

PARECER Nº 587/2024

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 10.708/2024

Autoria: Vereador FELLIPE CORRÊA

Assunto: Projeto de lei que acrescenta o inciso VI ao art. 4º da lei nº 6.376, de 09 de abril de 2019, que dispõe sobre a regulamentação do transporte remunerado privado individual de passageiros no município de Cuiabá e dá outras providências.

I - RELATÓRIO

O autor da proposição pretende exigir o reconhecimento facial ou outra identificação biométrica do condutor, quando acessar a plataforma digital e do usuário antes do início de cada viagem.

Informa, que a obrigatoriedade de o usuário fazer o reconhecimento facial ou outra identificação biométrica impede que cadastros de terceiros nos aplicativos sejam utilizados sem consentimento, seja mediante fraude ou furto, por exemplo, e tem o potencial de desestimular que terceiros sejam cúmplices em crimes contra motoristas de aplicativo.

Assevera que a obrigatoriedade do reconhecimento facial ou de outra identificação biométrica do condutor e do usuário evitaria a prática de crimes a exemplo do bárbaro crime que acometeu três trabalhadores de aplicativo.

É o relatório.

II - EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

O autor pretende alterar a Lei nº 6.376, de 09 de abril de 2019, que dispõe sobre a regulamentação do transporte remunerado privado individual de passageiros no município de Cuiabá, nos seguintes termos:

Art. 1º Fica acrescentado o inciso VI ao artigo 4º da Lei nº 6.376/2019, que passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 4º (...).

VI – exigir o reconhecimento facial ou outra identificação biométrica do condutor diariamente quando acessar a plataforma digital, e do usuário



antes do início de cada viagem.

(...).

Não se questiona a preocupação do vereador com a segurança dos motoristas de aplicativo e dos usuários, mas o caminho não é o apropriado, conforme passaremos a demonstrar.

A análise jurídica, portanto, não avaliará os critérios sociais que justificaram a proposta, mas sim os requisitos constitucionais e legais quanto à possibilidade dessa atuação direta do Município.

O **transporte de passageiros** é sem dúvida tema que versa sobre a **competência exclusiva da União**, conforme **dispositivos expressamente previstos na Constituição Federal**, veja:

“Art. 21. Compete à União:

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...);

IX - diretrizes da política nacional de transportes;

(...);

XI - trânsito e transporte.”

Desta forma, nenhum dos demais entes da Federação (incluídos Estados, Distrito Federal e Municípios) poderá inovar na temática estabelecida na Constituição sem que a União tenha, no exercício de seu poder exclusivo, legislado e delegado a competência a qualquer deles para o estabelecimento de norma própria.

Primeiramente, é preciso ressaltar que a própria **Constituição Federal** atribuiu aos Municípios uma competência direta sobre transporte de pessoas, conforme dispõe o **art. 30, inciso V**:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

(...);

V - 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;”

Resta posto que o **transporte coletivo é um serviço público**, de natureza essencial, que **deve ser prestado pelo Município**, diretamente ou mediante concessão.

No mais, qualquer outro tipo de atribuição do Município para atuar na prestação de serviço de transporte de pessoas, que não decorra diretamente de comando da própria



Constituição, somente poderá ser exercida se a União a delegar ao Município.

No caso em específico, a União legislou por meio da **Lei Federal nº 12.587/12, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.**

O **artigo 1º da Lei 12.587/2012**, define seu objeto da seguinte forma:

“Art. 1º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é instrumento da política de desenvolvimento urbano de que tratam o inciso XX do art. 21 e o art. 182 da Constituição Federal objetivando a **integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município.**”

Portanto a “mobilidade de pessoas no território do município” deve submeter-se ao que dispõe a União na competência exclusiva que tem por força constitucional para tratar do assunto, sem possibilidade de qualquer inovação pelo ente municipal daquilo que não lhe foi atribuído.

Nesse sentido é possível notar que a **União disciplinou todas as possibilidades de meio de transporte no Município**: o modo do transporte (motorizado e não motorizado), o objeto do serviço (se de passageiros ou de cargas), as características (se coletivo ou individual) e, por fim, quanto à natureza do serviço (se é público ou privado), vide o disposto no art. 3º da Lei 12.587/2012:

***“Art. 3º O Sistema Nacional de Mobilidade Urbana é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município.*”**

§ 1º São modos de transporte urbano:

I - motorizados; e

II - não motorizados.

§ 2º Os serviços de transporte urbano são classificados:

I - quanto ao objeto:

a) de passageiros;

b) de cargas;

II - quanto à característica do serviço:

a) coletivo;

b) individual;

III - quanto à natureza do serviço:



a) **público**;

b) **privado**.”

A Lei Federal em comento (Lei 12.587/2012) também **estabeleceu os limites da competência do Município**, no seu art. 18, nos seguintes termos:

“Art. 18. São atribuições dos Municípios:

I - planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano;

II - prestar, direta, indiretamente ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial;”

III - capacitar pessoas e desenvolver as instituições vinculadas à política de mobilidade urbana do Município;”

Assim, ficou restrita ao município a mesma competência já assinalada pelo art. 30, inciso V da CF quanto ao **tipo de serviço o Município poderá prestar** no que concerne ao **transporte de pessoas, que se restringe ao “transporte público coletivo”**.

Sobre o **transporte individual de passageiros**, que é o caso do projeto em tela, nem a Constituição nem a Lei que instituiu a política nacional de mobilidade autorizam que o Município assuma, por si, a prestação desse tipo de serviço, cabendo em ambas as situações, apenas a tarefa de **regulamentar e fiscalizar a prestação de tal serviço pelo particular, nos moldes criados pela Lei Federal**.

Neste caso, **nem mesmo é reconhecido pela lei como sendo uma atividade de utilidade pública como no caso dos táxis**, mas sim como **atividade privada**.

Diz a legislação - **Lei 12.587/2012**:

“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.

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.



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:

*I - efetiva **cobrança dos tributos municipais** devidos pela prestação do serviço;*

*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);*

*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;*

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:

I - possuir Carteira Nacional de Habilitação na categoria B ou superior que contenha a informação de que exerce atividade remunerada;

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;

III - emitir e manter o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV);

IV - apresentar certidão negativa de antecedentes criminais.

Parágrafo único. A exploração dos serviços remunerados de transporte privado individual de passageiros sem o cumprimento dos requisitos previstos nesta Lei e na regulamentação do poder público municipal e do Distrito Federal caracterizará transporte ilegal de passageiros.

Nota-se que a legislação, como já ressaltado alhures, **delimitou a competência do Município** e a circunscreveu em **observar os termos dos art. 11-A e 11-B da lei nº 12.587/2012**, disciplinando e regulamentando a forma de prestação do serviço, mas em **nenhum momento o Município está autorizado a exigir reconhecimento facial ou outra identificação biométrica do condutor quando acessar a plataforma digital e do usuário antes do início de cada viagem.**

Atualmente, não existe nenhuma lei federal a tratar da questão do uso do reconhecimento



facial do condutor e do usuário. O tema envolve questões jurídicas relevantes como inviolabilidade da intimidade e da vida privada, direito à liberdade, entre outros.

Na **Constituição Federal** (são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação – art. 5º, X); **Código Civil** (direito à vida privada – art. 21 – e direito à vida privada familiar – art. 1513); **Estatuto da Criança e do Adolescente** (direito à intimidade, à imagem e reserva da sua vida privada – art. 100, V); **Lei nº 7.232/1984** (que dispõe sobre a política nacional de informática, determinando o estabelecimento de mecanismos e instrumentos legais e técnicos para a proteção do sigilo dos dados armazenados, processados e veiculados, do interesse da privacidade e de segurança das pessoas físicas e jurídicas, privadas e públicas - art. 2º, inciso VIII); **Lei nº 12.965/2014** (que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil, dispondo sobre regras para a proteção da privacidade na rede); entre outros.

Ademais, a matéria interfere na livre iniciativa, na forma de prestação de trabalho e na livre concorrência, temas estranhos ao município, conforme consolidado no julgamento da **ADPF 449**:

ADPF 449 / DF ATIVIDADE DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS. INCONSTITUCIONALIDADE. ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS LIBERDADES. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LIVRE INICIATIVA E DO VALOR SOCIAL DO TRABALHO (ART. 1º, IV), DA LIBERDADE PROFISSIONAL (ART. 5º, XIII), DA LIVRE CONCORRÊNCIA (ART. 170, CAPUT), DA DEFESA DO CONSUMIDOR (ART. 170, V) E DA BUSCA PELO PLENO EMPREGO (ART. 170, VIII). IMPOSSIBILIDADE DE ESTABELECIMENTO DE RESTRIÇÕES DE ENTRADA EM MERCADOS. MEDIDA DESPROPORCIONAL. NECESSIDADE DE REVISÃO JUDICIAL. MECANISMOS DE FREIOS E CONTRAPESOS. ADPF JULGADA PROCEDENTE.

(...).

4. A União possui competência privativa para legislar. ATIVIDADE DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS. INCONSTITUCIONALIDADE. ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS LIBERDADES. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LIVRE INICIATIVA E DO VALOR SOCIAL DO TRABALHO (ART. 1º, IV), DA LIBERDADE PROFISSIONAL (ART. 5º, XIII), DA LIVRE CONCORRÊNCIA (ART. 170, CAPUT), DA DEFESA DO CONSUMIDOR (ART. 170, V) E DA BUSCA PELO PLENO EMPREGO (ART. 170, VIII). IMPOSSIBILIDADE DE ESTABELECIMENTO DE RESTRIÇÕES DE ENTRADA EM MERCADOS. MEDIDA DESPROPORCIONAL. NECESSIDADE DE REVISÃO JUDICIAL. MECANISMOS DE FREIOS E CONTRAPESOS. ADPF JULGADA



PROCEDENTE.

4. A União possui competência privativa para legislar “diretrizes da política nacional de transportes”, “trânsito e transporte” e “condições para o exercício de profissões” (art. 22, IX, XI e XVI, da CRFB), sendo vedado tanto a Municípios dispor sobre esses temas quanto à lei ordinária federal promover a sua delegação legislativa para entes federativos menores, considerando que o art. 22, parágrafo único, da Constituição faculta à Lei complementar autorizar apenas os Estados a legislar sobre questões específicas das referidas matérias. Precedentes: ADI 3136, Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2006, DJ 10/11/2006; ADI 2.606, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ de 07/02/2003; ADI 3.135, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ de 08/09/2006; e ADI 3.679, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 03/08/2007; ARE 639496 RG, Relator(a): Min. Cezar Peluso, julgado em 16/06/2011; ADI 3049, Relator(a): Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 04/06/2007. 5. O motorista particular, em sua atividade laboral é protegido pela liberdade fundamental insculpida no art. 5º, XIII, da Carta Magna, submetendo-se apenas à regulação proporcionalmente definida em lei federal, pelo que o art. 3º, VIII, da Lei Federal n.º 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) e a Lei Federal n.º 12.587/2012, alterada pela Lei n.º 13.640 de 26 de março de 2018, garantem a operação de serviços remunerados de transporte de passageiros por aplicativos.” (...)

Também no julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade:

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal n. 3.412 de 26 de julho de 2021 do Município de Ji-Paraná/RO. Transporte remunerado privado individual de passageiros. Regulamentação local. Edição de regras, restrições e exigências. Violação à norma constitucional. Incidência de precedente do STF (TEMA 967). Inconstitucionalidade formal e material reconhecida. 1. A competência constitucional dos municípios de legislar sobre interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados. 2. **A União possui competência privativa para legislar sobre “trânsito e transporte” e “condições para o exercício de profissões” (art. 22, XI e XVI, da CRFB), sendo vedado a Municípios dispor sobre esses temas.** 3. **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.** 4. A Lei Municipal n. 3.412 de 26 de julho de 2021*



do Município de Ji-Paraná/RO é inconstitucional por usurpar competência privativa da União para legislar sobre 'trânsito e transporte' e sobre as 'condições para o exercício de profissões' (art. 22, incs. XI e XVI, da CF/88); além de interferir no direito à livre iniciativa e concorrência, infringindo aos artigos 8º, 110, 112, parágrafo único, arts. 122, 123, e 149, parágrafo único, incisos I, II, III, todos da Constituição do Estado de Rondônia. Incidência do julgado no RE 1.054.110/SP (TEMA 967), Min. Luís Roberto Barroso. 5. Inconstitucionalidade formal e material declarada. DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0800145-68.2022.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator (a) do Acórdão: Des. Francisco Borges Ferreira Neto, Data de julgamento: 24/03/2023. (TJ-RO - ADI: 08001456820228220000, Relator: Des. Francisco Borges Ferreira Neto, Data de Julgamento: 24/03/2023). [Destacamos]

Mediante o exposto, constata-se que o projeto não atende os requisitos constitucionais e legais para sua aprovação, em que pese seus relevantes fins que é zelar pela segurança dos condutores de motoristas de aplicativo e dos usuários.

2. REGIMENTALIDADE.

O Projeto atende as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO.

O Projeto atende aos aspectos redacionais.

4. CONCLUSÃO.

O legislador ao exercer sua prerrogativa fundamental, qual seja, fazer leis, deve observar sempre a previsão constitucional e legal, para que possa estabelecer o seu cumprimento, evitando o veto da matéria.

A matéria é de competência da União não cabendo ao município a iniciativa legislativa.

Assim opinamos pela rejeição, salvo melhor juízo.

5. VOTO:

Voto do relator pela rejeição.



Cuiabá-MT, 29 de maio de 2024



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 380037003700380036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Renivaldo Nascimento (Câmara Digital)** em 03/06/2024 11:50

Checksum: **57423BED10865D5C02B3664D660EEE76213586F2AF0F32341AE5A2BA84E56C5C**

