

PARECER AJL/CMT Nº. 254/2025.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº. 292/2025

Autor(a): Ver. Roncallin

Ementa: "Institui, no âmbito do Município de Teresina, a regulamentação do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros e mercadorias realizado por motociclistas (motoboys) intermediado por empresas operadoras de aplicativos, no município de Teresina, e dá outras providências."

I – RELATÓRIO:

O ilustre Vereador acima identificado apresentou projeto de lei ordinária cuja ementa é a seguinte: "*Institui, no âmbito do Município de Teresina, a regulamentação do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros e mercadorias realizado por motociclistas (motoboys) intermediado por empresas operadoras de aplicativos, no município de Teresina, e dá outras providências*".

Justificativa em anexo.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo. (grifo nosso)

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação destinada a esclarecer os Vereadores sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado. (grifo nosso)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.



Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, *a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante*, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica *não substitui a manifestação das Comissões especializadas* e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por sua autora, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que a autora articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Quanto aos demais aspectos concernentes à redação legislativa, cumpre informar a competência da divisão de redação legislativa, conforme art. 32 da **Resolução Normativa nº. 111/2018**:

Art. 32. À Divisão de Redação Legislativa (DRL) compete analisar as proposições legislativas prontas para deliberação pelo Plenário da Câmara Municipal, no tocante à técnica legislativa; supervisionar a elaboração das minutas de redação final, de redação para o segundo turno e de redação do vencido das proposições aprovadas pelo Plenário a ser submetida à Mesa, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal; supervisionar a revisão dos textos finais das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões, procedendo às adequações necessárias em observância aos

preceitos de técnica legislativa; supervisionar a elaboração dos quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal, em cotejo com os textos da legislação vigente, das emendas apresentadas, da redação final aprovada e dos vetos; disponibilizar na internet, para acesso público, as redações finais, redações para o segundo turno e redações do vencido aprovadas pelo Plenário, os textos finais revisados das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões e os quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal; e executar atividades correlatas, com o auxílio das suas subunidades subordinadas. (grifo nosso)

IV– ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

O projeto de lei em epígrafe objetiva regulamentar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros realizado por motociclistas (motoboys) intermediado por empresas operadoras de aplicativos no Município de Teresina.

Embora louvável o intento do nobre parlamentar, o projeto de lei em análise não merece prosperar, pois, além de uma afronta direta à livre iniciativa, a proposição acaba por interferir na relação civil-contratual entre o motociclista e a empresa operadora do aplicativo, incorrendo em inconstitucionalidade material e inconstitucionalidade formal orgânica. Ademais, ao prevê reconhecimento formal da atividade de motoboy, também incorre em inconstitucionalidade formal orgânica.

Dentre as regulamentações pretendidas, o parlamentar elenca prazo para validade do cadastro no aplicativo e sua respectiva renovação; impõe à empresa a obrigação de monitoramento de velocidade e rastreamento em tempo real que permita acompanhar a velocidade e localização do motociclista; impõe à empresa o oferecimento de treinamentos periódicos sobre o cumprimento das normas de trânsito defensiva e responsabilidade no transporte de passageiros; dispõe sobre requisitos necessários para o motociclista e para a motocicleta na prestação do serviço; e reconhece a atividade como formal.

Inicialmente, registra-se que, em 2018, foi publicada a Lei federal nº 13.640, de 26 de março de 2018, a qual alterou a Lei nº 12.578, de 03 de janeiro de 2012 (“Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana”), com o objetivo de regulamentar o transporte remunerado privado individual de passageiros. Nessa ambiência, definiu o serviço e elencou diretrizes para eventual regulamentação e fiscalização no âmbito do Município. Observe-se:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
DIRETORIA LEGISLATIVA

Art. 4º Para os fins desta Lei, considera-se:

X - transporte remunerado privado individual de passageiros: 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. (Redação dada pela Lei nº 13.640, de 2018)

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) (Regulamento)

Ainda, e mais especificamente quanto às condições pessoais impostas aos motoristas do transporte remunerado privado individual, o art. 11-B da Lei nº 12.578, de 03 de janeiro de 2012, prevê o seguinte:

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)

Desse modo, vê-se que a legislação federal, a qual o Município deverá ter como parâmetro, define as diretrizes para uma possível regulamentação e fiscalização por parte do Ente, caso assim deseje fazer. Contudo, observe-se que não está a cargo do Município legislar sobre a relação entre o autônomo e a empresa de aplicativo que intermedeia a prestação do serviço. Ademais, convém mencionar que tal relação é reconhecida pelos Tribunais Superiores como sendo de natureza civil, e portanto, fora da seara competência legislativa do Município. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça:

A relação entre o motorista e a plataforma digital (ex: Uber) é de natureza civil. Isso porque não estão presentes os requisitos caracterizadores da relação de emprego, dentre eles a não eventualidade e a subordinação.

A plataforma digital atua apenas como intermediadora da contratação entre motorista e consumidor, configurando prestação de serviço autônomo no contexto da gig economy e da economia compartilhada.

STJ. 3ª Turma. REsp 2.144.902-MG, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, julgado em 3/12/2024 (Info 838).

Outrossim, as obrigações impostas à empresa operadora de aplicativo, quais sejam, prazo cadastral, sistema de monitoramento e rastreamento, bem como treinamentos periódicos acabam por interferir nesta relação civil e na livre iniciativa da respectiva empresa, incorrendo, portanto, em inconstitucionalidade, já que a competência para tratar de Direito Civil é da União, consoante previsão constitucional:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
DIRETORIA LEGISLATIVA

Quanto à Livre iniciativa, sabe-se que possui cariz constitucional, consubstanciando-se em fundamento da República. Daniel Sarmiento revela que o aludido princípio envolve tanto a liberdade de iniciar uma atividade econômica, *como de organizá-la, geri-la e conduzi-la*. Ademais, o autor sustenta que a livre iniciativa abarca uma série de componentes, muitos deles também previstos em outros preceitos constitucionais, como liberdade de empresa (art. 170, p.u, CF), a proteção da propriedade privada (art. 5º, XXII e 170, II, CF) – inclusive dos meios de produção – e a autonomia negocial.

Por óbvio, as atividades privadas não ostentam caráter absoluto, cabendo ao poder público condicioná-las ao interesse coletivo. Entretanto, Daniel Sarmento adverte sobre o princípio da Liberdade:

Em relação à proteção dos direitos do indivíduo, a ideia é de que os seres humanos têm projetos e fazem escolhas também no âmbito da sua vida econômica. (...) A salvaguarda da sua liberdade e personalidade restaria incompleta se não fosse estendida a esta seara a garantia da sua autonomia, diante de pretensões autoritárias ou paternalistas do Estado. (...) Daí porque, a regra geral deve ser a liberdade dos particulares para se engajarem em atividades econômicas, desde que não lesem direitos de terceiros ou interesses relevantes da comunidade.

Nesse substrato, a tônica é a liberdade do particular para atuar no mercado, autorizando-se o Poder Público a fazê-lo apenas nas hipóteses restritas do art. 173, *caput*, da CF (intervenção direta) ou no que tange à disciplina e fomento (intervenção indireta).

Na seara de intervenção indireta do Estado na atividade econômica em sentido estrito, para regular em âmbito jurídico¹, ressalta a importância do Poder de Polícia da Administração.

¹ Maria Silvia Zanella Di Pietro, *Limites da função reguladora das Agências diante do princípio da legalidade*, 2003, p. 209.

Com efeito, observa-se que o Poder de Polícia se fundamenta na defesa do interesse público e pode restringir ou limitar direitos em benefício da coletividade². Rafael Carvalho³ aduz que compreende a prerrogativa reconhecida à Administração Pública para restringir e condicionar, com fundamento na lei, o exercício de direitos, com o objetivo de atender o interesse público.

Apesar disso, a formação dos atos de polícia tem amarras constitucionais, haja vista que a liberdade de iniciativa tem fulcro na CF. Desse modo, a atuação do Estado tem balizas inquebrantáveis, como a proporcionalidade, legalidade e igualdade. É o que preceitua o STF:

A possibilidade de intervenção do Estado no domínio econômico não exonera o poder público do dever jurídico de respeitar os postulados que emergem do ordenamento constitucional brasileiro. Razões de Estado – que muitas vezes configuram fundamentos políticos destinados a justificar, pragmaticamente, ex parte principis, a inaceitável adoção de medidas de caráter normativo – não podem ser invocadas para viabilizar o descumprimento da própria Constituição. As normas de ordem pública – que também se sujeitam à cláusula inscrita no art. 5º, XXXVI, da Carta Política (RTJ 143/724) – não podem frustrar a plena eficácia da ordem constitucional, comprometendo-a em sua integridade e desrespeitando-a em sua autoridade.

[RE 205.193, rel. min. Celso de Mello, j. 25-2-1997, 1ª T, DJ de 6-6-1997.]

Ademais, quanto ao intento de reconhecer a atividade do motociclista como formal, regulando a relação entre este e a empresa operadora do aplicativo, vê-se que desnatura a relação civil já mencionada anteriormente, bem como invade competência da União para legislar sobre Direito do Trabalho e condições para o exercício de profissões, consoante previsto na CF:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

²Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966)

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

³Oliveira, Rafael Carvalho Rezende, op. cit., p. 318 *et seq*



I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

[...]

XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões; (grifo nosso)

Quanto ao tema, é válido registrar os ensinamentos de José Afonso da Silva em sua obra intitulada “Curso de Direito Constitucional Positivo”, *in verbis*:

[...] a Constituição de 1988 buscou resgatar o princípio federalista e estruturou um sistema de repartição de competências que tenta refazer o equilíbrio das relações entre o poder central e os poderes estaduais e municipais. (Curso de Direito Constitucional Positivo. 23ª ed., São Paulo, Malheiros, 2008, p.103) (grifo nosso)

Nesse sentido, destaque-se o entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal STF sobre a temática, senão vejamos:

A Lei 17.115/2017 do Estado de Santa Catarina, ao reconhecer a profissão de condutor de ambulância, bem como estabelecer condicionantes ao exercício da atividade de remoção de acidentados e/ou deslocamento de pacientes em ambulâncias, disciplina matéria de competência legislativa privativa da União (CF, art. 22, I e XVI). [ADI 5.876, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 23-8-2019, P, DJE de 9-9-2019.] (grifo nosso)

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.] Vide ADI 3.679, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 18-6-2007, P, DJ de 3-8-2007 (grifo nosso)

A Lei 17.115/2017 do Estado de Santa Catarina, ao reconhecer a profissão de condutor de ambulância, bem como estabelecer condicionantes ao exercício da atividade de remoção de acidentados e/ou deslocamento de pacientes em ambulâncias, disciplina matéria de competência legislativa privativa da União (CF, art. 22, I e XVI). [ADI 5.876, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 23-8-2019, P, DJE de 9-9-2019.] (grifo nosso)



Feitas as considerações acima, nota-se que os municípios estão autorizados a regulamentar e fiscalizar o transporte remunerado privado individual de passageiros, seguindo as diretrizes previstas na legislação federal, o que em nada se assemelha com a possibilidade de o município dispor sobre relações civis entre o motociclista autônomo e a empresa operadora do aplicativo, e muito menos reconhecer a atividade como formal.

Nas palavras do Ministro Alexandre de Moraes, no julgamento da ADI 7852 MC/SP, “O legislador federal atribuiu ao Municípios a competência para regulamentar certos aspectos da prestação desse serviço, relacionados à segurança dos envolvidos, à possibilidade de fiscalização pelos órgãos de trânsito e à garantia dos direitos sociais dos motoristas”.

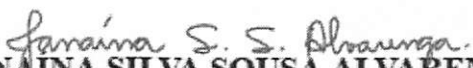
Assim, diante das considerações acima expendidas, forçoso é ter que contrariar a pretensão do ilustre proponente, ante a manifesta inconstitucionalidade do projeto em análise.

V – CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação da matéria proposta, pelos fundamentos ora expostos.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

Teresina - PI, 18/11/2025.


JANAINA SILVA SOUSA ALVARENGA
Assessora Jurídica Legislativa
Matrícula 10.810 CMT

