PROPOSTA DE REGULAÇÃO DO TRANSPORTE PRIVADO INDIVIDUAL

Direito e Políticas Públicas

Maria Paula Dallari

Fabio Pereira da Silva

NUSP 9839461

Pedro Henrique Ribeiro

NUSP 9841335

POLÍTICA PÚBLICA DE MOBILIDADE URBANA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

GRUPO 05 – CÂMARA MUNICIPAL

**Apresentação**

O presente documento trata de uma proposta de regulação (“Proposta”), inserida dentro da Política pública de Mobilidade Urbana do Município de São Paulo, e tem como objetivo estabelecer diretrizes gerais para a regulamentação do “Transporte Individual Privado por Aplicativo” (“Transporte por Aplicativo”).

**Da justificativa da presente proposta**

Da presente “justificativa” pretende-se discorrer brevemente no intuito de munir o interlocutor das razões que sustentam essa proposta de regulamentação do Transporte Individual Privado por Aplicativo.

De partida, imperioso que se diga a constitucionalidade e a legalidade dessa proposta. Compete à União legislar sobre os os transportes e sobre o trânsito, conforme o art.22, inciso “XI”, da Constituição Federal de 1988. Diante dessa previsão, foi promulgada a Lei Federal 12.587, de 03 janeiro de 2012, a qual instituiu a Política Pública Nacional de Mobilidade Urbana. Do texto legislativo, extrai-se a imperiosidade direcionada ao Poder Público das Municipalidades em organizar, disciplinar e fiscalizar o transporte público individual por aplicativo. Logo, Ao mesmo tempo que a União legislará sobre esse assunto, cabe a Municipalidade regular esse mesmo transporte. Não distinto, cabe constitucionalmente aos Municípios legislar sobre os interesses locais e suplementar as previsões legais federais e estaduais. Nesse sentido, tem-se respeitada a constitucionalidade quando se pretende a presente proposta.

Em respeito as disposições que tratam do processo legislativo, tem-se como regra o Decreto, para a execução da proposta, como a forma pela qual os poderes executivos dos entes federativos propõe uma regulação.

Em relação as diretrizes dessa proposta de regulação, tem-se sucintamente a (i) implementação e viabilização, (ii) regulação, por meio da educação dos indivíduos e exigências que restrinjam as abusividades econômicas da atividade, (iii) mecanismo de suporte indenizatório e (iv) publicidade informacional.

No que tange a fiscalização para a execução desta proposta regulatória, a Lei 12.587, de 03 janeiro de 2012, a qual instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, consignou em seu art.12 que cabe ao Poder Público da municipalidade fiscalizar os serviços de transporte público individual. Contudo, por se tratar de inovação tecnológica que dialoga intimamente com o transporte individual no âmbito individual (“por Aplicativo”) os interesses são diversos sendo certo que mais de um ente deva ficar responsável pela efetiva e correta execução dessa modalidade individual de transporte que se pretende regulamentar. Assim, aconselha-se que a Secretaria Municipal de Transportes, Ministério Público, Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor, Conselho de Administração e Defesa da Concorrência, Companhia de Engenharia de Tráfego fiscalizem o serviço, dando maior atenção e peso de responsabilidade para a Secretaria Municipal de Transportes pois inclusa no rol das atribuições executivas do Município.

Por fim, importante que se deixe registrado aqui a relevância dos valores que fomentam a livre iniciativa, desta Câmara Municipal. O que se pretende é uma regulamentação a altura das expectativas de mobilidade urbana que a cidade de São Paulo merece, pensando em impactos sustentáveis aos cofres do município na medida em se executa uma Política Pública capaz de remodelar o transporte público individual gerando consequências positivas para a mobilidade urbana de São Paulo como um todo.

**Da Competência Federativa**

No bojo das atribuições constitucionais, a Câmara Municipal dos Vereadores entende a União como ente federado legitimado para a elaboração norma regulamentadora a qual vimos, por meio desta, apresentar sugestões, por força do Art. 22 da CF/88:

**Constituição Federal**. Art. 22**.** Compete privativamente à União legislar sobre:
XI - trânsito e transporte;

Qualquer restrição que viole frontalmente autorizações ou restrições impostas pelo Legislador Federal no âmbito da disciplina de trânsito e transporte seria, portanto, uma violação direta à constituição – conforme consagrado, ainda, na Jurisprudência do STF no julgamento da ADPF 449 e no RE 1054110:

O Tribunal, por maioria, fixou a seguinte tese de repercussão geral: “1. 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; e 2. No exercício de sua competência para regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal (CF/1988, art. 22, XI)”, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Marco Aurélio. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 09.05.2019.

Todavia, a União, ao legislar sobre a matéria, incumbiu o executivo municipal de **disciplinar** o transporte público individual.

**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.

Lei 12.587, de 03 janeiro de 2012, a qual instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana

Há amparo constitucional para a incumbência atribuída pela lei à municipalidade:

**Constituição Federal. Art. 60.** Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
[...]
VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano [...]

Assim, resta i) constitucional e ii) legal que o Poder Público Municipal discipline os serviços de Transporte Privado Individual, dentro dos limites impostos pela Lei. Como característica da função regulamentadora, a mesma deve ser feita pelo poder executivo.

**Do instrumento legal**

Uma vez cediça a necessidade e possibilidade de que o Poder público Municipal regulamente, debruça-se, agora, ao instrumento legislativo compreendido como o adequado à hipotese de Regulamentação da Política Pública de Mobilidade Urbana Municipal no tocante ao Transporte Privado Individual.

Destarte, depreende-se que o poder regulamentar é de natureza derivada (ou secundária), de modo que é somente exercido se à luz de lei existente (no caso, como exposto, a Lei 12.587, de 03 janeiro de 2012, a qual instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana).

A formalização do Poder Regulamentar se processa, principalmente, por meio de decretos. Nesse sentido é que o art. 84, IV, da Constituição dispõe que ao Presidente da República compete expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis.

**Constituição Federal. Art. 84.** Compete privativamente ao Presidente da República:
IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução [das leis].

Pelo princípio da simetria constitucional[[1]](#footnote-1), o mesmo poder é conferido a outros chefes do Poder Executivo para os mesmos objetivos.

Desse modo, sugere-se que a presente regulação seja promovida por meio de Decreto.

**Das diretrizes gerais do Decreto:**

**1.** O decreto deve ter como diretriz geral a viabilização das medidas de iniciativa tecnológica no mercado de Transporte por Aplicativo, buscando a não-descaracterização da atividade e, na medida do possível, do desenho econômico da iniciativa.

**2.** A regulamentação do Transporte por Aplicativo não deve lesar predatoriamente atividades anteriormente reguladas, cabendo ao poder público:

 a) Exigir e flexibilizar, equitativamente, as restrições à exploração econômcia das atividades

 b) Educar, direta ou indiretamente, a população com relação às diferenças regulatórias, de segurança e

**3.** Recomenda-se que a regulamentação preveja e estruture um acompanhamento perene intergeracional (i) de *compliance* e anticorrupção, (ii) de qualidade de serviços (público e privados); (iii) de qualidade de trabalho; (v) de ocorrência de acidentes.

**4.** Recomenda-se a avaliação de necessidade do estabelecimento de um mecanismo de Indenizações para Acidentes de Transporte por Aplicativo, quando no âmbito municipal, e, em caso positivo, sua implementação.

**5.** Recomenda-se a obrigatoriedade de, no âmbito de contratantes com as plataformas utilizarem o aplicativo no município, realizarem o compartilhamento de dados para viabilizar o planejamento urbano.

**Da fiscalização**

Consoante ao disposto na Lei 12.587, de 03 janeiro de 2012, a qual instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, resta consignado em seu artigo 12 que:

**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.

De maneira clara, o dispositivo consagra que compete à municipalidade disciplinar, fiscalizar e organizar o Transporte Individual Privado de Passageiros.

Todavia, a Câmara Municipal de São Paulo compreende que a atividade de fiscalização não deve ser concentrada, de maneira a serem observados todos os aspectos da atividade econômica desenvolvida pelas empresas exploradoras do referido mercado.

Muito embora trate-se de um seguimento de mercado explorado por empresas com o objeto social de transporte remunerado, não há que se olvidar de suas obrigações de alinhamento à Política Nacional de Proteção ao Consumidor (Lei XPTO), das disposições constitucionais de defesa da dignidade humana quando em situações de trabalho (ainda que compreendido como autônomo), aos ditames concorrenciais, entre outros.

Em síntese, compreendemos que a atividade de Transporte Individual Privado requer, a despeito de seu grau de inovação, o atendimento de diversos interesses, que não somente o de sua atividade-fim. Devendo, portanto, atender às incumbências fiscalizatórias dos seguintes atores:

1. Secretaria Municipal de Transportes
2. Ministério Público
3. Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor
4. Conselho de Administração e Defesa da Concorrência
5. Companhia de Engenharia de Tráfego

Destaca-se, porém, que a atividade de planejamento deve ser capitaneada pela Secretaria Municipal de Transportes (“Secretaria”), uma vez que esta representa o poder público municipal e tem a incumbência de congregar o interesse coletivo.

O papel principal da Secretaria deve ser o de (i) planejar a disposição da cidade e a morfologia de obras públicas, sobretudo as demais obras de Transporte, no intuito de viabilizar a intermodalidade de tráfego no Município, planejando calçadas específicas de embarque e desembarque, quando interessante. (ii) Estabelecer padrões mínimos de segurança no embarque, desembarque e tráfego de passageiros, de maneira que não inviabilize ou onere o escopo da atividade. (iii) Fiscalizar o atendimento às exigências dos demais atores e órgãos fiscalizadores por parte dos agentes econômicos que explorem a atividade de Transporte Individual.

Atente-se ao fato de que no exercício de sua competência para a regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, os municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal (Constituição Federal, artigo 22, inciso XI).

1. “Ante a indefinição daquela Corte quanto à fixação de um sentido claro e uniforme para o “princípio da simetria”, uma parcela da doutrina constitucional, a pretexto de desvendar-lhe um significado supostamente oculto na jurisprudência, associa-o à ideia de que os estados, quando no exercício de suas competências autônomas, devem adotar tanto quanto possível os modelos normativos constitucionalmente estabelecidos para a União, ainda que esses modelos em princípio não lhes digam respeito por não lhes terem sido direta e expressamente endereçados pelo poder constituinte federal.” Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2012-nov24/observatorio-constitucional-releitura-principio-simetria>, acesso em 25 de setembro de 2019. [↑](#footnote-ref-1)