF já decidiu que cabe à União legislar sobre obrigatoriedade do uso de cinto de segurança (RE 215.325/RS), mas está reservada ao Município a competência para instalação de barreiras eletrônicas, matéria de trânsito de interesse local (ADI 2.064/MS).

12. Cite-se, por oportuno, o art. 30, V, da Constituição da República, que atribui aos municípios a competência para organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo que tem caráter

essencial. Sobre o assunto, o administrativista Hely Lopes Meirelles<sup>[2]</sup> ensina:

“(…) compete ao Município regulamentar o uso das vias sob sua jurisdição; conceder ou autorizar ou permitir exploração de serviço de transporte coletivo para as linhas municipais; regulamentar o serviço de automóvel de aluguel (táxi); determinar o uso de taxímetro nos automóveis de aluguel; limitar o número de automóveis de aluguel. Essa enumeração é meramente exemplificativa, pois pode ser acrescida de outros assuntos não enumerados, mas que se enquadrem no interesse local do Município, que é atribuído constitucional indicativo de sua competência. Na competência do Município insere-se, portanto, a fixação e mão e contramão nas vias urbanas, limites de velocidade e veículos admitidos em determinadas áreas e horários, locais de estacionamento, estações rodoviárias, e tudo o mais que afetar a vida da cidade”.

13. E o Código de Trânsito Brasileiro confirma a sobredita lição doutrinária nos arts. 107 e 135, *verbis*:

**Art. 107.** Os veículos de aluguel, destinados ao transporte individual ou coletivo de passageiros, deverão satisfazer, além das exigências previstas neste Código, às **condições técnicas** e aos **requisitos de segurança, higiene e conforto estabelecidos pelo poder competente para autorizar, permitir ou conceder a exploração dessa atividade.**

(...)

**Art. 135.** Os veículos de aluguel, destinados ao transporte individual ou coletivo de passageiros de linhas regulares ou empregados em qualquer serviço remunerado, para registro, licenciamento e respectivo emplacamento de característica comercial, deverão estar devidamente autorizados pelo poder público concedente.

14. Nesse toar, verifica-se que a competência legislativa para autorizar a exploração do serviço de mototáxi e motofrete é do Município. É a esta esfera federativa que caberá decidir, se assim entender (conveniência e oportunidade), pela instituição, organização e prestação do serviço de transporte remunerado de passageiros através de veículos motorizados de duas rodas em geral, no âmbito de seu território

15. Tecidas essas considerações, retornemos à análise do projeto de lei que ensejou o presente parecer.

16. O parlamentar, autor da proposição, aduz a necessidade de regulamentação do transporte de gás em motocicletas no âmbito do Município de Porto Alegre. Menciona, textualmente, o art. 139-B, do Código de Trânsito Brasileiro: “O disposto nesse Capítulo não exclui a competência municipal ou estadual de aplicar as exigências previstas em seus regulamentos para as atividades de moto-frete no âmbito de suas circunscrições (incluído pela Lei 12.009, de 2009)”.

17. Consentâneo, no ponto, trazer a lume o disposto nos arts. 7º; 21, II; 24, I e II, §§ 2º e 4º, todos do Código de Trânsito Brasileiro:

**Art. 7º** Compõem o **Sistema Nacional de Trânsito** os seguintes órgãos e entidades:

**I** - o Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN, coordenador do Sistema e órgão máximo normativo e consultivo;

**II** - os Conselhos Estaduais de Trânsito - CETRAN e o Conselho de Trânsito do Distrito Federal - CONTRANDIFE, órgãos normativos, consultivos e coordenadores;

**III** - os órgãos e entidades executivos de trânsito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

**IV** - os **órgãos e entidades executivos rodoviários** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios**;

**V** - a Polícia Rodoviária Federal

**VI** - as Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal; e

**VII** - as Juntas Administrativas de Recursos de Infrações - JARI.

(...)

**Art. 21.** Compete aos **órgãos e entidades executivos rodoviários** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios**, no âmbito de sua circunscrição:

**I** - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições;

**II** - **planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais, e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas;**

**Art. 24.** Compete aos **órgãos e entidades executivos de trânsito** dos **Municípios**, no âmbito de sua circunscrição

**I** - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições;

**II** - **planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais e promover o desenvolvimento, temporário ou definitivo, da circulação, da segurança e das áreas de proteção de ciclistas;**

(...)

**§ 2º** Para exercer as competências estabelecidas neste artigo, **os Municípios** deverão integrar-se ao Sistema Nacional de Trânsito, **por meio de órgão ou entidade executivos de trânsito ou diretamente por meio da prefeitura municipal**, conforme previsto no art. 333 deste Código.

(...)

**§ 4º** Compete privativamente aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição, executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas e penalidades previstas nos arts. 95, 181, 182, 183, 218 e 219, nos incisos V e X do **caput** do art. 231 e nos arts. 245, 246 e 279-A deste Código.

18. Com arrimo nos dispositivos legais retrocitados, constata-se que a competência do Município para planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos perfectibiliza-se por meio de *regulamentos* expedidos por **órgãos e/ou entidades** municipais integrantes do **Sistema Nacional de Trânsitos** e subordinados (órgãos) ou vinculados (entidades) ao Poder Executivo.

19. Nessa linha, ainda que a proposição parlamentar não envolvesse, em tese, matéria circunscrita ao elenco de temas cuja iniciativa seja reservada ao Chefe do Executivo (art. 61, § 1º, da CF e art. 94, IV, da LOM), **nota-se que a competência para regulamentação do trânsito, incluindo mototáxi e motofrete, foi outorgada aos órgãos/entidades executivos de trânsito dos municípios e não ao Poder Legislativo.** Vislumbra-se,

por conseguinte, que o projeto de lei em análise acaba por invadir o espectro de atribuições da Administração naquilo em que, em doutrina, se denomina *reserva de administração* <sup>[3]</sup>.

20. Convém ressaltar que a **Resolução CONTRAN nº 943, de 28 de março de 2022**, estabelece os requisitos mínimos de segurança para o transporte remunerado de passageiros (mototáxi) e de cargas (motofrete) em motocicletas e motonetas. O art. 13 da referida norma já permite o transporte de botijões de gás com capacidade máxima de 13 kg (treze quilogramas) e de galões contendo água mineral, com capacidade máxima de 20 (vinte) litros, desde que com auxílio de sidecar.

21. Dessarte, à luz dos argumentos já expendidos, denoto que caberá ao Poder Executivo, por meio de ato infralegal, regulamentar os aspectos técnicos alusivos ao transporte de gás e água mineral observando, contudo, os limites traçados pela Resolução CONTRAN nº 943/2022.

22. Em abono à tese, vejamos o seguinte julgado do STF:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEIS MUNICIPAIS 353/2010, 70/2013, 128/2013, 190/2014, 288/2015 405/2017 323/2016, TODAS DO MUNICÍPIO DE FORMOSA/GO. SERVIÇO DE MOTOTÁXI. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIRETRIZES DA POLÍTICA NACIONAL DE TRANSPORTES; TRÂNSITO E TRANSPORTE; DIRETRIZES PARA OS TRANSPORTES URBANOS; E CONDIÇÕES PARA O EXERCÍCIO DE PROFISSÕES. LEI FEDERAL 12.009/2009 (...). A Lei federal 12.009/2009, que altera a Lei 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro) e foi regulamentada pela Resolução 356/2010 do Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN, dispõe sobre o exercício das atividades profissionais de "mototaxista" e "motoboy" e estabelece regras de segurança dos serviços de motofrete, reconhecendo o serviço de mototáxi como modalidade de transporte público individual de pessoas e cargas, de modo que, **sujeito a regulamentações complementares dos Poderes concedentes para atender às peculiaridades locais, deve observar as disposições gerais nacionais**. 11. Arguição de descumprimento de preceito fundamental parcialmente conhecida e julgado parcialmente procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade dos incisos I e II do caput do artigo 5º e do artigo 26 da Lei 491/2018 do Município de Formosa/GO. Restam prejudicados os pedidos de tutela provisória de urgência incidental.

23. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo perfilha o mesmo entendimento:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Comarca de Andradina. Lei Municipal nº 3.794, de 06 de julho de 2021. Ação proposta pelo Prefeito do Município aduzindo: i) vício de iniciativa, posto que a Lei impugnada teria usurpado competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo; ii) vício material, ante a violação ao princípio da separação dos poderes, invadindo esfera de competência constitucional do Poder Executivo; iii) vício formal subjetivo, invadindo esfera de gestão administrativa; iv) usurpação de competência privativa da União. Arguição de inconstitucionalidade frente aos artigos 5º, caput, e § 2º, 47, incisos I, II, XIV e XIX, "a", 111 e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo. Legitimidade ativa para propositura de ADI. Inconstitucionalidade da lei municipal por usurpação de competência privativa da União, nos termos do art. 22, inciso XI, da Constituição Federal. **Afronta ao pacto federativo. Regulamentação que consiste em ato típico da administração. Invasão da esfera de gestão Administrativa. Violação ao princípio da Separação dos Poderes**. Inconstitucionalidade formal e material evidenciadas. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2175823-22.2021.8.26.0000; Relator (a): Damião Cogan; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/05/2022; Data de Registro: 05/05/2022)

24. Em arremate, cite-se o **Precedente Legislativo nº 03** desta Casa que, a rigor, poderá obstar a tramitação da proposta legislativa sob análise:

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;

III – Serão declarados prejudicados os substitutivos e as emendas que contenham comandos que invadam a competência legislativa alheia à do Município ou que atentem contra cláusulas pétreas da Constituição Federal, nos termos deste Precedente Legislativo;

IV – Serão devolvidas ao autor, para fins de ajustes e correções, as proposições que, de maneira acessória à proposição principal, contenham comandos que invadam a competência legislativa alheia à do Município ou que atentem contra cláusulas pétreas da Constituição Federal, nos termos deste Precedente Legislativo; e

V – Serão arquivadas as proposições que, devolvidas com base no item IV deste Precedente Legislativo, não forem ajustadas ou corrigidas pelo autor.

25. Em desfecho, entende-se que o projeto de lei invade a competência legislativa da União para legislar sobre trânsito e transporte e, também, traduz ingerência indevida do Parlamento em matéria sob reserva de administração,

### III – CONCLUSÃO

26. Na confluência do exposto, opino pela desconformidade constitucional da proposta legislativa.

[1] **Resolução nº 1.178, de 16 de julho de 1992 (Regimento Interno da CMPA)**. Art. 102. Os projetos e os substitutivos apregoados pela Mesa serão incluídos na Pauta após parecer prévio da Procuradoria, observando-se o prazo de 48 (quarenta e oito) horas para distribuição dos avulsos, e disponibilizados à população no “site” da Câmara Municipal.

[2] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 21ª Edição. São Paulo: Malheiros, p. 372/3273.

[3] *Reserva de administração* é um instituto do direito constitucional e administrativo com o qual os sistemas jurídicos de alguns países europeus estão mais familiarizados do que o brasileiro. Envolve questões ligadas à separação de poderes (tendo por foco o Poder Executivo), às funções típicas e atípicas dos poderes, ao princípio da legalidade, à reserva de lei, ao poder regulamentar, à organização administrativa etc.” (MACERA, Paulo Henrique. **Reserva de administração: delimitação conceitual e aplicabilidade no direito brasileiro**. Revista Digital de Direito Administrativo. Faculdade de Direito de Ribeirão Preto Universidade de São Paulo, 2014, vol. 1, n.2, p. 335). Para J. J. Gomes Canotilho, a reserva de administração é “(...) um núcleo funcional de administração resistente à lei, ou seja, um domínio reservado à administração contra ingerências do parlamento (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 5ª ed. Coimbr: Almedina, 2001, p. 739.



Documento assinado eletronicamente por **Jailson Jose da Silva, Procurador**, em 02/09/2024, às 09:05, 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 **0779200** e o código CRC **62A78808**.