



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1252/2021 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0727/19.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa do nobre Vereador Camilo Cristóforo, que dispõe sobre a obrigatoriedade de cadastro de foto e documento dos usuários dos serviços de transporte remunerado privado individual de passageiros.

Consoante se extrai da justificativa, a proposição tem o intuito de melhorar a segurança no atendimento prestado aos usuários dos serviços de transporte por aplicativo e a segurança dos condutores dos veículos. O autor reporta-se à Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e delega aos Municípios a regulamentação desse serviço.

Sob o aspecto jurídico, o projeto reúne condições de prosseguir em tramitação.

No que tange ao aspecto formal, a proposição encontra fundamento no artigo 37, caput, da Lei Orgânica Paulistana, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos.

Em relação à matéria, nos termos do art. 30, inciso I, da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal. Cabe considerar ainda que o projeto encontra fundamento na preponderância do interesse público sobre o privado.

Nota-se claramente, por outro lado, uma das formas de manifestação do poder de polícia administrativa do Município, cuja definição encontra-se no art. 78, do Código Tributário Nacional:

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 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 tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (grifamos)

Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro, 16ª edição, São Paulo: Malheiros, 2008, p. 516), ao lecionar sobre a polícia administrativa, na modalidade polícia das atividades urbanas em geral, ensina que:

Tal poder é inerente ao Município para a ordenação da vida urbana, nas suas exigências de segurança, higiene, sossego e bem-estar da coletividade. Por isso, a jurisprudência tem consagrado reiteradamente a validade de tal regulamentação e das respectivas sanções como legítima expressão do interesse local. (grifamos)

Entende-se que o efetivo exercício do poder de polícia reclama, a princípio, medidas legislativas que servirão de base para uma futura atuação concreta da Administração nessa condição, razão pela qual é comum afirmar que a polícia administrativa se desdobra em uma competência legislativa e uma competência administrativa.

Dentro deste contexto, nada obsta que, como propugnado pelo projeto, seja determinada a obrigatoriedade do cadastro de usuários dos serviços de transporte remunerado privado individual de passageiros, em consonância, aliás, com as diretrizes da legislação federal, que contempla duas modalidades de serviço remunerado de transporte de passageiro

para a realização de viagens individualizadas, conforme art. 4º, incisos VIII e X, da Lei Federal nº 12.587/2012, alterada pela Lei Federal nº 13.640/2018:

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

I -

VIII - transporte público individual: serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas;

IX -

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. (Inciso com redação dada pela Lei nº 13.640, de 26/3/2018)

....."

Depreende-se da modificação legislativa promovida pela Lei Federal nº 13.640/2018 que, atualmente, existem duas formas de transporte individual de passageiros, uma delas considerada de caráter público, prestada de forma aberta, disponível a qualquer cidadão, outra considerada de caráter privado, não aberto ao público, disponível apenas para usuários previamente cadastrados em uma plataforma de comunicação em rede. Ou seja, o cadastro prévio é exigido pela Lei Federal para essa modalidade não aberta.

Por outro lado, cabe aos Municípios organizar, disciplinar e fiscalizar esses serviços, a teor do art. 12 da mesma Lei Federal nº 12.587/2012:

Art. 12. 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. (Artigo com redação dada pela Lei nº 12.865, de 9/10/2013)

Especificamente no que tange ao adequado funcionamento do novo modal de transporte, o legislador federal outorgou aos Municípios e ao Distrito Federal o poder de regulamentá-lo e fiscalizá-lo, tendo estabelecido, porém, algumas diretrizes básicas nesse sentido, a fim de garantir a eficiência, a eficácia, a segurança e a efetividade na prestação do serviço. É o que se extrai dos arts. 11-A e 11-B, a seguir transcritos:

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.

Verifica-se, pois, a plena competência legislativa do Município para regulamentar essa nova modalidade de transporte privado individual de passageiros, no exercício do seu poder de polícia e para posterior atuação administrativa do Poder Executivo. Nesse sentido, já se pronunciou o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2132191-48.2018.8.26.0000 - São Paulo, contra lei do Município de Teodoro Sampaio:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei municipal que "regulamenta o Transporte Individual Privado remunerado de passageiros, por meio de aplicativos, como o 'UBER' no âmbito do Município de Teodoro Sampaio SP". Inconstitucionalidade Formal. Não ocorrência. Não configurada violação à iniciativa reservada ao chefe do executivo. Hipóteses taxativas. Interpretação restritiva. Lei que prevê despesas não impactantes a serem absorvidas pelo orçamento. Lei geral e abstrata que traça contornos da gestão. Ausência de afronta à separação dos poderes. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Inconstitucionalidade Material. Ocorrência. Lei que cria injustificável limitação à liberdade de escolha de profissão e aos princípios da igualdade, da livre iniciativa e da livre concorrência, em prejuízo do consumidor. Afronta à proporcionalidade e razoabilidade. Distanciamento do interesse público. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Órgão Especial. Pedido julgado parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade dos §§3º e 4º do artigo 3º; do inciso VI do artigo 4º; e da expressão "com capacidade de até 4 (quatro) passageiros, excluído o condutor", do inciso X do artigo 4º, todos da lei atacada.

Na fundamentação, o referido acórdão do TJSP reporta-se à Tese nº 917 de Repercussão Geral, do Supremo Tribunal Federal, para concluir que:

"... ao examinar a controvérsia acerca da competência para iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias, a própria Corte Suprema consolidou a Tese nº 917 de Repercussão Geral, no sentido de que "não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)".

Reitera-se: se o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a validade até mesmo de lei municipal que exigia da administração a instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias pelo Poder Executivo na cidade do Rio de Janeiro, mediante dispêndio orçamentário muito maior do que o caso dos presentes autos, não se justifica o acolhimento da tese de usurpação de atividade exclusiva do Executivo neste feito, em que apenas se previu que caberia à Prefeitura Municipal de Teodoro Sampaio a fiscalização do serviço de transporte privado individual de passageiros.

6. É preciso reiterar a possibilidade de o Poder Legislativo exarar norma abstrata contendo condições mínimas e gerais a serem observadas por particulares e pela administração pública quanto à regulação da prestação do serviço de transporte privado individual de passageiros, disciplinado pela Lei nº 2.140/2018, do Município de Teodoro Sampaio, respeitada, sempre, a discricionariedade do gestor na prática do ato administrativo em cada caso concreto.

(...)

É inegável que a gestão das vias públicas, da segurança viária municipal e da mobilidade urbana são atividades privativas do Poder Executivo, executadas por meio de atos administrativos específicos, necessários para sua adequada utilização e conservação. No entanto, a execução dessa tarefa típica da administração deve se dar de acordo com lei gerais e abstratas que traçam os contornos da gestão.

Desse modo, não se trata de usurpação, pela Casa Legislativa, das atribuições do Prefeito Municipal de administrar o município no que toca ao gerenciamento das vias e da segurança viária. A atividade gerencial deve se pautar pelos preceitos legais pertinentes, como aqueles previstos na lei questionada na presente ação.

Relevante ressaltar que essa função constitucional administrativa típica do Poder Executivo - e a ele reservada - não impede que a Câmara Municipal, no exercício de sua função, igualmente típica, de legislar, tutele o interesse coletivo da comunidade local, simplesmente estabelecendo condições mínimas a serem observadas para o gozo e exercício dos serviços ali previstos, sem que isso represente qualquer ingerência nas atribuições de gestão, funcionamento, planejamento, organização e direção do outro Poder.

7. Como se vê, não há qualquer inconstitucionalidade sob o prisma dos fundamentos suscitados pelo Prefeito teodorense." (negritos e grifos acrescentados)

Trata-se, assim, de iniciativa da competência do Legislativo Municipal, que versa sobre interesse público relativo à gestão das vias públicas, segurança viária municipal e mobilidade urbana, a ser tutelado sob o fundamento do latente interesse local, combinado com o poder de polícia do Município.

Por se tratar de matéria sujeita ao quórum de maioria simples para deliberação, é dispensada a votação em Plenário, cabendo tal prerrogativa às Comissões Permanentes, na forma do art. 46, inciso X, do Regimento Interno desta Casa.

Ante o exposto, somos PELA LEGALIDADE.

Sugerimos, contudo, o seguinte Substitutivo, que visa adequar o texto à técnica legislativa preconizada pela Lei Complementar nº 95/98 e eliminar os seguintes dispositivos: (i) art. 5º, que pretendia impor prazo máximo ao Executivo para regulamentação da lei, em violação ao princípio constitucional da separação dos Poderes; e (ii) parágrafo único do art. 3º, por tratar de tema que extrapola a competência legislativa municipal, ressaltando-se que sua supressão não inviabiliza a finalidade do projeto, inclusive com a obrigatoriedade de fornecimento de dados às autoridades competentes na hipótese de investigação da prática de delitos.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 727/2019.

Dispõe sobre a obrigatoriedade de cadastro dos usuários dos serviços de transporte remunerado privado individual de passageiros.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica instituída a obrigatoriedade do cadastro de foto e documentos dos usuários dos serviços de transporte remunerado privado individual de passageiros.

Art. 2º O cadastro dos usuários será de responsabilidade das Operadoras e será fiscalizado pelos órgãos municipais competentes.

§ 1º Somente terão acesso aos serviços das Operadoras os usuários previamente cadastrados, vedada a recusa, sem justa causa, da sua inclusão no cadastro.

§ 2º A inclusão no cadastro será solicitada pelo usuário, que fornecerá seus dados, documentos pessoais e foto.

§ 3º A foto fornecida pelo usuário será comparada com a foto do seu documento.

§ 4º A falsidade documental verificada pela Operadora e comunicada ao usuário constitui justa causa para a recusa da inclusão no cadastro de usuários.

Art. 3º As Operadoras ficam obrigadas a disponibilizar eletronicamente ao usuário a identificação do motorista com foto, o modelo do veículo e o número da placa de identificação.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 06/10/2021.

Carlos Bezerra Jr. (PSDB) - Presidente

Alessandro Guedes (PT)

Faria de Sá (PP)

Professor Toninho Vespoli (PSOL)

Rodolfo Despachante (PSC) - Relator

Rubinho Nunes (PSL) - Contrário

Sandra Tadeu (DEM)

Thammy Miranda (PL)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 07/10/2021, p. 465

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.