



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE

PDL 64/2018

Cuida-se de Projeto de Decreto Legislativo de autoria do Nobre Vereador Péricles Regis Mendonça de Lima, que *“Susta os efeitos do Decreto nº 23.943, de 03 de agosto de 2018 e dá outras providências”*, que dispõe *“Dispõe sobre Regulamento para uso intensivo do viário urbano municipal para exploração de atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiros no Município de Sorocaba e dá outras providências”*.

A proposição é legal e constitucional, conforme adiante se demonstrará.

Inicialmente, cumpre ressaltar que acerca da sustação de atos normativos do Poder Executivo, assim dispõe a Lei Orgânica do Município de Sorocaba:

“Art. 34. Compete à Câmara Municipal, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

VI – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

No mesmo sentido, acerca da sustação de atos do Poder Executivo, assim determina o Regimento Interno da Câmara Municipal de Sorocaba:

“Art. 87. (...)

§ 3º Projeto de Decreto Legislativo é a proposição de caráter político administrativo cujas matérias não dependem de sanção do Prefeito, entre as quais se incluem:

(...)

IV – sustação de atos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.”

Observa-se que o Prefeito, através do Decreto nº 23.943, de 3 de agosto de 2018, regulamentou a atividade de transporte individual de passageiros no âmbito do Município de Sorocaba.

Acerca do tema deve ser observado que a Lei nacional nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, divide o transporte individual de passageiros em público e privado, assim os definindo:

- a) Transporte público individual: serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas. (art. 4º, inciso VIII);
- b) 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. (art. 4º, inciso X, com redação dada pela Lei nº 13.640/2018).

Assim, verifica-se claramente que a Lei nacional que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana dividiu o transporte



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

individual de passageiros em público e privado, de modo que evidentemente a intervenção do Poder Público tem maior liberdade no serviço de transporte público que no privado.

Ressalte-se que a regulamentação do serviço privado de transporte individual de passageiros não pode atentar contra a livre iniciativa, livre concorrência e defesa do consumidor, mormente quando exteriorizada mediante Decreto municipal.

Por oportuno, transcrevemos a seguir trecho do Voto do Eminentíssimo Desembargador Francisco Casconi, Douto Relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2095314-80.2016.8.26.0000, através da qual o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por votação unânime, declarou inconstitucional a Lei sorocabana nº 11.227, de 1º de dezembro de 2015, que proibia no âmbito municipal o uso de carros particulares cadastrados em aplicativos para o transporte remunerado individual de passageiros:

“(…)

Não à toa que a expressão “aberto ao público”, propositalmente, não foi incorporada no conceito de “transporte motorizado privado” (art. 4º, inciso X, da LPNMU), que tal como a definição do inciso I do mesmo dispositivo, melhor se ajusta ao transporte individual remunerado de passageiros por motoristas particulares cadastrados em aplicativos.

*Observa-se, ainda, que essa distinção elementar foi enaltecida na própria Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana ao tratar do transporte coletivo. **Basta ver que a noção de “aberto ao público” é incorporada na definição do transporte público coletivo (art. 4º, inciso VI) e excluída do conceito de transporte privado coletivo (art. 4º, inciso VII), a diferenciá-los numa perspectiva de abrangência social.***

Parece lógico, se no campo do transporte coletivo, que ostenta maior repercussão e impactos sociais, a própria LPNMU traz este critério



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

distintivo, raciocínio equivalente deve ser empregado no âmbito do transporte individual de passageiros, de aspecto mais restrito.

Outras características, senão benefícios, podem ser destacadas como exclusivas do transporte público individual de passageiros (táxis), não extensíveis à atividade privada em comento, que mostram plena coerência e somente são justificadas pela natureza pública do serviço. Dentre elas, por exemplo, a permissão (no caso da Cidade de Sorocaba) para transitar em faixas exclusivas, o abatimento e/ou isenção de impostos relacionados à manutenção e aquisição dos veículos utilizados, a existência de áreas de parada exclusivas e específicas em locais públicos e de grande circulação (“pontos de táxi”) etc.

Não bastasse, como já enaltecido, **a forte intervenção estatal na disciplina e regulação do transporte público individual, inclusive na fixação e controle da política tarifária, também é marco característico do serviço táxi, inaplicável, in actu oculi, no regime atual, ao transporte privado individual de passageiros.**

Todas estas peculiaridades, divisoras do transporte individual em suas modalidades pública e privada (artigo 3º, §2º, inciso III, da LPNMU), já foram reconhecidas pela jurisprudência nos seguintes precedentes:

‘AGRAVO DE INSTRUMENTO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE DISPONIBILIZADA PELO APLICATIVO UBER NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS MANDADO DE SEGURANÇA LIMINAR Pretensão mandamental voltada ao reconhecimento do direito líquido e certo do impetrante de exercer sua atividade econômica livremente, proibindo que as autoridades coatoras atuem fora de sua competência legal - presença dos requisitos necessários para o deferimento da medida liminar, conforme disposição do art. 7º, da Lei nº 12.016/2009 fundamento relevante associado ao risco de dano prevalência dos princípios da liberdade de iniciativa, liberdade de concorrência e do livre exercício de qualquer



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

trabalho natureza privada do transporte individual de passageiros desempenhado pelo impetrante, cujo exercício foi previsto pelos arts. 3º e 4º da Lei Federal nº 12.857/12 e não depende de prévia regulamentação do Poder Público Lei Municipal nº 13.775/10 que regulamentou tão somente a execução dos serviços de transporte dos taxistas decisão reformada. Recurso provido, com observação.” (Agravo de Instrumento nº 2043892-66.2016.8.26.0000, rel. Des. Paulo Barcellos Gatti, j. em 01.08.2016). No mesmo sentido: TJDF, 4ª Turma Cível, Agravo de Instrumento nº 20150020202844AGI, Rel. Des. Sérgio Rocha, j. 30.09.2015.’

*Assim sendo, consideradas as características singulares do transporte público individual (táxis), **conclui-se que o transporte individual remunerado de passageiros por motoristas particulares previamente cadastrados em aplicativos não se constitui, tecnicamente, em serviço público**, mas se enquadra no conceito de atividade econômica em sentido estrito, é dizer, de natureza privada (art. 3º, §2º, inciso III, alínea 'b', da LPNMU), que, diga-se, pode e deve ser regulamentado pela Municipalidade como qualquer outra atividade.*

Sua natureza, como visto, assume contornos próprios das atividades reservadas à livre iniciativa, sujeita à liberdade de exploração por agentes privados atuantes no mercado, com respaldo nos princípios estruturantes e regentes da ordem econômica constitucional.

Eventuais contingenciamentos ou limitações impostas pelo Poder Público, pautadas na excepcionalidade da atuação estatal inerente ao modelo econômico em vigor, somente serão legítimas quando fundadas em razões ou valores jurídico-constitucionais plausíveis, numa análise de proporcionalidade.

Calcada em tal premissa, a Lei Federal nº 12.468/2011, que regulamenta a profissão de taxista, exige requisitos específicos (habilitação especial, cursos, certificação etc.) dos motoristas que buscam exercer a atividade



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

justamente em razão dos relevantes interesses envolvidos no “transporte público individual remunerado de passageiros” (art. 2º), como a segurança dos usuários, proteção dos próprios motoristas taxistas, controle de trânsito e transporte público, dentre outros, vinculados à prestação do serviço sob o forte controle estatal.

No que tange ao transporte privado individual remunerado de passageiros, realizado por motoristas particulares cadastrados em aplicativos, a ausência de disciplina normativa sobre a atividade, num regime pautado pela liberdade econômica dosada por valores sociais constitucionalmente relevantes, conforta juridicamente sua livre introdução e exploração no mercado pela iniciativa privada, ainda que em regime de coexistência a serviços similares de natureza pública (no que se enquadra o transporte público individual táxi) ou privada.

(...)” (grifamos)

Nesse ponto, importante destacar recente alteração efetuada na legislação nacional acerca do tema, externada através da Lei nacional nº 13.640, de 26 de março de 2018, que assim determina:

“LEI Nº 13.640, DE 26 DE MARÇO DE 2018.

Altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, para regulamentar o transporte remunerado privado individual de passageiros.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei altera a [Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012](#), que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, para regulamentar o transporte remunerado privado individual de passageiros, nos termos do [inciso XIII do art. 5º](#) e do [parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal](#).

Art. 2º O inciso X do art. 4º da [Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012](#), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 4º



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

.....

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.

.....” (NR)

Art. 3º A [Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012](#), passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 11-A e 11-B:

“[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.”



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 26 de março de 2018; 197º da Independência e 130º da República.

MICHEL TEMER

Dyogo Henrique de Oliveira

Gilberto Kassab”

Com efeito, conquanto a nova legislação nacional permita a regulamentação pelo Município do serviço de transporte individual de passageiros, isso não significa que referida regulamentação possa ser efetuada mediante Decreto e tampouco atentar contra a livre iniciativa, livre concorrência e defesa do consumidor, questão bastante presente no Decreto sorocabano ora em discussão que, dentre outras exigências, limita o número de vagas oferecidas (artigo 5º do Regulamento), prejudicando evidentemente a livre concorrência e a possibilidade de o usuário obter um melhor preço e maior agilidade na prestação do serviço.

Note-se que, mesmo após a publicação da Lei nacional nº 13.640/2018, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em decisões proferidas no corrente mês (agosto), continua firme no posicionamento de impossibilidade de edição de Decreto para regulamentação do transporte individual de passageiros:

“APELAÇÃO MANDADO DE SEGURANÇA UBER MUNICÍPIO DE INDAIATUBA Decreto Municipal nº 11.251/11 Inaplicável na espécie - Abstenção, pelos órgãos públicos municipais, da prática de atos que restrinjam ou impossibilitem o livre exercício pelo impetrante da atividade profissional de transporte privado de passageiros, como parceiro do UBER - Lei Federal nº 12.587/2012 prevê a modalidade de prestação de serviços de transporte urbano de natureza privada, sem qualquer restrição - Existência de direito líquido e certo Precedentes desta C. Corte e desta C. Câmara - Sentença de concessão da ordem mantida Recurso de apelação e reexame necessário não providos.” (TJSP, 8ª Câmara de Direito Público.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO Nº 1006017-77.2017.8.26.0248, relatada pelo Desembargador Ponte Neto, julgamento realizado em 09/08/2018)

“Apelação Cível Administrativo Mandado de Segurança Motorista particular Aplicativo UBER Pretensão de afastar autuação do Município de Indaiatuba voltadas a coibir sua atividade Sentença que concede a segurança Recurso pelo Município Desprovemento de rigor. 1. O Decreto Municipal nº 11.251/2011 não se aplica à atividade do impetrante que está vinculado à plataforma UBER na medida em que citada lei é voltada a regular a atividade de transporte público, submetido aos princípios da Administração Pública ao passo que a atividade do impetrante é de natureza privada de transporte individual de passageiros, não podendo ser cominada as sanções previstas na mencionada norma municipal Inteligência do art. 730 do Código Civil, da Lei Federal nº12.587/12 e da Lei Federal nº 12.591/2011 Neste particular, o Órgão Especial desta Corte que reconheceu a inconstitucionalidade de norma municipal de São Paulo que fixava as mesmas sanções previstas no decreto executivo de Indaiatuba. Sentença mantida - Apelação desprovida.” (TJSP, 6ª Câmara de Direito Público. Apelação / Remessa Necessária nº 1005181-07.2017.8.26.0248, relatada pelo Desembargador Sidney Romano dos Reis, julgamento realizado em 06/08/2018)

“APELAÇÃO E REEXAME NECESSÁRIO Mandado de Segurança Preventivo UBER Transporte privado individual de passageiros – Município de Indaiatuba Iminência de aplicação de multa e apreensão de veículo, com base no Decreto Municipal nº 11.251/2011 Inadmissibilidade Atividade privada não regulamentada Prevalência do direito ao livre exercício profissional Precedentes deste E. Tribunal. Sentença concessiva da segurança mantida. RECURSO VOLUNTÁRIO E REEXAME



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

NECESSÁRIO DESPROVIDOS.” (TJSP, 1ª Câmara de Direito Público. APELAÇÃO Nº 1005078-97.2017.8.26.0248, relatada pelo Desembargador Vicente de Abreu Amadei, julgamento realizado em 02/08/2018)

Portanto, evidente que o Decreto municipal nº 23.943, de 3 de agosto de 2018, exorbita do poder regulamentar, de modo que possível sua sustação, nos termos artigo 87, § 3º, inciso IV, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Sorocaba, bem como do artigo 34, inciso VI, da Lei Orgânica do Município de Sorocaba, ambos em plena consonância com o disposto no artigo 20, inciso IX, da Constituição do Estado de São Paulo e no artigo 49, inciso V, da Constituição Federal.

Diante do exposto, opinamos pela legalidade e constitucionalidade da presente proposição, salientando-se que sua aprovação depende da maioria de votos dos Vereadores, presente a maioria absoluta dos membros da Casa de Leis¹.

É o parecer, s.m.j.

Sorocaba, 16 de agosto de 2018.

ALMIR ISMAEL BARBOSA
PROCURADOR LEGISLATIVO

De acordo:

MARCIA PEGORELLI ANTUNES
Secretária Jurídica

1 Art. 162. Todas as deliberações da Câmara, salvo disposição expressa em contrário, serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta dos seus membros.