CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
DIRETORIA LEGISLATIVA
COORDENAÇÃO DAS COMISSÕES

PROJETO DE LEI Nº 258/2018
(Mensagem Nº10/2018)

Jaqueline Grace Cardoso Carneiro
Analista Legislativo Municipal
Área de Qualificação: Comissões / Sub-Área: Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final

ESTUDO TÉCNICO
SETEMBRO, 2018

ESTUDO TÉCNICO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL

Projeto de Lei Nº 258/2018
Autor: Executivo Municipal
Ementa: Dispõe sobre o Serviço de Transporte Individual Privado de passageiros, não aberto ao público e remunerado para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede no município do Salvador e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

A proposição ora em análise, tem como objetivo regulamentar a exploração do Serviço de Transporte Privado Individual de Passageiros intermediado por plataformas digitais na forma prevista na Lei Federal nº 12.587/2012 no Município de Salvador.

Segundo a Mensagem Nº 10 encaminhada a esta Casa, *a presente proposição foi elaborada pelos técnicos da Secretaria Municipal de Mobilidade, a partir de quatro eixos temáticos: segurança pública, proteção do consumidor, capacidade das vias públicas e qualidade do serviço.*

Acrescentou que foram ouvidos sindicatos e associações de classe, dentre outros interessados, sendo acolhidas sugestões e demandas, levando-se em consideração o interesse público e a modernização das atividades privadas que tenham relação com a Política de Mobilidade Urbana.

Na mensagem também consta que além das definições necessárias para caracterização do serviço, a proposta estabelece os *requisitos para prestação do serviço, envolvendo a autorização das operadoras, requisitos mínimos dos aplicativos, cadastramento de prestadores e características básicas dos veículos utilizados; as condições para operação do serviço, os deveres das provedoras e dos condutores, bem como as sanções administrativas pelo descumprimento das regras estabelecidas e respectivo processo administrativo para apurar aplicação das penalidade, em atenção aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.*

Dentre algumas medidas, o PLE 258/2018 estabelece o percentual correspondente a 1% (um por cento) do valor recebido pela empresa operadora por cada deslocamento (viagem) iniciada no território municipal.

Também prevê o limite de 7.200 (sete mil e duzentos) veículos para explorar o Serviço de Transporte Individual Privado - STIP, sendo permitido, no máximo 03 (três) prestadores para cada veículo cadastrado (parágrafo único do art.4º). Esse quantitativo equivale ao número de taxis no município.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Quanto às atribuições da Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final, segundo o art. 68, inciso II, alínea "a", da **Resolução 910/ 91 - Regimento Interno,** compete a esse colegiado manifestar juízo de admissibilidade sobre todos os assuntos em tramitação pela Câmara, para deliberação do Plenário e ou de outras Comissões, que serão, obrigatoriamente, entregues à sua apreciação quanto aos seus aspectos constitucional, legal ou jurídico.

Em relação à competência legislativa, segundo a **Constituição Federal** (art. 30, I e II), cabe ao Município legislar sobre assuntos de interesse local, e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Frise-se que o interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais, dada sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal.[1]

2.1 DO SERVIÇO DE TÁXI

Inicialmente, cabe frisar que a **Lei Federal Nº 12.468/2011**, que regulamenta a profissão de taxista, em seu art. 2º, define o serviço de táxi como **transporte público individual remunerado de passageiros**, em que pese tratar-se de um **serviço de utilidade pública**, podendo ser permitido com mera autorização do município, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal, de 30 de junho de 2017, transcrita a seguir:

"(…) diante do entendimento desta Corte – acima esposado –, não se sustenta a premissa adotada pelo acórdão recorrido, no sentido de que o serviço de táxis inclui-se na categoria de serviço público, o que demandaria a observância do procedimento licitatório, previsto no art. 175 da Constituição. Isso porque, conforme exaustivamente demonstrado, o serviço de táxis é serviço de utilidade pública, prestado no interesse exclusivo do seu titular, mediante autorização do Poder Público" (AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.002.310 SANTA CATARINA, RELATOR: MIN. GILMAR MENDES).[2]

Já a **Lei Nº 12.587/2012** que Institui as diretrizes da **Política Nacional de Mobilidade Urbana** em seu art. 4º, inciso VIII, definiu o transporte público individual como *serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas*.

Além disso, em seu art. 12, afirma que *os serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas*.

1 Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 2013, cit., pp. 136-137

2 Disponível em: http://www.juscatarina.com.br/wp-ntent/uploads/2017/10/T%C3%81XI.pdf

Observa-se que o supracitado artigo, teve a sua redação alterada pela Lei Nº 12.865/2013, já trazendo o novo conceito (serviços de utilidade pública, no lugar de serviços públicos prestados sob permissão).

2.2 DO TRANSPORTE REMUNERADO PRIVADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS

Ainda sobre a Lei Nº 12.587/2012, cumpre também destacar o seguinte dispositivo:

> 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. [grifo nosso]

Infere-se da leitura do art. 1º que a referida norma teve o objetivo de integrar diferentes tipos de transporte, incentivando, desse modo, a diversidade de opções oferecida aos passageiros.

Nessa esteira, cabe mencionar a entrada em vigor da **Lei Federal Nº 13.640/2018** que altera o diploma supracitado para regulamentar o transporte remunerado **privado** individual de passageiros.

Com a nova redação da Lei Nº 12.587/2012, o UBER e outros serviços similares passaram a ter a seguinte definição, segundo o art.4º, inciso X:

> 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]

A referida alteração, conceituando o transporte remunerado privado individual de passageiros (regido pelo princípio constitucional da livre iniciativa), veio justamente diferenciá-lo do serviço exercido pelos taxistas, subordinado, por sua vez, à efetiva regulação estatal. Assim, o transporte remunerado privado individual de passageiros caracteriza-se como atividade econômica tipicamente privada.

A Lei Federal Nº 13.640/2018 também incluiu o art. 11-A, conferindo aos Municípios (e ao Distrito Federal) competência exclusiva para regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros. E estabeleceu diretrizes a serem seguidas no exercício dessas atribuições, quais sejam:

> • Efetiva cobrança dos tributos municipais devidos pela prestação do serviço;
>
> • 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);
>
> • 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.

Segundo o parágrafo único do art.11-A, na regulamentação e fiscalização desse tipo de transporte, o município deve ter em vista a eficiência, a eficácia, a segurança e a efetividade na prestação do serviço.

O motorista também deverá cumprir a seguintes condições, sob pena de ser configurado transporte ilegal de passageiros (art. 11-B e parágrafo único):

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

- 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;

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

- Apresentar certidão negativa de antecedentes criminais.

Ocorre que o projeto de lei em tela, ao considerar que o número de táxis existentes no município é de 7.200 veículos, estabeleceu como limite a mesma quantidade de veículos para a exploração do Serviço de Transporte Individual Privado - STIP, sendo permitido, no máximo 03 (três) prestadores para cada veículo cadastrado (parágrafo único do art.4º).

Em relação a essa restrição, cabe destacar alguns trechos de decisão, em sede de liminar, expedida pela 2ª Vara Cível da Comarca de Pedro Leopoldo, na Grande BH, publicada em 09 de julho do corrente ano:

> "[...] *O mesmo tanto se diga quanto à restrição imposta pelo Município para que só sejam cadastrados motoristas de aplicativo em quantidade equivalente a até 15% do número total de permissões outorgadas para o serviço público de taxi do município e que a soma total de veículos vinculados a aplicativos não ultrapasse o limite de até 100% sobre o total de permissões outorgadas para o serviço público de táxi.*
>
> *Com a devida vênia e em sede de cognição rarefeita, trata-se de* ***afronta direta aos direitos fundamentais da livre iniciativa e da liberdade de trabalho*** *(artigo 170, incisos IV e VIII)* ***que se apoiam sobre os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa*** *(artigo 1º, inciso IV da Constituição da República), fundamentos da República Federativa do Brasil* ***e ainda do direito fundamental ao livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão*** *(artigo 5º, inciso XIII),* ***pois pretende o Município, com tal comando, instituir reserva de mercado para os seus taxistas, limitando, de modo indevido, o número de prestadores de serviço por aplicativo.***
>
> *Nota-se que,* ***ao assim agir, o legislador municipal tenta equiparar o serviço privado prestado por intermediação do aplicativo ao serviço de táxi, submetendo aqueles que operam a referida atividade às mesmas exigências referentes ao serviço de transporte individual público de passageiros.***
>
> *Como já se afirmou, a categorização do serviço prestado pelos associados do impetrante corresponde a "serviço de transporte de passageiros individual privado", ao passo que o serviço de táxi se*

configura como "serviço de transporte de passageiros individual público", fato que reputo incontestável, como se vê do artigo 2º, da Lei nº 12.468, de 2011, que regulamenta a profissão de taxista.

Tal distinção é relevantíssima para evidenciar a desconformidade dos dispositivos da legislação municipal que, a pretexto de regulamentarem o cadastramento de pessoas jurídicas que operam e/ou administram aplicativos destinados à captação, disponibilização e intermediação de serviços de transporte individual remunerado de passageiros, terminam por vincular a efetiva prestação do serviço de transporte pelo particular ao mesmo sistema de credenciamento e licenciamento exclusivamente aplicável aos veículos e condutores de táxi do município.

Tal equiparação, com a correspondente vinculação da regulamentação de ambos os serviços, com todo o respeito, além de ceifar a iniciativa privada, desestimulando a livre concorrência, é ilegal, em face da Lei de Mobilidade Urbana e da Lei nº 12.468, de 2011.

[...] ao exigir que os motoristas que prestam serviços via aplicativos eletrônicos se credenciem junto à Transconfins, impondo-lhes os mesmos requisitos exigidos dos taxistas, ***a Lei Municipal atacada acaba excedendo o poder de regulamentação estabelecido pela Lei Federal nº 12.587, de 2012, pois regulamenta a profissão do motorista de transporte privado de passageiros e cria requisitos para o exercício da atividade sem que lhe seja atribuída tal competência****".*

Os serviços de transporte individual privado prestados por pessoas jurídicas por meio de aplicativos, qualificam-se como atividade estritamente privada e, por esse motivo, não podem se submeter às mesmas regras e, por conseguinte, ao mesmo poder fiscalizatório a que estão sujeitos os serviços de táxis*"*

De fato, o exercício da profissão de taxista está condicionado ao cumprimento de uma série de obrigações que não são extensíveis ao transporte individual privado de passageiros. No entanto, é preciso ressaltar que tais ônus são impostos por uma legislação federal, a qual constitui a via apropriada para impor limitações ao desempenho desse tipo de atividade.

Sob outro aspecto, também se deve ter em vista que os profissionais de táxi gozam de variadas prerrogativas e privilégios (benefícios fiscais, vias exclusivas, pontos de embarque próprios, etc.), os quais, frise-se, não podem ser aplicados ao mesmo serviço regido pelo direito privado." [grifo nosso] [3]

Outra decisão, desta vez do Tribunal de Justiça de São Paulo, foi no sentido de que não devem haver excessos do Poder Público local ao regulamentar a atividade em questão. Assim, a regulamentação deve centrar-se em questões indispensáveis ao bom funcionamento do serviço, como conservação do veículo e aplicação das leis de trânsito, por exemplo:

3www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_peca_movimentacao.jsp?id=32500917&hash=3d81a72bac7934a846d58d292085e27d

TJSP; Apelação 1016254-02.2016.8.26.0477; Relator (a): Ponte Neto; Órgão Julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Foro de Praia Grande - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 29/11/2017

APELAÇÃO MANDADO DE SEGURANÇA UBER MUNICÍPIO DE PRAIA GRANDE - Pretensão do impetrante de que a autoridade coatora se abstenha de praticar atos que restrinjam ou impossibilitem a atividade de transportes de passageiros com aplicativo UBER, previstos na Lei Municipal nº 901/1994 e Lei Complementar Municipal nº 1.057/1999 Admissibilidade – Serviço de transporte individual de passageiro, com prévia contratação entre as partes, não passível de submissão às regras legais referentes ao sistema de transporte coletivo municipal – Atividade econômica desempenhada pelo postulante que deve observar o princípio da livre concorrência e a defesa do consumidor, encontrando previsão nos artigos 3º e 4º da Lei Federal nº 12.587/12 (Lei de Diretrizes de Mobilidade Urbana), que admite a natureza de serviço de transporte individual privado - **Poder de vigilância e fiscalização outorgado aos entes públicos que deve se restringir às condições de conservação e de segurança do veículo, sua regularidade documental, aplicação das leis de trânsito, coibição de embriaguez ao volante, etc.** - Precedentes deste TJSP - Segurança denegada em primeiro grau Sentença reformada para conceder a segurança. Recurso de apelação provido.

Também há decisão do mesmo tribunal, em sede de liminar, contra dispositivo da Lei Municipal Nº 794/2017, da cidade de Limeira -SP, que limitou o credenciamento às Provedoras de Redes de Compartilhamento a 100 (cem) motoristas. Além disso exigia residência por mais de 5 (cinco) anos no Município (TJ-SP-1001194-04.2018.8.26.0320 MANDADO DE SEGURANÇA. Data de publicação:15/02/2018).

Seguem outras decisões judiciais acerca do assunto que, dentre outros pontos, ratificam a diferenciação em relação aos serviços de táxis:

TJ-SP - 10010793920178260248 SP 1001079-39.2017.8.26.0248 (TJ-SP) Data de publicação: 14/12/2017

Ementa: APELAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONCESSÃO DA SEGURANÇA. PODER DE POLÍCIA. APREENSÃO DE VEÍCULO E IMPOSIÇÃO DE MULTA PELO EXERCÍCIO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS. "UBER". Comprovação dos pressupostos da impetração. Certeza material e certeza jurídica. Atendimento. Município de Indaiatuba. Decreto nº 11.251/2011. Fiscalização e imposição de penalidades ao exercício clandestino da atividade de táxi. Violação ao princípio da legalidade. O serviço prestado pelo impetrante não configura atividade clandestina de táxi. **Incidência das regras constantes do regime jurídico de direito privado, informado pela autonomia das partes em pactuar contrato de transporte individual de passageiros. Incidência do Código Civil. Não se caracteriza a efetiva concorrência entre os serviços, mas convivência paralela, cada qual atendendo as regras dos regimes jurídicos que lhes toca. Não atendimento dos princípios que informam a Administração Pública, como a impessoalidade, dado que é possível a rejeição de passageiros, e a modicidade da tarifa, dado que o preço do serviço oscila conforme a demanda. Ofensa ao princípio da livre iniciativa e livre concorrência.** Precedente do Órgão Especial que reconheceu a inconstitucionalidade de norma municipal de São Paulo que impunha restrições semelhantes. Sentença mantida. NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO E REJEITADA A REMESSA NECESSÁRIA.

TJ-SP - 10004550420178260114 SP 1000455-04.2017.8.26.0114 (TJ-SP) Data de publicação: 20/02/2018

Ementa: TRANSPORTE INDIVIDUAL PRIVADO – PODER REGULAMENTAR – LIVRE INICIATIVA – CONCORRÊNCIA – MOBILIDADE URBANA – **A regulamentação municipal não pode impedir o livre exercício da profissão do impetrante, porquanto a Constituição consagra, no capítulo da ordem econômica, a defesa à livre concorrência e à livre iniciativa, sendo temerária a conduta de equiparar a atividade de taxistas à dos motoristas de Uber e de outros aplicativos com mesma natureza** – Motoristas de Uber que prestam serviço com natureza de transporte individual privado de passageiros, o que não se confunde com a atividade desempenhada pelos taxistas – Reexame necessário conhecido e desprovido.

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, ainda vai mais longe ao afirmar que:

> *"[...]* ***A simples necessidade de autorização prévia do Poder Público e validação do cadastro como requisito indispensável para o próprio ingresso e desempenho da atividade de transporte individual de passageiros, disposta no art. 2° da lei em tela, já se indicia inconstitucional,*** *por contrariar a própria lógica inerente à natureza eminentemente privada da atividade, em que usuário e motoristas são postos em contato imediato via plataforma tecnológica, em razão de interações de oferta e demanda, e com isto, no exercício de sua autonomia privada, celebram contrato de transporte e de prestação de serviços.*
>
> *[...]* ***Registre-se, ainda, ser mesmo questionável a determinação de vistorias específicas*** *dos veículos prestadores de serviço, exigência que, acaso efetivamente importasse para o transporte seguro de passageiros, também deveria incidir em todo e qualquer veículo em movimento na cidade, o que se sabe não ocorrer.*
>
> *[...] Ainda, tendo em vista a própria natureza do serviço, e o fato de que muitos motoristas poderão estar cadastrados junto ao aplicativo, mas não desempenharem de fato a atividade durante determinado período, por escolha pessoal,* ***o fato gerador "cadastramento do veículo" não refletiria efetivamente o correspondente poder de polícia, pois este apenas será exercido eventualmente em relação a veículos em efetiva atividade.****"* (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ÓRGÃO ESPECIAL Nº 70075503433 (Nº CNJ: 0314458- 46.2017.8.21.7000) COMARCA DE PORTO ALEGRE)"

Oportuno também destacar estudo publicado, este ano, pelo Departamento de Estudos Econômicos – DEE, vinculado ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, o qual observa que a Lei Federal nº 13.640/2018, foi cautelosa ao incluir normas de segurança e não impor grandes barreiras regulatórias à entrada nem restrições à liberdade tarifária (o CADE é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Justiça, responsável, no âmbito do Poder Executivo, por investigar e decidir em última instância, sobre matéria concorrencial).

A pesquisa analisou os impactos concorrenciais da entrada da Uber no mercado, utilizando uma base de 590 municípios brasileiros, entre os anos de 2014 e 2016. Demonstrou que nas capitais do Norte e Nordeste – em que houve entrada tardia da Uber, entre março e dezembro de 2016 – a redução no número de corridas

de aplicativos de táxis foi de 42,7%. Já nas capitas das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, em que a entrada se iniciou em maio de 2014, a redução foi de 26,1%. Para o DEE, esses dados sinalizam que **inicialmente a entrada da Uber em um município pode ter um efeito grande, reduzindo substancialmente o número de corridas de táxi. Com o passar do tempo, no entanto, ocorre uma recuperação gradativa desse número.**

O estudo também recomenda que ***os entes municipais devem evitar medidas que dificultem a operação de tais serviços via aplicativos****. De forma complementar, é necessário o amadurecimento do debate na direção da* ***desregulamentação gradual dos serviços de táxi, em especial, nos aspectos relacionados a barreiras à entrada e a liberdade tarifária****. Tal desregulamentação pode ser pensada, por exemplo, apenas para o segmento de radiotáxi por meio de aplicativos de internet. Desse modo, seria possível incentivar modelos de negócio com mais concorrência entre os aplicativos, levando a benefícios para o consumidor em termos de serviços mais inovadores, com melhor qualidade e segurança, menores preços e mais opções de escolha*. [4]

Assim, o referido estudo constatou que o serviço de transporte individual trouxe inovação e benefício aos consumidores, concluindo que a regulação atual dos táxis encontra-se defasada.

3. CONCLUSÃO

Diante do arcabouço jurídico existente e interpretação sistemática, depreende-se que o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros não deve estar sujeito ao mesmo regramento dos táxis, em que pese a suposta concorrência entre ambos. A tentativa de dar o mesmo tratamento normativo a ambos os serviços vai de encontro à diversidade pretendida pelo legislador, conforme o supracitado art. 1º da Lei Nº 12.587/2012. Importante salientar que é comum a concorrência entre serviços submetidos à regimes jurídicos diferentes, como por exemplo, tv aberta e tv por assinatura, dentre outros. Além disso, a ampliação da concorrência é de interesse público, uma vez que beneficia diretamente o consumidor.

Desse modo, restringir a atividade, tomando como parâmetro o regime jurídico e controle a que se subordinam os taxistas, fere os princípios constitucionais da livre iniciativa, do livre exercício da profissão, além de desrespeitar os limites da intervenção estatal no domínio econômico.

Assim, a regulamentação pelo Poder Público do transporte remunerado privado individual de passageiros deve ater-se a questões essenciais, evitando imiscuir-se em pormenores que dizem respeito apenas à relação contratual firmada entre as partes (empresa x consumidor).

Por fim, importa ressaltar que por se tratar de matéria de transporte caberá a Comissão de Transporte pronunciar-se quanto ao mérito da proposição em estudo, nos termos do art. 68, inciso IV, da Resolução 910/91 - Regimento Interno.

4http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/dee-publicacoes-anexos/documento-de-trabalho-001-2018-uber.pdf