



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **JUSTIFICATIVA - PL 0192/2016**

O transporte individual de passageiros, enquanto atividade econômica submetida à regulação do Poder Público, obedece, atualmente, a uma antiga legislação, datada do final da década de 60 - e, ainda que ao longo dos anos tenha se submetido à constantes alterações, não parece mais estar atendendo aos interesses dos municípios.

Exemplo disso são as inovações tecnológicas que muito rapidamente transformaram o modo como as relações comerciais são estabelecidas e os serviços são prestados. O avanço da tecnologia, por meio de aplicativos, softwares e plataformas digitais, somado à popularização do uso da internet e redes sociais em smartphones, facilita a aproximação das pessoas e, conseqüentemente, o compartilhamento de qualquer tipo de recurso entre ofertantes e demandantes de serviços.

Atualmente, existem inúmeros exemplos dessa relação direta entre ofertante e demandante por meio de uma plataforma digital, tais como aplicativos para compartilhar comida (Leftoverswap), serviços domésticos (Taskrabbit), bicicletas (Orbitabikes e BikeSampa), caronas (Lyft.com), e até apartamentos particulares e dormitórios (AirBnb).

Ao longo das últimas décadas o transporte ganhou cada vez mais importância em razão da necessidade e do desejo das pessoas se deslocarem - a chamada mobilidade. Tão grande é a relevância que o direito ao transporte assumiu que foi elevado à condição de direito social constitucionalmente garantido por meio da Emenda Constitucional 90, promulgada em 15 de setembro de 2015, ao lado de outros importantes direitos como educação, saúde e alimentação:

Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Com o advento da Constituição Federal de 1988 e sua repartição de competências, coube à União legislar sobre trânsito e transporte bem como em definir suas diretrizes gerais, o que o fez por meio da Lei Federal nº 12.587/2012 (a Política Nacional de Mobilidade Urbana - PNMU).

Tal Política delimitou os modais de transporte atualmente existentes, inclusive o transporte público individual de passageiros, entendido como serviço de transporte remunerado e aberto ao público, visando viagens individualizadas. A Lei em questão ainda definiu ser de competência municipal a organização, disciplina e fiscalização destes serviços, observados os requisitos mínimos que justificam o interesse estatal em regular tais atividades em razão da preocupação com (i) a segurança dos passageiros; (ii) a assimetria de informações decorrente da própria peculiaridade e forma de prestação destes serviços; (iii) as externalidades que possam impactar negativamente os demais modais de transporte; e (iv) a permanente avaliação dos serviços.

É importante frisar, desde logo, que ainda que a Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana denomine os serviços objeto do Projeto de Lei enquanto "transporte público individual", não significa que a atividade em questão seja um serviço público, afinal, tal atividade não está sujeita a universalização, à modicidade tarifária, à urgência na sua prestação ou à essencialidade (ao contrário do transporte coletivo), ou da satisfação indiscriminada.

Trata-se na verdade de atividade econômica em sentido estrito, mas, por razões e peculiaridades da forma de prestação destes serviços se faz necessário a intervenção do

Estado na atividade a fim de promover um mercado sadio e que não acarrete lesões aos interessados nestes serviços (principalmente os passageiros). A doutrina das ciências jurídicas costuma identificar este tipo específico como atividade de interesse público. Mas da mesma maneira, não se pode perder de vista que a livre iniciativa é um dos fundamentos da ordem econômica e sendo esta a regra geral, as medidas de intervenção estatal são a exceção e somente se justificam em parâmetros de proporcionalidade.

Com base nestas premissas, foram formulados objetivos específicos para uma proposta de organização do sistema de transporte individual de passageiros de interesse público no âmbito desta Municipalidade, dentre eles:

- (i) garantir a segurança dos taxistas, motoristas e passageiros;
- (ii) propiciar a transparência do sistema de transporte individual de passageiros por meio de veículos de aluguel providos de taxímetro e do compartilhamento de veículos automotores de passeio com motorista;
- (iii) implementar instrumentos para mitigar a assimetria de informação entre o passageiro, taxistas e motoristas;
- (iv) ampliar as opções de acesso ao transporte individual de interesse público;
- (v) otimizar o aproveitamento dos veículos automotores de passeio;
- (vi) fomentar o empreendedorismo e oportunidades de formalização; e
- (vii) definir parâmetros de qualidade a serem atendidos pelos táxis e veículos de compartilhamento com motorista.

A partir de uma ampliação da oferta, das oportunidades de formalização de motoristas empreendedores e do ganho de eficiência que a tecnologia de comunicação pode propiciar, a intenção é beneficiar a mobilidade municipal e garantir ao passageiro o seu direito de escolha pelos novos modais definidos.

A definição da abrangência do transporte individual de passageiros de utilidade pública poderá variar entre interesse coletivo ou interesse restrito. Essa distinção será importante justamente para conferir uma simetria regulatória aos modais, de forma que promova uma concorrência legal sem interferir no direito de escolha dos passageiros, mas que ao mesmo tempo permita a existência concomitante entre os modelos propostos. Sendo assim, o regime de normas que irá disciplinar o transporte individual de passageiros de utilidade pública de interesse coletivo tratará dos serviços de táxi. Para o compartilhamento de veículos com motorista, vigorará o regime do transporte individual de passageiros de utilidade pública de interesse restrito.

A competência municipal para legislar sobre transporte individual de passageiros advém da abrangência do interesse, da sua limitação ao território do município, o que foi denominado por "interesse local" pela Constituição Federal (art. 30,1), devendo complementar, naquilo que for de interesse local, a legislação sobre trânsito e transporte expedida pela União (art. 22, XI, da Constituição Federal). Mais adiante, no próprio art. 30, a Constituição estabelece que compete ao Município legislar sobre a organização do transporte coletivo (inciso V), de onde se extrai que o transporte individual, quando limitado ao território do Município, também é um interesse local.

Conforme disposto na Lei Orgânica do Município, o sistema de transporte urbano compreende não só o transporte público de passageiros, o transporte de cargas e o transporte coletivo, mas também os "mecanismos de regulamentação" (art. 173, IV), denotando que o sistema de transporte de passageiros não se limita à sua prestação direta ou sob regime de concessão, permissão ou outras formas de contratação, mas também por atividades econômicas conduzidas pela livre iniciativa e que estão sujeitas a uma intervenção regulatória - por exemplo para garantir o atendimento de critérios de qualidade, a justa competição entre os prestadores de serviço, a segurança dos passageiros e a mitigação da assimetria de informações.

Nesse sentido, o que se pretende com o Projeto de Lei é dotar o Poder Executivo de um moderno arcabouço normativo que permita exercer uma fiscalização prévia dos serviços do transporte individual de interesse público nas modalidades de veículos de aluguel dotados de taxímetro e de compartilhamento com motorista. Tal regime de fiscalização, de exercício de

poder de polícia - como já ocorre com o serviço de táxi desde a Lei Municipal nº 7.329/69 - não quer dizer que a atividade seja um serviço público cuja execução é delegada ao particular, mas somente de que depende de autorização como ação de fiscalização prévia.

O Projeto de Lei propõe uma regulamentação de "dois níveis": (i) da tecnologia digital empregada para possibilitar o contato entre o taxista ou o motorista e o demandante, cuja responsabilidade de ser oferecida é de provedores de plataforma digital; e (ii) as regras para prestação do serviço de transporte individual remunerado de passageiros de interesse público, a ser oferecido nas modalidades de veículos de aluguel dotados de taxímetro ou de compartilhamento com motorista.

Para cada "nível" há que existir normas incidentes que reconheçam a necessária distinção entre aqueles que oferecem uma infraestrutura de processamento de dados, interfaces, conexões - a exemplo da Easy Táxi, da 99Táxis, do Uber e das inúmeras outras que dispõem de tecnologia semelhante - e aqueles que prestam o serviço de transporte individual - taxistas e motoristas.

Nesse modelo, o provedor de plataforma digital (constituído na forma de sociedade empresária, associação ou cooperativa) assume papel relevante, não apenas por fazer a conexão entre o demandante do serviço e o taxista ou o motorista, mas também por ser o ator responsável por oferecer uma série de funcionalidades que garantam (i) o registro de taxistas e motoristas em sua plataforma; (ii) o acompanhamento da evolução da tarifa ou preço; (iii) o fornecimento de informações prévias ao passageiro (identificação do condutor e do veículo, tempo aproximado de espera para o veículo chegar, tarifa ou preço estimado etc); (iv) um sistema de avaliação do serviço; (v) a privacidade dos dados do passageiro (dados para pagamento, percurso realizado, dados para cadastro etc); (vi) a intermediação segura do pagamento; (vii) o atendimento das normas de conduta por parte dos taxistas e motoristas; dentre outros.

Cabe notar que os provedores podem aceitar em sua plataforma a intermediação de ambas as modalidades de exploração do serviço de transporte individual remunerado de passageiros - por táxis e por compartilhamento de veículo com motorista. Além disso, o Projeto de Lei permite que as atuais empresas de táxi, associações e cooperativas também se tornem provedores de plataforma digital.

Não menos importante, é o provedor de plataforma digital que intermediaria a relação entre os prestadores de serviço cadastrados na sua plataforma (taxistas e motoristas) e a Secretaria Municipal de Transportes, assumindo o provedor a responsabilidade de declarar a veracidade das informações tais como documentos para cadastro dos taxistas e motoristas -, simplificando os procedimentos e desburocratizando a vida dos prestadores de serviço junto aos órgãos públicos.

Além disso, o projeto de lei atribui ao provedor de plataforma digital, enquanto prestador de serviço de processamento de dados e congêneres, o dever de pagar o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN.

O Projeto de Lei também propõe a atualização de algumas normas da Lei do Táxi (Lei Municipal nº 7.329/1969), tais como: (i) permitir a instalação de itens internos (internet sem fio, carregador, televisão etc); (ii) oferecer cortesias ao passageiro; (iii) dispensar a obrigatoriedade de empresas de frota a possuírem pátio estacionamento para os seus veículos caso a frota esteja cadastrada em qualquer plataforma digital; (iv) facultar a isenção de cobranças adicionais; etc.

Com relação aos motoristas, estes terão que prestar o serviço mediante atendimento de condições, tais como: (i) recolhimento de ISS (cujo intermediador recolherá na fonte); (ii) inscrição prévia junto ao Cadastro Municipal de Condutores mediante análise de dados pessoais (por exemplo de antecedentes criminais); (iii) vistoria periódica no veículo utilizado; (iv) prestação do serviço somente mediante solicitação via plataforma digital (vedado o embarque de passageiro em logradouros públicos); (v) atendimento das normas sobre rodízio de veículos; (vi) proibição de circulação em faixas e corredores exclusivos de ônibus; e (vii) obrigatoriedade de possuir apólice contra acidentes pessoais de passageiros.

É este, em síntese, o Projeto que tenho a honra de submeter à apreciação dos Nobres Vereadores.

Publicado no Diário Oficial da Cidade em 29/04/2016, p. 117

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site [www.camara.sp.gov.br](http://www.camara.sp.gov.br).