



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO,
JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0570/19.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Isac Félix, que estabelece que as empresas que oferecem e prestam serviços de transporte urbano de passageiros por meio de aplicativos digitais, tanto de forma individual como de forma compartilhada, deverão providenciar a colocação de adesivos contendo o número de cadastro na Prefeitura e o telefone ou e-mail da empresa.

Consoante se extrai da justificativa, a propositura tem o intuito de possibilitar a identificação do veículo, bem como da empresa prestadora de serviços e, conseqüentemente, promover um maior comprometimento delas com a qualidade e transparência dos serviços prestados pelos aplicativos.

O projeto reúne condições para seguir em tramitação, na forma do Substitutivo ao final sugerido.

Sob o aspecto formal, é inquestionável a competência municipal para cuidar do tema em debate.

Sob o ponto de vista formal cumpre observar que a regra é a de que a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos, por força do art. 37, *caput*, da LOM.

De se ressaltar ainda que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente (ADI 2103255-42.2020.8.26.0000, TJSP – Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27/01/21).

Nesse aspecto cabe observar que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa – esta reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo – o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios,



eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral, j. 29.09.2016).

Cabe observar ainda que esse entendimento de que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente foi proferido pelo STF ao julgar, em sede de repercussão geral, o Recurso Especial nº 878.911/RJ, onde se debatia a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vigilância nas escolas, tendo firmado a seguinte tese:

“Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, 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).” Somente nessas hipóteses, “ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.”

Esse entendimento foi mantido pelo Órgão Especial do TJSP, ao julgar pela constitucionalidade da Lei 12.953, de 09 de maio de 2018, de iniciativa parlamentar, que também dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas creches e escolas públicas municipais, inclusive dentro da sala de aula, tendo se pronunciado sob o aspecto formal pela ausência de vícios pela não especificação da dotação orçamentária ou da fonte de custeio e de iniciativa. (ADI 2113734-65.2018.8.26.0000, Relator Salles Rossi, j. 19.09.2018)

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.

A Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, ao instituir as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, com fundamento no art. 21, inciso XX e art. 182 da CF, estabelece em seu art. 12 que “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”.

Nesse aspecto cumpre observar o que preconiza o art. 18, inciso I da citada Lei Federal nº 12.587/12, segundo o qual:

“Art. 18. São atribuições dos Municípios:

I – planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano;



(...)"

No exercício dessa competência de promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano, foi editado o Decreto nº 56.981, de 10 de maio de 2016 que, na redação conferida pelo Decreto nº 58.595, de 04 de janeiro de 2019, especificamente sobre o objeto da presente propositura, preconiza:

Art. 3º O direito ao uso intensivo do viário urbano no Município de São Paulo para exploração de atividade econômica de transporte individual remunerado de passageiros de utilidade pública somente será conferido às Operadoras de Tecnologia de Transporte Credenciadas – OTTCs.

§ 1º A condição de OTTC é restrita às operadoras de tecnologia credenciadas que sejam responsáveis pela intermediação entre os motoristas prestadores de serviço e os seus usuários.

§ 2º A exploração intensiva do viário no exercício do serviço de que trata este capítulo fica restrita às chamadas realizadas por meio das plataformas tecnológicas geridas pelas OTTCs, assegurada a não discriminação de usuários e a promoção do amplo acesso ao serviço, sem prejuízo da possibilidade de exclusão regulamentar por motivo de justa causa.

Art. 4º As OTTCs credenciadas para este serviço ficam obrigadas a abrir e compartilhar seus dados com a Prefeitura, nos termos do artigo 35 deste decreto, contendo, no mínimo:

- I - origem e destino da viagem;
- II - tempo de duração e distância do trajeto;
- III - tempo de espera para a chegada do veículo à origem da viagem;
- IV - mapa do trajeto;
- V - itens do preço pago;
- VI - avaliação do serviço prestado;
- VII - identificação do condutor e do veículo utilizado;
- VIII - outros dados solicitados pela Prefeitura necessários para o controle e a regulação de políticas públicas de mobilidade urbana.



Art. 5º A autorização do uso intensivo do viário urbano para exploração de atividade econômica de transporte individual remunerado de passageiros de utilidade pública é condicionada ao credenciamento da OTTC perante o Poder Executivo Municipal.

§ 1º A autorização de que trata o “caput” deste artigo terá sua validade suspensa no caso de não pagamento do preço público previsto no artigo 8º deste decreto.

§ 2º Poderá ser cobrado preço público mensal ou anual das OTTCs para o credenciamento de que trata o “caput” deste artigo.

Art. 6º Compete à OTTC credenciada para operar o serviço de que trata esta seção:

(...)

III - cadastrar os veículos e motoristas prestadores dos serviços, atendidos os requisitos mínimos de segurança, conforto, higiene e qualidade;

(...)

Parágrafo único. Além do disposto no “caput” deste artigo, são requisitos mínimos para a prestação do serviço de que trata esta seção:

(...)

III - disponibilização eletrônica ao usuário da identificação do motorista com foto, do modelo do veículo e do número da placa de identificação;

(...)

Art. 15. Ficam criados o Cadastro Municipal de Condutores – CONDUAPP e o Certificado de Segurança do Veículo de Aplicativo – CSVAPP, como condição para a exploração de atividades de transporte individual remunerada de passageiros de utilidade pública no Município de São Paulo.

§ 1º Os motoristas e veículos cadastrados nas OTTCs devem possuir, respectivamente, o CONDUAPP e o CSVAPP.

§ 2º Fica dispensado da obtenção do CONDUAPP o condutor que já possuir o Cadastro Municipal de Condutores de Taxi – CONDUTAX válido.

Art. 15-B. Todos os condutores deverão ter afixada sua identificação com foto e número do CONDUAPP no interior do veículo em local visível ao passageiro.

Parágrafo único. Alternativamente, a OTTC poderá disponibilizar as informações constantes do “caput” deste artigo no aplicativo.



Nesse aspecto, cumpre observar que a Resolução SMT/CMUV nº 18, de 8 de janeiro de 2018, ao conferir nova redação ao Anexo I da Resolução SMT/CMUV nº 16 de 7 de julho de 2017, traz o modelo do documento de identificação a ser afixado em local visível do passageiro que deverá conter as seguintes informações: i) foto colorida 3x4; ii) nome completo do condutor; iii) número do Conduapp; iv) número do RG; v) número da CNH; vi) data de emissão; vii) validade.

Do supra exposto possível observar que as OTTCs – Operadoras de Tecnologia de Transporte Credenciadas precisam ser previamente cadastradas perante a Prefeitura para atuarem na prestação do serviço de transporte individual remunerado de passageiros, ressaltando-se que existe todo um regramento que visa garantir a prestação de um serviço com maior qualidade e maior segurança para os usuários.

No mérito, o projeto está em sintonia com o ordenamento jurídico.

A propositura pretende determinar a afixação de adesivo nos veículos, em local visível ao usuário, de adesivo contendo o número de cadastro na Prefeitura e o telefone ou e-mail da empresa.

Não obstante a Resolução SMT/CMUV nº 16 de 7 de julho de 2017, com a redação conferida Resolução SMT/CMUV nº 18, de 2018, já preconize a afixação de identificação contendo o número de cadastro na Prefeitura, nada obsta a inclusão de tal dispositivo em lei, ressaltando-se que a inclusão da determinação da disponibilização do número de telefone ou do email da empresa é medida que inova o ordenamento jurídico.

Cabe considerar ainda que o projeto encontra fundamento na preponderância do interesse público sobre o privado.

Denota-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:

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 (*In*, 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 o propugnado pelo projeto, seja determinada a identificação dos veículos que prestam serviços de transporte de passageiros individual ou compartilhado através de adesivo contendo o número do cadastro na Prefeitura e o telefone ou e-mail da empresa, ressaltando-se que tal medida em nada subtrai a competência do CONTRAN para regulamentar acerca da identificação do veículo, pois o projeto não versa sobre a identificação de veículos, mas apenas pretende facilitar a identificação das empresas e dos condutores.

Verifica-se, pois, manifestação da competência legislativa atinente ao poder de polícia para posterior atuação administrativa do Poder Executivo porquanto a regulamentação das medidas ora discutidas ficará a cargo daquele Poder, consoante o art. 7º da proposição.

No exercício desta competência a Lei Orgânica do Município dispõe:

Art. 160. O Poder Municipal disciplinará as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, cabendo-lhe, quanto aos estabelecimentos comerciais, industriais, de serviços e similares, dentre outras, as seguintes atribuições:

- I — conceder e renovar licenças para instalação e funcionamento; II — fixar horários e condições de funcionamento;
- III — fiscalizar as suas atividades de maneira a garantir que não se tornem prejudiciais ao meio ambiente e ao bem-estar da população;
- IV — estabelecer penalidades e aplicá-las aos infratores;
- V — regulamentar a afixação de cartazes, anúncios e demais instrumentos de publicidade;
- VI — normatizar o comércio regular, o comércio ambulante por pessoa física e jurídica nas vias e logradouros públicos e a atividade mercantil transitória em



pontos fixos e em locais previamente determinados sem prejuízo das partes envolvidas;

VII — regulamentar a execução e controle de obras, incluídas as edificações, as construções, reformas, demolições ou reconstruções, os equipamentos, as instalações e os serviços, visando a observância das normas urbanísticas de segurança, higiene e qualidade de vida em defesa do consumidor e do meio ambiente;

VIII — outorgar a permissão de uso em locais apropriados, inclusive vias e logradouros públicos, para os serviços de interesse da coletividade, nos termos a serem definidos em lei.

§ 1.º As diretrizes e normas relativas à execução de obras, prestação de serviços, funcionamento de atividades, e ao desenvolvimento urbano deverão contemplar regras de preservação do patrimônio ambiental, arquitetônico, paisagístico, histórico e cultural urbano.

§ 2.º O início das atividades previstas no parágrafo anterior dependerá de licença prévia dos órgãos competentes e, se for o caso, de aprovação do estudo prévio de impacto ambiental e sócio-energético, garantida a realização de audiências públicas.

Por fim, a propositura também encontra fundamento na proteção e defesa do consumidor, sobre a qual pode o Município legislar de forma a suplementar a legislação federal e estadual, conforme preconizam os arts. 24, inciso V, e 30, inciso II, da Constituição Federal.

Ainda a corroborar a competência legislativa do Município para a matéria, tem-se que o Código de Defesa do Consumidor dispõe em seu art. 55, § 1º, sobre a possibilidade do Município de legislar em matéria de consumo quando adotar medidas em defesa ao consumidor, como ocorre na proposta em tela, *in verbis*:

Art. 55. A União, os Estados e o Distrito Federal, em caráter concorrente e nas suas respectivas áreas de atuação administrativa, baixarão normas relativas à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios fiscalizarão e controlarão a produção, industrialização, distribuição, a publicidade de produtos e serviços e o mercado de consumo, no interesse da preservação da vida, da saúde, da segurança, da informação e do bem-estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias. (grifamos)

Sobre o assunto Zelmo Denari ensina que:



O § 1º, por sua vez, atribui aos três entes políticos – incluindo, portanto, os Municípios – competência para fiscalizar e controlar o fornecimento de bens ou serviços, no interesse da preservação da vida, saúde, segurança, informação e bem estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias. Nesta passagem, o dispositivo tanto faz alusão às normas ordinárias de consumo quanto às normas de bens ou serviços, expressivas do poder de polícia administrativa, que podem ser editadas por quaisquer entes políticos, nas respectivas áreas de atuação administrativa. (In, Código de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto. 5ª ed. Rio do Janeiro: Forense Universitária, 1998. p.468).

É manifesto, pois, o interesse público a ser tutelado sob o fundamento do latente interesse local combinado com o poder de polícia do Estado.

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, sem prejuízo de outras adequações que as D. Comissões de Mérito entendam pertinentes:

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 570/2019

Determina a colocação de adesivos nos veículos que realizam transporte urbano por aplicativos, no Município de São Paulo.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Sem prejuízo de outras exigências estabelecidas em outros diplomas normativos, as Operadoras de Tecnologia de Transporte Credenciadas – OTTCs que oferecem e prestam serviços de transporte urbano de passageiros de forma individual ou compartilhada, por meio de aplicativos digitais, no Município de São Paulo, deverão providenciar a confecção e a entrega aos condutores de adesivos, em tamanho



adequado para leitura à distância, contendo o número de cadastro na Prefeitura e o telefone ou e-mail da empresa para contato.

Art. 2º Os condutores deverão providenciar a afixação dos adesivos em seus veículos em local de fácil visualização.

Art. 3º O descumprimento da presente Lei acarretará a aplicação das seguintes multas:

I - R\$ 200,00 (duzentos reais) ao condutor que, tendo recebido o adesivo, não o afixar no prazo estabelecido, a ser aplicada em dobro na reincidência.

II - R\$ 500,00 (quinhentos reais) à empresa de aplicativo, por veículo, que não providenciar a entrega do adesivo ao condutor, a ser aplicada em dobro na reincidência.

Parágrafo único. A multa de que trata este artigo será atualizada anualmente pela variação do índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE, do ano anterior, sendo adotado o índice oficial que o suceder, no caso da extinção deste índice.

Art. 4º As empresas de que trata esta Lei terão prazo de 180 (cento e oitenta) dias para se adequarem.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa,