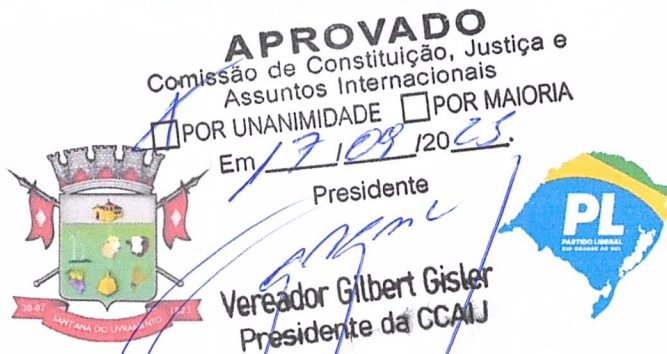




**CÂMARA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO**  
**CIDADE SIMBOLO DA INTEGRAÇÃO BRASILEIRA COM OS PAISES DO MERCOSUL**  
**VEREADOR MAURÍCIO (GALO) DEL FABRO**

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, CIDADANIA, JUSTIÇA E ASSUNTOS INTERNACIONAIS.**

**Matéria:** Projeto de Lei nº 123/2025

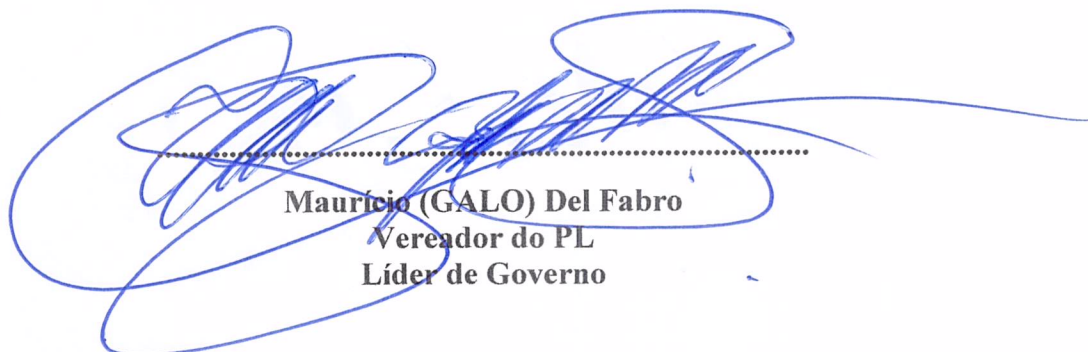
**Promovente:** EXECUTIVO MUNICIPAL

**Assunto:** Regulamenta a atividade de transporte remunerado privado individual de passageiros no município de Sant'Ana do Livramento - RS.

**PARECER**

A Comissão acima mencionada, representada neste ato pelo vereador Maurício Galo Del Fabro, relator designado pela mesma, estudando o Projeto de Lei nº 123/2025, apensado a análise técnica do IGAM nº 19.019/2025 pela viabilidade, desta forma, quanto a CONSTITUCIONALIDADE, REGIMENTALIDADE e LEGALIDADE, nada opõe aos mesmos pela tramitação do projeto.

Sant'Ana do Livramento, 15 de setembro de 2025.

  
Maurício (GALO) Del Fabro  
Vereador do PL  
Líder de Governo



**CÂMARA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO**  
**CIDADE SIMBOLO DA INTEGRAÇÃO BRASILEIRA COM OS PAISES DO MERCOSUL**  
**VEREADOR MAURÍCIO (GALO) DEL FABRO**

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, CIDADANIA, JUSTIÇA E ASSUNTOS INTERNACIONAIS.**

**Matéria:** Projeto de Lei nº 123/2025

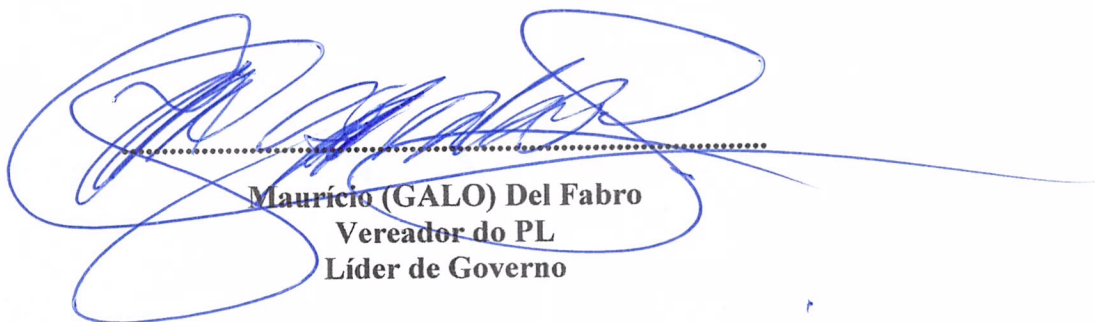
**Promovente:** Executivo Municipal

**Assunto:** Regulamenta a atividade de transporte remunerado privado individual de passageiros no município de Sant'Ana do Livramento - RS.

**REQUERIMENTO**

A Comissão acima mencionada, representada neste ato pelo vereador Maurício Galo Del Fabro, relator designado pela mesma, solicita **Parecer e Orientação Técnica referente ao Projeto de Lei nº 123/2025**, com a devida análise, haja vista que o referido PL regulamenta atividades de transportes remunerado de passageiros.

Sant'Ana do Livramento, 03 de setembro de 2025.

  
Maurício (GALO) Del Fabro  
Vereador do PL  
Líder de Governo

Porto Alegre, 12 de setembro de 2025.

## Orientação Técnica IGAM nº 19.019/2025.

I. O Poder Legislativo do Município de Sant'Ana do Livramento solicita análise e orientação técnica acerca do Projeto de Lei nº 123, de 2025, de autoria do Poder Executivo, que tem como ementa: "Regulamenta a Atividade de Transporte remunerado Privado Individual de Passageiros no Município de Santana do Livramento RS".

II. Preliminarmente, esclareça-se que, embora não seja considerado serviço público propriamente dito no estrito sentido desta expressão e sim um serviço de interesse público ou mesmo simples atividade econômica de caráter privado, a exploração do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros gerenciado por plataformas tecnológicas dependerá de atuação de órgãos que detenham competências nesta matéria, como as Secretarias Municipais de Fazenda e de Transportes, para fiscalização.

Nesse contexto, seguindo tais premissas apresentadas à regulação geral acima referida, em se tratando de fiscalização atinente ao exercício do poder de polícia, ainda que de interesse privado, a iniciativa para dispor acerca da matéria é de competência concorrente, quanto às disposições atinentes aos particulares, porém, exclusiva do Chefe do Poder Executivo em relação àquelas disposições que atribuem competências a órgãos, setores e servidores responsáveis por tais serviços, segundo o disposto na Lei Orgânica do Município.

Sob o ponto de vista material, neste ponto já se tem subsídios para responder eventual dúvida quanto à impossibilidade de proibição ou limitação da atividade pelo ente municipal. Por um lado, sobre a competência para dispor acerca da matéria de trânsito e transporte, o art. 22, inciso XI, da Constituição Federal, prevê o seguinte:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:  
(...)  
XI - trânsito e transporte;

Porém, por outro lado, a Lei Federal nº 12.587, de 2012, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana, delega a competência aos Municípios no disposto pelo art. 18, inciso I, quanto à regulamentação dos serviços de transporte urbano:

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; (grifou-se)

O trabalho em veículos cadastrados em plataformas de aplicativos é livre à exploração econômica pela iniciativa privada e a todos aqueles que atendam às condições determinadas para exercê-lo. Neste sentido, cita-se os princípios da ordem econômica e da livre iniciativa, consoante previsto nos arts. 1º e 170 da Constituição Federal:

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;

(...)

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. (grifou-se)

O Município, ao regular as condições para o exercício de atividades, como o transporte privado e remunerado de passageiros, apoia-se em competência material – que lhe reservou a própria Constituição Federal – cuja prática autoriza esse mesmo ente federativo a dispor, em sede legal, sobre tema que reflete assunto de interesse eminentemente local. Cabe assinalar, neste ponto, que a autonomia municipal erige-se à condição de princípio estruturante da organização institucional do Estado brasileiro, qualificando-se como prerrogativa política, que, outorgada ao Município pela própria Constituição nos seus arts. 18 e 30, somente por esta pode ser validamente limitada.

Também neste sentido, a título de exemplos, cita-se que a jurisprudência dos Tribunais já decidiu de forma alinhada ao entendimento do Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE RIO GRANDE QUE PROIBE O USO DE CARROS PARTICULARES CADASTRADOS EM APLICATIVOS PARA O TRANSPORTE REMUNERADO INDIVIDUAL DE PESSOAS. (...) PRIMADO DA LIVRE INICIATIVA E ADOÇÃO DO DIREITO AO TRANSPORTE. PRINCÍPIO DA LIVRE CONCORRÊNCIA E DA LIVRE ESCOLHA DO CONSUMIDOR. PRINCÍPIO DA LIVRE CONCORRÊNCIA. (...) Superveniência da Lei Federal

13.640/2018 que alterou legislação anterior, nº 12.578/2012, que trata sobre a Política Nacional de Mobilidade Urbana, conferiu aos Municípios a competência exclusiva para regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros, inclusive, trouxe exigências de algumas obrigações e condições a serem observadas. - Os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa devem ser interpretados, em conjunto com o inciso XIII, do art. 5º da Constituição Federal, segundo o qual “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”. - O direito dos munícipes ao direito ao transporte, assim como o livre acesso à iniciativa do trabalho, concorrência e com vistas ao próprio desenvolvimento do Município, que está seguindo o exemplo de demais Municípios do País e também capitais do Mundo, não há razões jurídicas para impedir o trabalho com utilização de aplicativos em celulares e transporte individual de pessoas. - Constituição Federal da República, que tem como norte a dignidade e a liberdade humana, com adoção ao sistema capitalista como orientador da ordem econômica, incorporando como um dos seus fundamentos o princípio da livre iniciativa. - Decorre da livre iniciativa o princípio da livre concorrência, que é a garantia do exercício de diferentes atividades desenvolvidas no mercado de trabalho, o que confere eficiência, desenvolvimento, efetividade, inovação, progresso e diversidade, refletindo positivamente na sociedade e no próprio Município. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70075482968, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Gelson Rolim Stocker, Julgado em: 23-04-2018) (grifou-se)

**APELAÇÃO CÍVEL. (...) TRANSPORTE POR APLICATIVOS. PROIBIÇÃO OU RESTRIÇÃO INCONSTITUCIONAL. PARCIAL PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO. 1.** Mantido o reconhecimento da parcial perda superveniente do objeto da demanda, tendo em vista que a partir da edição da Lei nº 12.162/16, a EPTC passou a considerar lícito o serviço de transporte por aplicativos. Superveniência de liminar na ADI nº 70075503433 que não teve o condão de restabelecer a conduta da ré. 2. O Supremo Tribunal Federal, sob o rito da Repercussão Geral (Tema nº 967), decidiu que “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”. Consequentemente, revelam-se inconstitucionais quaisquer infrações ou penalidades aplicadas pela EPTC sob o fundamento da clandestinidade do transporte por aplicativos. **APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA.** (Apelação Cível, Nº 70082668013, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francesco Conti, Julgado em: 30-10-2019) (grifou-se)

Dito isso, conclui-se que não há óbices para que o ente municipal regule os serviços de transporte urbano, observada as competências local e suplementar, dispostas no art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal<sup>1</sup>, observados os limites atinentes à matéria pre-

<sup>1</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

vistos na Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana, bem como no Código Tributário Nacional.

Prosseguindo na análise, no que diz respeito à temática instrumentalizada nos termos propostos na consulta, há respaldo na Lei Federal nº 13.640, de 2018, que altera a Lei Federal nº 12.587, de 2012, para o fim de regulamentar o transporte remunerado privado individual de passageiros.

Esta lei trouxe as diretrizes atinentes à política nacional de trânsito no que se refere ao transporte remunerado privado individual de passageiros, atrelando a regulação exclusiva dos Municípios e Distrito Federal, quanto à regulação local e observância da eficiência, eficácia, segurança e efetividade na prestação dos serviços.

Com base nestas premissas, tecem-se as seguintes considerações acerca do conteúdo mínimo para regulamentação no nível municipal.

É importante destacar que, naquelas matérias se tratam de diretrizes que se alinham a uma política nacional, a terminologia siga as definições estabelecidas pela lei geral. Dito isso, dispõe o art. 4º, inciso X, da Lei Federal nº 12.587, de 2012:

Art. 4º [...]

(...)

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. (grifo nosso)

(...)

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." (grifamos)

---

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (grifamos)

Assim, se a norma local irá adotar os conceitos da lei acima citada, recomenda-se que a semântica repita tais referências.

As exigências mínimas a serem conferidas em relação às empresas de aplicativos e aos condutores devem constar da norma regulamentadora local e serem razoáveis, a fim de não inviabilizar a atividade, porém, sem perder de vista as condições para ser um bom serviço prestado à coletividade.

Eventuais exigências adicionais deverão ser analisadas pelos representantes da população do Município por meio da atuação de conselhos ou em audiências e consultas públicas, condicionadas às razões de interesse público, ou seja, que tenham apreço e visem preservar a eficiência, eficácia, segurança e efetividade na prestação dos serviços para o Município. O interesse público, à parte a subjetividade de que este conceito está imbuído, pode ser definido nas palavras deixadas por Hely Lopes Meirelles<sup>2</sup>:

Em última análise, os fins da Administração consubstanciam-se na defesa do interesse público, assim entendidas aquelas aspirações ou vantagens lícitamente almejadas por toda a comunidade administrada, ou por uma parte expressiva de seus membros. O ato ou contrato administrativo realizado sem interesse público configura desvio de finalidade.

Destarte, o mérito do ato administrativo deverá ser avaliado pelo gestor público, diante dos critérios de conveniência e oportunidade.

Com relação ao estabelecimento de penalidades e medidas administrativas pelo Município em decorrência de infrações à lei por exercício irregular da atividade, cabe ao Município legislar sobre tais questões administrativas no âmbito local. Neste ponto, observa-se, assim, que o Município está observando a regra constitucional, pois a definição das sanções administrativas aplicáveis pelo descumprimento das regras para o serviço do transporte motorizado remunerado e privado de passageiros por meio de aplicativos, restringem-se ao âmbito administrativo municipal.

Nesse contexto, ressalte-se que a Administração Pública, revestida de seu poder de polícia – cujo conceito advém do art. 78 da Lei Federal nº 5.172, de 1966 (Código Tributário Nacional) – pode determinar restrições ou deveres em prol do bem-estar social, inclusive através do estabelecimento de infrações e penalidades no uso de sua prerrogativa constitucional em razão do interesse público da coletividade, ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis:

Art. 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 segu-

<sup>2</sup> Direito Administrativo Brasileiro. 37ª ed., São Paulo, Malheiros, 2011, p. 88.

rança, 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. (grifou-se)

Segundo Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup>, o poder de polícia pode ser assim definido:

Poder de polícia é uma faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.

Nesse contexto, José dos Santos Carvalho Filho<sup>4</sup> conceitua o poder de polícia como “a prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo de liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade”.

III. Prestadas essas informações iniciais, passa-se a analisar pontualmente o texto trazido à análise, bem como a se antecipar a eventuais questionamentos dos consulentes.

A primeira orientação que se presta é a seguinte: com relação ao art. 11 do projeto de lei em exame, sobre o recolhimento do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). Isso enquadra os Provedores de Redes de Compartilhamento (PRC) como prestadores de serviço, devendo então ser verificado o Código Tributário do Município. Caso não conste esse serviço, recomenda-se alterar a lei que institui aquele Código pois cada lei deve tratar apenas de um objeto, conforme orienta a Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação e alteração das leis<sup>5</sup>.

Por oportuno, informe-se que já existe jurisprudência pacificada no sentido de que o Poder Legislativo pode tomar iniciativa de lei para alterar normas de natureza tributária.

Em relação a situações concretas, sempre que possível, deve-se analisar as demandas estritamente sob a ótica do direito administrativo. O órgão municipal não é órgão do Poder Judiciário. Aqui não há “partes” de um processo, como o Município contra o cidadão, mas apenas a análise da conformação do exercício de uma atividade em relação à lei. Portanto, nas situações concretas postas à análise do órgão competente da Prefeitura, re-

<sup>3</sup> Direito Municipal Brasileiro. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 486-487.

<sup>4</sup> Manual de Direito Administrativo. 20ª ed., Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2008, p. 70.

<sup>5</sup> Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;

comenda-se olhar a questão pela ótica do exercício da atividade, se está regular ou não, desviando-se de denúncias, julgamentos ou proibições. E faz-se mister que o Poder Legislativo, no exercício de sua função fiscalizatória, acompanhe esses processos.

Nesse contexto, comenta-se, ainda, que se festejou o recente surgimento das plataformas digitais do serviço de transporte de passageiros justamente por representarem alternativa ao transporte por meio de táxi, que pressupõe maior ingerência estatal. Por um lado, retira-se do Estado uma maior possibilidade de exercício da atuação autorizativa, mas, por outro lado, constata-se uma inspiração em princípios de liberdade econômica que desautoriza o Estado.

É exatamente neste ponto que se percebe um impasse: o mesmo Estado que, por meio dos seus legisladores, decidiu tomar o caminho da liberdade econômica irrestrita por considerar que o Estado “atrapalharia” quem quer empreender, é o mesmo Estado que constata a desproteção a outros grupos que exercem atividades mediante concessão, permissão ou autorização. Ou seja, o Estado precisa se definir se é liberal ou protecionista, pois essa contradição tem se manifestado diariamente mesmo nas menores unidades administrativas da Federação, como os Municípios.

De qualquer forma, reflexões à parte, orienta-se também o devido cuidado ao analisar questões como esta, a fim de não configurar proteção ao mercado dos taxistas em detrimento de outros motoristas, sob pena de ofender o art. 19 da Constituição Federal<sup>6</sup>.

Neste sentido, se o Município não possui lei local que dispõe sobre o exercício da atividade de transporte de passageiros por meio de plataformas de aplicativos, nem os cidadãos que atualmente trabalham nessa condição nem qualquer outra pessoa poderá exercê-la no território deste Município.

Sendo assim, no estrito exercício do poder de polícia que lhe compete, o Município deverá fiscalizar e autuar a atividade e a não inscrição no cadastro municipal de contribuintes, devendo observar também o devido enquadramento da infração em suas normas.

O Município pratica esses atos por meio de seus servidores ocupantes dos cargos de fiscal. Para que haja parceria, por exemplo, com órgãos como a Brigada Militar neste objeto, impõe-se a celebração de convênio entre o Município e aquele órgão estadual.

Com relação a eventuais dúvidas sobre a inscrição de um interessado em exercer esta atividade como um Microempreendedor Individual (MEI) para a atividade cadastrada no CNAE com o código 52.29-0-99 - Outras atividades auxiliares dos transportes terrestres não especificadas anteriormente, o Município não pode “proibir” o cidadão de fazê-lo, pois ele pode se inscrever na atividade e nunca chegar a praticá-la. Outrossim, mesmo residente e domiciliado neste Município, ele poderá exercê-la nos Municípios vizinhos e em qualquer outro Município do país.

<sup>6</sup> Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:  
(...)

III - criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si. (grifamos)

A questão não é essa: a questão é o cidadão ser um motorista MEI e se apresentar como um motorista de aplicativo ou “uber” sem que o Município disponha da legislação para esse tipo de atividade. Neste caso, valendo-se desse argumento, o Município poderá autuar o cidadão, consoante acima informado nesta Orientação.

De qualquer forma, reitera-se que o Município não poderia proibir a atividade ou limitar o número de interessados em exercê-la. No exercício do poder de polícia que lhe compete, o Município deve fiscalizar e autuar todas as atividades em seu território. Em face da inexistência de legislação específica local sobre o transporte remunerado de passageiros mediante o uso de aplicativos, o cidadão que exerce a atividade e, ainda, sem a inscrição no cadastro municipal de contribuintes, sujeita-se à autuação como infração, procedendo-se então aos demais termos do processo que é administrativo e restrito à situação autuada, isto é, sem motivação em parâmetro de comparações com outras atividades.

**IV.** Diante de todo o exposto, em conclusão, ressalvada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a formação da convicção dos membros desta Câmara e, ainda, assegurada a soberania do Plenário, opina-se pela viabilidade para o Projeto de Lei nº 123, de 2025, seguir os demais trâmites do processo legislativo nesta Casa.

O IGAM permanece à disposição.



**Roger Araújo Machado**  
Advogado, OAB/RS 93.173B  
Consultor Jurídico do IGAM

