



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 450/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0080/18.

Trata-se de projeto de lei, de autoria dos nobres Vereadores Ricardo Teixeira e Adilson Amadeu, que dispõe sobre a regulamentação das OTTC - Operadoras de Tecnologia de Transporte Credenciadas para a prestação de serviços de "Transporte Individual Público Privado remunerado de passageiros" e dá outras providências.

De acordo com o projeto, fica regulamentado o compartilhamento remunerado de automóveis particulares e o uso do sistema viário urbano municipal, através de empresa caracterizada como OTTC, nas seguintes modalidades: (I) transporte "público privado" individual de passageiros remunerados atendidos por aplicativo; (II) compartilhamento de viagens; (III) carona solidária sem ônus para os ocupantes.

Não obstante os elevados propósitos de seu autor, o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação, eis que invade campo de competência privativa do Poder Executivo, consoante será demonstrado.

A organização do trânsito e dos transportes integra a esfera de competência da União, consoante se depreende dos arts. 21 e 22 da Constituição Federal:

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:

(...)

XI - trânsito e transporte;

De acordo com a Lei Federal nº 12.587/2012, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana, o transporte público individual é o "serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas" (art. 4º, VIII).

Conforme o disposto no art. 12 da mesma Lei, "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".

Além desta modalidade já prevista inicialmente, o legislador, recentemente, fez incluir no inciso X do artigo 4º uma nova modalidade denominada "transporte remunerado privado individual de passageiros", a qual é assim definida legalmente: "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".

Depreende-se de tal modificação legislativa, promovida pela Lei Federal nº 13.640, de 26 de março de 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.

Para o 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, porém estabeleceu 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.

O projeto ora analisado subdivide o compartilhamento de automóveis particulares em três espécies de serviços, nos termos do art. 1º: (I) O transporte "Público Privado" individual de passageiros remunerados atendidos por aplicativo; (II) o compartilhamento de viagens; (III) A carona solidária sem ônus para os ocupantes.

Além de não haver previsão desta subdivisão dentro da Política Nacional de Mobilidade Urbana, deve ser ressaltado, ainda, que a alteração legislativa promovida pela Lei Federal nº 13.640/18, ao dispor sobre o serviço de transporte privado individual ou compartilhado solicitado por usuários de aplicativos, colocou a remuneração como elemento essencial de tal relação jurídica, ou seja, importa para caracterizar tal serviço que o motorista e a empresa OTTC estejam sendo pagos por isso.

Assim, tanto o compartilhamento de viagens, quanto a carona solidária, na forma como dispostos no projeto em análise, não podem ser enquadrados nas modalidades de serviços de transporte urbano estabelecidas na Lei Federal nº 12.587/12.

Conclui-se, com isso, que ao regular o transporte remunerado privado individual de passageiros de maneira diversa da prevista na legislação federal a proposta adentrou esfera de competência da União.

Outrossim, ainda que se analise a questão sob o ponto de vista da competência legislativa suplementar (art. 30, II, da Constituição Federal), note-se que no exercício desta

competência não pode o Município contrariar o disposto na legislação editada pela União. Note-se, a propósito, que o Supremo Tribunal Federal já decidiu, por exemplo (em precedente envolvendo a competência municipal para legislar sobre matéria ambiental), que a legislação municipal não pode desviar-se da diretriz fixada pela legislação federal. Tal matéria foi tratada no tema 145 da Repercussão Geral.

Também não há qualquer outro dispositivo constitucional ou razão de interesse público que justifique o poder do Município para legislar sobre o compartilhamento de viagens entre pessoas que tenham destino e rota coincidentes ou sobre o fornecimento de carona solidária por parte de motoristas.

Nesse contexto, verifica-se que o presente projeto, apenas no que tange ao inciso I do art. 1º, por dizer respeito aos aspectos gerais da atividade de transporte remunerado privado individual de passageiros, em tese, está inserido no âmbito da competência legislativa municipal, até porque visa a atender aos interesses locais e a suplementar a legislação federal a respeito do assunto (art. 30, I e II, da Constituição Federal).

Todavia, mesmo no ponto enfocado, a proposta acaba por ferir o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, previsto no art. 2º da Carta Magna, no art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo e no art. 6º de nossa Lei Orgânica ao disciplinar atividades que cabem eminentemente ao Poder Executivo, como se notará abaixo.

Alguns exemplos: instituição de um Cadastro Municipal de Condutores (art. 2º, II); credenciamento e autorização das OTTC pelo Poder Público Municipal (art. 3º, II e XI, e § 2º); obrigação da Prefeitura emitir mensalmente guia de recolhimento para a OTTC, de acordo com o número de veículos cadastrados (art. 4º, § 1º); obrigação do controle do Poder Público Municipal sobre o serviço (art. 4º, § 5º); dever de fiscalização do serviço por parte de diversos órgãos públicos municipais (art. 4º, § 10); a outorga ao Poder Público Municipal da competência para cadastramento de empresas OTTC e motoristas, bem como sua cassação (art. 5º); o dever de fiscalização do serviço prestado pelas OTTC e pelos motoristas imposto à Secretaria Municipal de Transportes (art. 14); a obrigação de disponibilização de um número de telefone para a reclamação por parte de usuários (art. 15).

É cediço que incumbe exclusivamente ao Poder Executivo a administração do Município, tarefa esta que engloba a criação e estruturação dos órgãos públicos e a gestão, a organização e a execução dos serviços e das obras públicas municipais. Para se desincumbir dessa tarefa de administração deve o Prefeito estar resguardado de interferências indevidas em sua atuação, razão pela qual lhe assegura o artigo 70, inciso XIV da Lei Orgânica do Município a competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal e, por sua vez, o art. 37, § 2º, inciso IV da citada lei, lhe confere iniciativa privativa para apresentar projetos de lei que disponham sobre organização administrativa.

Não se olvide que também a gestão dos bens públicos cabe ao Prefeito, de acordo com o art. 70, VI da Lei Orgânica do Município.

Corroborando as assertivas acima, tem-se o posicionamento da jurisprudência do E. Tribunal de Justiça de São Paulo:

Ação direta de inconstitucionalidade - Lei do Município de Suzano, de iniciativa parlamentar, que altera o regime de concessão ou transferência de alvará para a prestação de serviços de táxis na cidade - Vício de iniciativa - Violação ao princípio da separação de Poderes (art. 5º, da Constituição Estadual) - Ingerência na competência do Executivo, por tratar de matéria de serviços públicos e atos administrativos - Ação procedente.

(Órgão Especial, ADIN n. 0204840-55.2012.8.26.0000, Rel. Des. Enio Zuliani, j. 27.02.13)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 13.163/2013, do município de Ribeirão Preto Autorização do uso de "Bandeira II" em serviços de táxi, em regime permanente de vinte e quatro horas, durante o mês de dezembro - Iniciativa parlamentar - Remuneração de serviços públicos que é tarifada pela Administração - Matéria típica da gestão administrativa - Indevida invasão de competência do Poder Executivo - Violação ao princípio da separação de poderes - Afronta aos artigos 5º, 47, II e XIV, e 144, da Constituição Estadual - Ação

procedente. (TJSP, Órgão Especial, ADIN n. 2087960-72.2014.8.26.0000, Rel. Des. Luiz Antonio de Godoy, j. 01.10.14)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 1.098, DE 25 DE AGOSTO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE ILHABELA, QUE DISPÕE SOBRE 'A OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO DE BICICLETÁRIOS EM PRÉDIOS PÚBLICOS' A SEREM CONSTRUÍDOS, REFORMADOS OU AMPLIADOS, NO ÂMBITO DAQUELA LOCALIDADE - INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL - INVIABILIDADE - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA - LEI QUE DISCIPLINA MATÉRIA PRÓPRIA DE GESTÃO DE BENS PÚBLICOS, INSERIDA NA PRERROGATIVA DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, CUJA INICIATIVA CABE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO EXECUTIVO - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - (...) OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 25, 47, INCISOS II E XIV, 144, E 176, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE - PRECEDENTES - PRETENSÃO PROCEDENTE.

(Relator(a): Francisco Casconi; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 18/05/2016; Data de registro: 20/05/2016)

Ante o exposto, somos pela ILEGALIDADE, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 17/04/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (PSB)

Celso Jatene (PR)

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

Reis (PT)

Ricardo Nunes (MDB) - Contrário

Rinaldi Digilio (PRB)

Rute Costa (PSD) - Relatora

Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 19/04/2019, p. 127

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