

PARECER N° , DE 2017

De PLENÁRIO, em substituição às Comissões de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT); de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); de Assuntos Econômicos (CAE); de Assuntos Sociais (CAS); de Serviços de Infraestrutura (CI); sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 28, de 2017 (nº 5587/2016, na Casa de origem), do Deputado Carlos Zarattini e outros, que *altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, para regulamentar o transporte remunerado privado individual de passageiros; o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 530, de 2015, do Senador Ricardo Ferraço, que institui a lei que regulamenta e organiza o sistema de transporte privado individual a partir de provedores de rede de compartilhamento e insere o inciso XIV ao artigo 4º da Lei 12.587/2012, de forma a definir a modalidade.*

Relator: Senador **EDUARDO LOPES**

I – RELATÓRIO

Em razão da exiguidade de tempo disponível para a elaboração deste Parecer, pedimos vênia para transcrever a parte descriptiva dos projetos aqui analisados conforme consta do relatório apresentado pelo nobre Senador Pedro Chaves.

Vêm ao exame do Plenário, em substituição às Comissões de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT); de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); de Assuntos Econômicos (CAE); de Assuntos Sociais (CAS); e de Serviços de Infraestrutura (CI); dois projetos em tramitação conjunta:



(1) Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 28, de 2017, do Deputado Carlos Zarattini e outros, que *altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, para regulamentar o transporte remunerado privado individual de passageiros;*

(2) Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 530, de 2015, do Senador Ricardo Ferraço, que *institui a lei que regulamenta e organiza o sistema de transporte privado individual a partir de provedores de rede de compartilhamento e insere o inciso XIV ao artigo 4º da Lei nº 12.587, de 2012, de forma a definir a modalidade.*

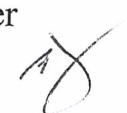
A Lei nº 12.587, de 2012, trata da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Já a Lei nº 9.503, de 1997, institui o Código de Trânsito Brasileiro (CTB).

Passamos a uma breve descrição do conteúdo de cada proposição.

O PLC nº 28, de 2017, contém quatro artigos, sendo que o primeiro deles apresenta o objeto da lei.

O art. 2º altera a redação do inciso X, do art. 4º, da Lei nº 12.587, de 2012, para incluir o conceito de transporte remunerado privado individual de passageiros, que define como “serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, por meio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede”.

O art. 3º acrescenta os arts. 11-A e 11-B na mesma Lei, para atribuir a responsabilidade dos municípios e do Distrito Federal na fiscalização e regulamentação da atividade, além de determinar as condições em que será realizada a autorização dessa modalidade de transporte. Seriam exigidos: cobrança dos tributos municipais devidos pela prestação do serviço; contratação de seguro de Acidentes Pessoais a Passageiros (APP) e do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVAT); inscrição do motorista como contribuinte individual do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); habilitação que contenha a informação de que exerce atividade remunerada para conduzir veículo automotor na categoria “B” ou superior; atendimento a requisitos de idade máxima do veículo e outras características exigidas pelo poder público; posse e porte de autorização específica emitida pelo poder



público municipal ou do Distrito Federal; e emissão e manutenção do Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV) no Município da prestação do serviço, obrigatoriamente em seu nome, como proprietário, fiduciante ou arrendatário, com registro e emplacamento do veículo na categoria aluguel.

O art. 4º é a cláusula de vigência, que seria imediata.

O PLS nº 530, de 2015, é estruturado em dezenove artigos, sendo que o primeiro deles indica o objeto da lei.

O art. 2º traz as definições de veículo, motorista parceiro, rede digital, compartilhamento e provedor de rede de compartilhamento (PRC).

O art. 3º estabelece que os PRC não são empresas prestadoras de transporte e que os motoristas-parceiros devam ser “enquadrados nas figuras jurídicas do Microempreendedor Individual (MEI) ou no Simples Nacional” e que não são nem transportadores comuns, nem prestam serviços de transporte público. Estabelece, por fim, a cobrança de Imposto sobre Serviços nas mesmas condições aplicadas ao serviço de táxi.

O art. 4º exige que o PRC seja registrado junto ao órgão municipal de trânsito e transporte, “observando requisitos que deverão ser elencados em lei municipal”, e estabelece taxa de licença anual para operação, não inferior à cobrada dos serviços de táxi, que deve ser aplicada em desenvolvimento urbano e transporte público.

O art. 5º condiciona a prestação do serviço à adequação a inspeções e exigências de todos os níveis da federação.

O art. 6º requer que os motoristas-parceiros tenham Carteira Nacional de Habilitação (CNH) profissional, apresentem comprovante de antecedentes criminais e contratem seguro de acidentes com a mesma cobertura mínima exigida dos táxis. Os PRC deverão encaminhar periodicamente cópias de tais documentos às autoridades locais, como também cópia dos documentos do automóvel a ser utilizado.

O art. 7º remete ao Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002) as questões referentes à responsabilidade civil do serviço prestado.



O art. 8º estabelece que os métodos de cálculo das tarifas devam ser divulgados publicamente, e que a tarifa estimada para o serviço seja informada ao usuário antes do início da viagem.

O art. 9º ordena que estejam disponíveis a foto do motorista, o modelo e a placa do veículo quando da requisição dos serviços do PRC.

O art. 10 exige que o recibo a ser gerado contenha as seguintes informações: origem, destino, tempo e distância da viagem, mapa, informações da tarifa e do motorista.

O art. 11 proíbe que o PRC contrate motoristas que tenham sido condenados, nos últimos sete anos, por dirigir sob a influência de drogas ou álcool, fraude, crimes sexuais, uso de um veículo motorizado para cometer crime, atos de violência ou atos de terrorismo, e crime envolvendo danos materiais e/ou roubo.

Os arts. 12 e 13 restringem os pedidos de compartilhamento às redes dos PRC, proibindo que os motoristas embarquem passageiros que não tenham solicitado o veículo.

O art. 14 proíbe o pagamento direto entre motorista e passageiro.

O art. 15 visa a proibir a discriminação de passageiros por parte do PRC, inclusive quanto a deficiência física.

O art. 16 obriga que o PRC retenha informações tanto dos motoristas quanto dos passageiros, por no mínimo um ano.

O art. 17 estabelece que o Poder Executivo deve regulamentar a matéria em até 45 (quarenta e cinco) dias, a partir da data de publicação da lei.

O art. 18 altera o conceito de “transporte privado individual” da Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana, para que se refira (somente) às viagens produzidas por PRC, e o art. 19 é a cláusula de vigência, que seria imediata.

Feito o relatório dos projetos, passamos a relatar vinte emendas apresentadas em Plenário ao PLC nº 28, de 2017 (Emendas nºs 1 a 20-PLEN).



A Emenda nº 1, do Senador Airton Sandoval, pretende obrigar o motorista a se formalizar como pessoa jurídica, devendo ser exigido seu registro como microempreendedor individual.

A Emenda nº 2, do Senador Telmário Mota, tem por objetivo exigir a identificação dos veículos utilizados na prestação do serviço e deixar de exigir que o motorista parceiro, assim como os taxistas, seja o proprietário do veículo.

A Emenda nº 3, do Senador Lasier Martins, visa a suprimir o seguinte: (a) exigência de placas vermelhas e de autorização prévia do poder público para a prestação do serviço; (b) a proibição de que os condutores prestem o serviço em outra cidade que não aquela em que o veículo foi emplacado; e (c) a restrição de que os motoristas somente possam dirigir veículos registrados em seu próprio nome. Ao mesmo tempo, inclui obrigação de que os motoristas possuam registro junto às plataformas tecnológicas de intermediação e que esse cadastro seja remetido ao poder público.

A Emenda nº 4, do Senador Lasier Martins, inclui os seguintes deveres para os provedores de aplicativos: (a) prestar as informações necessárias à supervisão do poder público; (b) manter sede, filial ou representação no Brasil; (c) enviar ao usuário a identificação do condutor e do veículo antes da prestação do serviço, garantindo que o condutor que prestará o serviço seja o mesmo informado ao usuário; (d) armazenar informações sobre as viagens; e (e) impedir a prestação do serviço por pessoas com antecedentes criminais.

A Emenda nº 5, do Senador Lasier Martins, estabelece cláusula de vigência de 180 dias para a entrada em vigor da futura lei.

A Emenda nº 6, do Senador Pedro Chaves, apresenta substitutivo ao PLC nº 28, de 2017, incorporando o conteúdo das Emendas nºs 3 e 4-PLEN, além de promover as seguintes alterações: a) permitir a liberdade tarifária para os serviços de radiotáxi, desde que contratados por aplicativos; b) prever a responsabilidade solidária da provedora de aplicativos, por eventuais danos causados na prestação do serviço; c) estabelecer obrigações para os motoristas, em relação à qualidade do serviço; d) estender aos taxistas as obrigações relativas à comprovação de inexistência de antecedentes criminais prevista na Emenda nº 4-PLEN.



A Emenda nº 7, do Senador Ivo Cassol, tem por objetivo limitar a 5% a taxa cobrada dos motoristas pelas empresas responsáveis pelo aplicativo.

As Emendas nº 8 e nº 9, do Senador Acir Gurgacz, são emendas de redação. A Emenda nº 8 renumera o inciso da Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana que tratará do transporte por aplicativos, de X para XIV, uma vez que a alteração ao inciso X inadvertidamente, retira da Política Nacional de Mobilidade Urbana a definição de transporte motorizado privado. Além disso, remete a parágrafo do art. 4º a especificação de que os veículos empregados serão da categoria de aluguel. A emenda nº 9 cria novo parágrafo no art. 11-B proposto, para tratar especificamente da questão da propriedade do veículo.

A Emenda nº 10, do Senador Roberto Rocha, reduz a base de cálculo do imposto de renda devido pelos taxistas autônomos de sessenta por cento para vinte por cento do rendimento bruto auferido, durante 5 (cinco) anos.

A Emenda nº 11, do Senador Ricardo Ferraço, altera a Lei do Taxista para permitir o transporte intermunicipal por essa categoria.

A Emenda nº 12, do Senador Ricardo Ferraço, altera a cláusula de vigência para 180 dias após a publicação.

A Emenda nº 13, do Senador Ricardo Ferraço, altera o art. 11-B para determinar que o serviço “somente será permitido” ao motorista que cumprir as condições de emitir e manter o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV) e apresentar certidão negativa de antecedentes criminais.

A Emenda nº 14, do Senador Ricardo Ferraço, corrige inconstitucionalidade do PLC que delegava competência privativa da União aos Municípios.

A Emenda nº 15, do Senador Ricardo Ferraço, dispensa autorização para prestação do serviço de transporte dos aplicativos.

A Emenda nº 16, do Senador Ricardo Ferraço, suprime o inciso III, do art. 11-B do Projeto de Lei da Câmara n. 28, de 2017.

A Emenda nº 17, do Senador Ricardo Ferraço, corrige a definição de transporte remunerado privado individual de passageiros, para a seguinte: “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”.

A Emenda nº 18, do Senador Pedro Chaves, altera o art. 11-B para dizer que o motorista deve “estar cadastrado junto à empresa de aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede para intermediação de transporte remunerado privado individual de passageiros, cujas informações deverão ser compartilhadas com o Município ou Distrito Federal, na forma do regulamento” e “emitir e manter o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículos (CRLV) no Distrito Federal, no Estado de prestação do serviço, em Município integrante de área conurbada interestadual ou, em se tratando de veículo de terceiro, no Município da residência ou sede do proprietário do veículo”.

A Emenda nº 19, do Sen. Pedro Chaves, também define o serviço.

A Emenda nº 20, do Sen. Lindbergh, limita a 5% o valor da comissão cobrada pela empresa provedora de aplicativos

II – ANÁLISE

Com relação à constitucionalidade e juridicidade das duas proposições apensadas, registramos que nada obstaria à sua aprovação.

Nos termos do inciso XI do art. 22 da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre trânsito e transporte. O Congresso Nacional e quaisquer de seus membros detêm iniciativa de proposição, já que o assunto não se insere no rol de iniciativa privativa do Presidente da República, fixado pelo § 1º do art. 61.

Quanto à juridicidade em sentido estrito, o projeto atende aos pressupostos de novidade, abstratividade, generalidade, imperatividade e coercibilidade.

No mérito, entendemos ser urgente a aprovação de uma regulamentação do transporte por aplicativos, elemento que, nos últimos



anos, passou a compor o quadro de mobilidade urbana das nossas médias e grandes cidades.

Entretanto, a aprovação da redação atual do PLC nº 28, de 2017, traria enorme insegurança jurídica ao setor. Já de início, o PLC define o serviço prestado de uma forma que não corresponde à realidade, ao dizer que se trata de transporte realizado por meio de veículos de aluguel.

Além desse problema, a remissão da regulamentação aos Municípios, afronta a Constituição Federal, que estabelece que competência para legislar sobre transporte é privativa da União (CF, art. 22, XI). Assim sendo, tal delegação somente poderia ser conferida aos Estados e ao Distrito Federal, mas não aos Municípios (art. 22, parágrafo único), sendo exigida lei complementar, e não lei meramente ordinária, como é o caso dos três projetos sob análise.

Com efeito, a pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADI nº 2.606/SC e ADI nº 3.136/MG) considera que só à União cabe legislar sobre transporte de passageiros – como já se decidiu, inclusive, em relação aos moto-táxis – “sendo necessária expressa autorização em lei complementar para que a unidade federada possa exercer tal atribuição”.

Além disso, é necessário retirar a exigência de propriedade do veículo por parte do condutor, que é incompatível com a forma de funcionamento do mercado. Tal regra impediria que um veículo fosse utilizado por mais tempo do que uma única pessoa pode trabalhar, regra que não existe nem mesmo no mercado de táxis.

Também consideramos meritório o estabelecimento de exigências para as empresas de aplicativos, tais como manter sede no Brasil, o que possibilita a cobrança de imposto, e ter responsabilidade solidária na prestação do serviço.

Por fim, quanto à técnica legislativa, o PLC aqui analisado merece alguns reparos.

Ao substituir o inciso X do art. 4º da Lei nº 12.587, de 2012, o projeto, inadvertidamente, retira da Política Nacional de Mobilidade Urbana a definição de transporte motorizado privado, que é aquele que ocorre quando um veículo particular é usado para deslocamentos urbanos, sem fins de exploração econômica.



Entretanto, essa definição é utilizada em outros dispositivos desta Lei, em especial nos arts. 6º, II, e 23, VII, que dão respaldo a restrições como o rodízio veicular em São Paulo. Para solucionar esse problema, basta alterar a numeração do inciso proposto para XIV, de modo a preservar a redação do atual inciso X, o que fazemos mediante apresentação de subemenda.

Por isso, votamos pela aprovação do PLC nº 28, de 2017, com emendas.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei do Senado nº 530, de 2015, e das emendas nºs 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 18, 19 e 20-PLEN, e pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei da Câmara nº 28, de 2017, nos termos das emendas nº 11, 14 e 16-PLEN e das emendas nº 1-PLEN, 4-PLEN, 12-PLEN, 13-PLEN, 15-PLEN, 17-PLEN, na forma das seguintes subemendas:

SUBEMENDA À EMENDA N° 1- PLEN

Substitua-se na Emenda nº 1 a expressão “exigência de registro do motorista como Microempreendedor Individual, nos termos da Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008, estando sujeitos aos limites de enquadramento previstos.” por “inscrição como contribuinte do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)”, e “V – estar inscrito como Microempreendedor Individual, nos termos da Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008, estando sujeito aos limites de enquadramento previstos.” por “VI – estar inscrito como contribuinte do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)”.

SUBEMENDA À EMENDA N° 4- PLEN

Substitua-se na Emenda nº 4 a expressão “11-B” por “11-A”, acrescentando-se à redação proposta o seguinte § 3º:

§ 3º Em caso de danos decorrentes ou associados ao serviço de que trata o *caput*, respondem solidariamente todos os profissionais e empresas que contribuíram para o fornecimento do serviço, na forma da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

SUBEMENDA À EMENDA N° 12- PLEN



Substitua-se na Emenda nº 4 a expressão “art. 4º” por “art. 5º”.

SUBEMENDA À EMENDA Nº 13- PLEN

Suprima-se da Emenda nº 13 a redação proposta ao caput do art. 11-B, mantendo-se a dos incisos.

SUBEMENDA À EMENDA Nº 15- PLEN

Substitua-se na redação da Emenda nº 15-PLEN, a expressão “as seguintes condições”, por “as seguintes condições, excluídas quaisquer outras”.

SUBEMENDA À EMENDA Nº 17- PLEN

Substitua-se na redação proposta para o art. 4º da Lei nº 12.587, de 2012, pela Emenda nº 3-PLEN, a numeração “X” por “XIV”, alterando também a numeração das remissões que constam do art. 3º do PLC nº 28, de 2017.

Sala das Sessões,

, Presidente



, Relator