



PARECER PRÉVIO Nº 364/24

I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que inclui os §§ 1º, 2º e 3º no art. 17 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 –, estabelecendo requisitos para que as autorizatárias excluam motoristas de suas plataformas e sanção na hipótese de descumprimento desses requisitos.

Após apregoamento pela Mesa (0735452), vieram os autos para Parecer Prévio, na forma do artigo 102 do Regimento Interno da CMPA.

É o relatório.

II. Natureza jurídica do Parecer Prévio

O Parecer Prévio, previsto no artigo 102 do Regimento Interno da CMPA, consiste em ato meramente opinativo, não vinculante, que não se substitui às deliberações das Comissões e do Plenário desta Casa Legislativa.

Por sua vez, a manifestação nele contida se restringe a analisar, de forma preambular, os aspectos de natureza jurídica, não adentrando no mérito da proposição legislativa, juízo que compete exclusivamente aos componentes do Parlamento.

III. Análise jurídica

De início, quanto à competência legislativa do ente federado acerca do referido tema, cumpre salientar que compete à União legislar privativamente sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, da CF), o que não obsta a competência municipal, desde que compatível com a norma geral e presente o interesse local (art. 30, I, II e V da CF).

Nesse sentido, no Tema 967, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a competência municipal para regulamentar e fiscalizar o transporte privado individual de passageiros, desde que em harmonia com os parâmetros fixados pelo legislador federal^[1].

Concretizando a referida competência municipal, sobreveio a Lei nº 12.162/2016^[2], a qual, questionada perante do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (ADIn nº 70075503433), teve a sua constitucionalidade formal orgânica confirmada, segundo a Corte, por não instituir regra de caráter geral ou regional ou norma de trânsito ou transporte, mas apenas regulamentar o serviço em âmbito local. Vejamos trecho da ementa do acórdão:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. **LEI MUNICIPAL 12.162/2016.** SERVIÇO DE TRANSPORTE REMUNERADO PRIVADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. INOCORRÊNCIA. [...] - Inconstitucionalidade Formal. **A normativa impugnada, ao regulamentar o exercício da atividade de transporte remunerado privado individual de passageiros não pretendeu instituir regra de caráter geral ou regional, tampouco criou normas concernentes “ao trânsito e transporte”; houve, apenas, regulamentação do referido serviço, de acordo com as suas peculiaridades locais, de modo que não há falar em usurpação de competência.** [...] (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70075503433, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em: 24-06-2019)

Pois bem.

A proposição ora analisada pretende incluir parágrafos no art. 17 da Lei Municipal nº 12.162/2016 **com a finalidade de estabelecer requisitos prévios para que a empresa possa excluir o motorista da sua plataforma, concedendo a ele, com isso, o direito ao contraditório (transparência) e à ampla defesa.**

Na espécie, embora louvável a intenção parlamentar, nota-se que **a proposição destoa da mera regulamentação do serviço de transporte por aplicativos em âmbito local, porquanto incide diretamente sobre a relação jurídica existente entre a plataforma e o motorista, especialmente quanto à forma de desligamento do profissional (rescisão ou dispensa).**

Nesse sentido, vale ressaltar que a natureza jurídica do vínculo formado entre a plataforma e o motorista de aplicativos - o que importa para estabelecer critérios ou fases de exclusão/desligamento - é controvertida e tem ganhado repercussão no país, podendo ser citados entendimentos que consideram a existência de contrato civil^[3] entre as partes, bem como compreensões de que se trata de relação trabalhista (contrato de trabalho).

Atualmente, encontra-se pendente de julgamento o Recurso Extraordinário nº 1446336 (Tema 1291^[4] do STF), no qual a Suprema Corte decidirá acerca do reconhecimento de vínculo empregatício entre o motorista de aplicativo de prestação de serviços de transporte e a empresa administradora de plataforma digital.

Em que pese a atual divergência quanto à sua natureza – contrato civil ou contrato de trabalho-, tem-se como inegável, portanto, a índole contratual do ajuste firmado entre a plataforma e o motorista.

Logo, entende-se que, **ao condicionar o desligamento do motorista da plataforma ao cumprimento de etapas/fases prévias não previstas no ajuste celebrado, a proposição interfere diretamente na relação contratual e legisla sobre ela**, vulnerando a competência privativa da União para legislar sobre direito civil (art. 22, I, da CF) – sem olvidar do ferimento à autonomia contratual das partes-, no caso de contrato civil, além da competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (art. 22, I, da CF) - ao incluir hipótese de procedimento contraditório para dispensa não previsto na CLT-, no caso de contrato de trabalho.

A proposição atrai, por fim, a incidência dos itens I e II do Precedente Legislativo nº 3 da CMPA. Vejamos:

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; (Grifou-se).**

IV. Conclusão

Isso posto, nessa fase preliminar do processo legislativo, vislumbro que a proposição é de questionável constitucionalidade, parecendo padecer de vício de inconstitucionalidade formal orgânica (competência), nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal, incidindo, na espécie, os itens I e II do Precedente Legislativo nº 3 da CMPA.

É o parecer.

[1] [Tema 967 do STF - 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 \(CF/1988, art. 22, XI\).**](#) (grifou-se)

[2] [Dispõe sobre o serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros na categoria Aplicações de Internet no município de Porto Alegre.](#)

[3] [APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO CIVIL. RELAÇÃO JURÍDICA CONTRATUAL. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER C/C INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS \(LUCROS CESSANTES\) E DANOS MORAIS. MOTORISTA DE APLICATIVO UBER. DESCRENCIAMENTO. VIOLAÇÃO AO CÓDIGO DE CONDUTA DA EMPRESA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. IRRESIGNAÇÃO DA PARTE AUTORA. APELO DO AUTOR PUGNANDO PELA PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS FORMULADOS NA INICIAL. **RELAÇÃO JURÍDICA ENTRE MOTORISTA PARCEIRO E A PLATAFORMA UBER QUE POSSUI NATUREZA CIVIL-CONTRATUAL.** DEMANDADA ATUOU EM EXERCÍCIO REGULAR DE DIREITO. INEXISTÊNCIA DE ATO ILÍCITO OU DESCRENCIAMENTO A ENSEJAR A REPARAÇÃO CIVIL. AUSÊNCIA DE DANOS MATERIAIS, LUCROS CESSANTES E DANOS MORAIS INDENIZÁVEIS. SENTENÇA QUE SE MANTÉM. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. \(0802106-40.2023.8.19.0211 - APELAÇÃO. Des\(a\). ANDRÉ LUÍS MANÇANO MARQUES - Julgamento: 18/04/2024 - DECIMA NONA CAMARA DE DIREITO PRIVADO \(ANTIGA 25ª\)\)](#) (grifou-se)

[4] [O RE questiona a decisão do Tribunal Superior do Trabalho \(TST\) que reconheceu a existência de vínculo empregatício entre uma motorista e a empresa. Para a corte trabalhista, a empresa deve ser considerada uma empresa de transporte e não uma plataforma digital. “O TST considerou que a subordinação fica caracterizada porque o motorista não possui nenhum tipo de controle em relação ao preço das corridas e ao percentual a ser descontado sobre o valor. A autonomia do trabalhador, destaca a decisão, está restrita apenas à escolha de horários e corridas. Além disso, **a empresa estabelece parâmetros para aceitar determinados motoristas e faz unilateralmente o desligamento do motorista, caso ele descumpra alguma norma interna**”. \(grifou-se\). SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. “STF irá decidir se existe vínculo empregatício entre motoristas e plataformas de aplicativos”. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=528592&ori=>> Acesso em: 26 abril.2024. \(grifou-se\)](#)



Documento assinado eletronicamente por **João Victor Lagustera Rigoldi, Procurador(a)**, em 16/05/2024, às 21:03, 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 **0736882** e o código CRC **664BF1A3**.