



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

PARECER Nº , DE 2015.

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre 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 4 da Lei 12.587/2012, de forma a definir a modalidade.*

RELATOR: Senador **REGUFFE**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame desta comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 530, de 2015, do Senador Ricardo Ferraço, que busca regulamentar o transporte privado individual de passageiros.

O projeto é composto por dezenove artigos. O primeiro enuncia os objetivos da lei pretendida, que seriam a garantia da segurança e da confiabilidade do serviço prestado, e melhoria do acesso a opções de transportes de alta qualidade nos municípios brasileiros. O segundo declara a adoção dos conceitos definidos na Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012).

Os artigos 3º e 4º tratam da qualificação do provedor e do motorista parceiro, das exigências para operação dos provedores de rede de compartilhamento e dos impostos e taxas incidentes sobre os serviços regulados. O quinto e o sexto estabelecem as condições dos veículos a serem utilizados na prestação do serviço e os requisitos exigidos para registro dos condutores.



SF/15853.61925-20



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

O sétimo versa sobre a responsabilidade civil dos prestadores de serviço, propondo a aplicação *ipsis litteris* do Código Civil.

Os artigos 8º e 9º indicam as exigências para a prestação do serviço, tais como: divulgação dos métodos de cálculo dos custos e tarifas, informação prévia do valor da tarifa, da identificação do motorista parceiro, do modelo e do número da placa do veículo ao passageiro.

O art. 10 determina a emissão de recibo eletrônico para o usuário e relaciona as informações que deverão constar do documento.

O art. 11 enumera os requisitos a serem exigidos do motorista parceiro para acesso à rede digital estruturada pelo provedor de rede de compartilhamento.

O artigo 12 prevê que as demandas de viagens devem ser realizadas previamente por meio de uma “Rede Digital por um Provedor de Rede de Compartilhamento” registrado junto às autoridades públicas. O art. 13 veda o embarque nas vias públicas, a não ser que o serviço tenha sido requisitado na forma do artigo precedente.

O art. 14 veda a transação econômica direta entre o motorista parceiro e o usuário e proíbe que os motoristas aceitem pagamentos diretos ou em dinheiro dos usuários.

O art. 15 obriga a adoção de uma política de não discriminação em relação aos usuários, proibindo a cobrança de encargos adicionais pela prestação de serviços às pessoas com deficiência física e determinando que seja dada oportunidade aos usuários de indicar a necessidade de veículo adaptado para cadeirantes.

O art. 16 dispõe sobre a necessidade de guarda dos registros individuais dos motoristas e de viagens individuais dos usuários, pelo prazo de um ano.



SF/15853.61925-20



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

O art. 17 estabelece prazo de 45 dias para o poder Executivo regulamentar a matéria.

O art. 18 inclui um inciso XIV no art. 4º da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) para acrescentar a definição de transporte privado individual como sendo o “serviço remunerado de transporte de passageiros não aberto ao público, por intermédio de veículos particulares, para a realização de viagens individualizadas por meio digital ou não”.

O art. 19, por fim, contém a cláusula de vigência, com a norma resultante entrando em vigor na data da sua publicação.

A proposição em tela fundamenta-se na necessidade de ajustes no ordenamento jurídico a fim de regulamentar um novo modelo de prestação de serviço de transporte aos cidadãos, intermediada por provedores de rede de transporte de compartilhamento que conectam passageiros a motoristas pré-cadastrados, interessados em compartilhar seu próprio veículo.

Na justificção, o autor ressalta que tal serviço de transporte se diferencia do serviço público individual prestado pelos táxis, por se tratar de um *serviço privado*, que depende da anuência bilateral dos contratantes para ser realizado, e por somente ser acessível àqueles que dispõem de acesso à rede de conexão com o prestador, para o qual é requerido cadastro prévio.

A prestação do serviço nos moldes previstos no projeto estaria albergada pelo artigo 170 da Constituição Federal que “assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica”, e no inciso XIII, do art. 5º que estabelece ser “livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”.

A matéria foi distribuída, inicialmente, às Comissões de Assuntos Econômicos (CAE); e de Serviços de Infraestrutura (CI), cabendo à última decisão terminativa. Não foram apresentadas emendas. Em decorrência da aprovação do Requerimento nº 965, de 2015, de autoria do Senador Cristovam



SF/15853.61925-20



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

Buarque, antes de ser encaminhado à CI, o projeto deverá ser despachado para análise da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT).

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CAE opinar sobre o aspecto econômico e financeiro das matérias que lhes são submetidas.

No que tange à competência legal para dispor sobre a matéria, é competência privativa da União legislar sobre *trânsito e transporte*, com fulcro no art. 22, inciso XI, da Constituição da República. Também se encontra dentro da competência privativa da União legislar sobre *informática e diretrizes da política nacional de transportes*, conforme estabelecem, respectivamente, os incisos IV e IX do artigo 22 da CF/88.

Com efeito, é recomendável e prudente que o país disponha de legislação nacional e uniforme sobre o tema, não atendendo ao interesse público a coexistência de legislações locais opostas e conflitantes.

Tem-se inequívoca, portanto, a competência privativa do Congresso Nacional para tratar da matéria.

Em relação ao mérito da proposição, de maneira introdutória, cabe esclarecer que o art. 3º, §2º, da Lei n.º 12.587, de 3 de janeiro de 2012 (Plano Nacional de Mobilidade Urbana) identifica, reconhece e classifica “os serviços de transporte urbano” em quatro categorias: a) transporte público coletivo; b) transporte privado coletivo; c) transporte público individual; e d) transporte privado individual.

O art. 4º da citada Lei, por sua vez, define apenas três modalidades apontadas (transporte público coletivo (VI), transporte privado coletivo (VII) e transporte público individual (VIII)), permanecendo silente sobre o conceito de *transporte privado individual*.



SF/15853.61925-20



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

O objetivo da proposição sob análise é exatamente este: definir e regulamentar o *transporte privado individual*, previsto na legislação de regência da matéria, qual seja o Plano Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal n.º 12.587, de 2012).

A partir da conceituação e regulamentação nacional do *transporte privado individual*, uma das principais e imediatas consequências será o aumento da oferta de transporte aos consumidores das cidades brasileiras que, além de poder contar com o tradicional e fundamental serviço de táxi, terão garantido o direito de escolha por um serviço de transporte particular.

O serviço de transporte público de passageiros denominado *táxi* é uma realidade existente em praticamente todas as cidades de mundo, com algumas variações, a demonstrar a sua importância, necessidade e relevância para a sociedade, o que juridicamente o qualifica como *serviço de utilidade pública*.

Nas últimas décadas, o Poder Público passou a credenciar particulares para a prestação desse relevante serviço por meio de autorizações, concessões e permissões, conferidas pelo próprio Estado.

Esse foi, certamente, o modelo de sucesso adotado em grande parte das cidades brasileiras, devido justamente à confiança que os taxistas adquiriram em décadas de relevantes serviços prestados a cidadãos de várias partes do globo.

Pois bem, em se tratando de um relevante serviço que o Estado entendeu por bem delegá-lo ao particular, o transporte público individual recebe forte carga e incidência de normas de direito público, a conferir: a) outorga estatal da permissão para prestar o serviço de táxi; b) o quantitativo de permissões; c) a padronização dos veículos; d) os locais e pontos de parada dos táxis previamente fixados; e) preços e reajustes das tarifas cobradas dos usuários são previamente definidos pelo Poder Público; f) hipóteses e/ou locais em que são autorizadas a cobrança da *bandeira 1* e *bandeira 2*; g) autorização de cobrança valores adicionais por bagagens e/ou número de passageiros; h) possibilidade legal de transferência de permissões dos serviços de táxi a herdeiros, dentre outras.



SF/15853.61925-20



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

Além disso, há uma característica central, fundamental e inescapável, inerente ao regime jurídico de direito público a reger o transporte público individual: trata-se de um serviço aberto e prestado de maneira universal, ou seja, oferecido a todas as pessoas. Em razão da própria natureza pública do serviço prestado. Tal lógica se aplica, de maneira idêntica, ao transporte público coletivo.

Estas são algumas características do importante serviço de *transporte público individual* desempenhado pelos taxistas.

Estabelecidas, portanto, as duas modalidades de transporte individual de passageiros – uma pública e outra privada, nos posicionamos no sentido de garantir aos consumidores brasileiros o direito de escolha entre elas, a partir de uma análise, sob a sua ótica, das vantagens e desvantagens, conveniências e inconveniências, de ambas as modalidades de transportes individuais à disposição.

Antes de adentrar o mérito da regulamentação do *transporte privado individual*, urge esclarecer que a natureza privada do serviço de forma alguma significa a sua absoluta desregulação legal, impondo-se a necessidade de estabelecer requisitos e condições a fim de garantir a segurança dos usuários deste serviço.

O debate sobre a natureza jurídica do serviço de transporte individual (se apenas público ou público e privado), sobre o direito do consumidor de escolher qual a modalidade adotar, tem ganhado relevância nos últimos meses, em razão de empresas que vêm se organizando e efetivamente operando o transporte individual, fechado e exclusivo, em quatro grandes cidades brasileiras: São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Brasília.

Afirmam os defensores deste modelo que a atividade consiste na disponibilização de um aplicativo, via *internet*, que aproxima o usuário cadastrado de um motorista-parceiro da empresa. Uma vez acionado pelo usuário previamente cadastrado no aplicativo, o motorista busca o passageiro e o transporta até o destino.



SF/15853.61925-20



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

Este é um serviço fechado e exclusivo disponível apenas aos usuários que, tomando conhecimento das condições de sua prestação, anuíram e aceitaram-nas expressamente. De outro lado, para que se sacramento o vínculo contratual entre as partes, é indispensável que o provedor de rede de compartilhamento receba a solicitação de cadastro do pretendente, analise e, em caso afirmativo, conclua a relação contratual com o usuário. A partir deste preciso momento tem início o liame contratual, por meio do qual direitos e deveres recíprocos podem ser assumidos pelas partes contratantes – o usuário e o provedor de rede de compartilhamento.

Portanto, não se trata de um serviço disponível a todos, universal, mas sim de um serviço particular individual e individualizado, restrito a um grupo específico de pessoas – usuários e motoristas - que manifestaram interesse em dele participar.

O pagamento deste serviço, conforme a prática das empresas e a proposta do projeto, seria feito exclusivamente por meio eletrônico, por meio de cartão de crédito habilitado pelo usuário, sem o pagamento direto em dinheiro ao motorista. Neste ponto, apresentamos emenda para que seja garantido ao usuário o direito de efetuar o pagamento em dinheiro.

Destacam as organizações algumas outras características do serviço oferecido: ao fim da viagem, o usuário avalia o serviço prestado por meio da atribuição de uma nota, na escala de 1 a 5. Caso o motorista-parceiro não receba dos usuários uma média de avaliação superior a determinada pontuação, isso significaria que ele não estaria prestando o serviço conforme padrões pré-estabelecidos de satisfação dos consumidores, razão pela qual ele estaria sujeito ao desligamento da rede de compartilhamento. Argumentam que se trata de verdadeiro *empoderamento* do consumidor, atribuindo à experiência do usuário especial relevância e importância no aperfeiçoamento diário dos serviços.

Ao solicitar um veículo exclusivamente por meio do aplicativo, o consumidor pode ter acesso ao histórico de todas as viagens realizadas pelo motorista-parceiro, o trajeto previsto pelo GPS, o tempo de espera pelo veículo e



SF/15853.61925-20



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

o tempo estimado de deslocamento até o destino, além do valor estimado da viagem. Concluída a solicitação, o pagamento é efetivado por meio digital.

Além de usarem veículos relativamente novos e em plena conformidade com as normas de segurança previstas na legislação, os motoristas-parceiros devem ser titulares de Carteira Nacional de Habilitação (CNH) válida, com a chancela do Detran para o *exercício de atividade remunerada*. É importante registrar que, para o exercício de atividade remunerada, os motoristas devem se submeter à exames de aptidão física e mental periódicos, nos termos de regulamentação do Conselho Nacional de Trânsito (Contran).

Ainda quanto aos chamados “motoristas-parceiros”, afirmam que promovem ampla pesquisa sobre a vida pregressa do candidato e os antecedentes criminais.

O eminente Senador Ricardo Ferraço, autor da proposição sob comento, propõe que o transporte privado individual seja regulamentado em bases muito próximas às descritas acima, de modo que esta atividade econômica passe a ser desempenhada a partir do atendimento de requisitos básicos de confiança e segurança aos usuários.

Analisando as características do *serviço de transporte público individual* prestado pelos taxistas, em cotejo com a forma como alguns agentes econômicos vêm prestando *serviços de transporte individual* em âmbito privado, e levando em consideração o direito de escolha que deve ser garantido aos consumidores brasileiros, concluímos pela possibilidade de coexistência entre as modalidades de transporte individual, público e privado.

Não obstante concluir pela viabilidade de coexistência dos modais público e privado de transporte individual, aproveito para apresentar nove emendas ao PLS n.º 530, de 2015, com o escopo de colaborar com o debate sobre a matéria sob nossa relatoria.

A primeira emenda altera a redação do §3º do art. 3º da proposta original, segundo o qual “sobre o serviço de compartilhamento incidirá o Imposto



SF/15853.61925-20



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

sobre serviços (ISS), seguindo os parâmetros aplicados aos serviços de táxis”. A emenda propõe que **o serviço de transporte privado individual se sujeitará aos mesmos tributos e encargos administrativos da atividade desempenhada pelos táxis**, sem referência expressa ao ISS. Isso porquê, em se tratando o ISS de um imposto de natureza municipal, mas com os fatos geradores estabelecidos pela Lei Complementar Federal n.º 116, de 31 de julho de 2003, há sérios questionamentos de ordem jurídica sobre a possibilidade e viabilidade de se dispor sobre o Imposto Sobre Serviços em sede projeto de lei ordinária. Optou-se, por conseguinte, em estabelecer a equivalência de custos tributários e administrativos *lato sensu* entre os serviços de transporte individual ora regulamentados e os táxis.

A segunda emenda altera a redação do §2º do art. 4º do PLS objetivando que “a taxa de licenciamento anual” seja idêntica à exigida dos taxistas.

A terceira emenda dá nova redação ao *caput* do art. 7º do projeto para **determinar a aplicação do Código de Defesa do Consumidor (Lei n.º 8.078/90) às relações jurídicas estabelecidas entre os usuários-consumidores e o provedor de rede de compartilhamento, e entre os usuários-consumidores e o motorista.**

É de fundamental importância estabelecer na proposta de regulamentação do serviço de transporte privado individual, de maneira expressa e inquestionável, que o CDC se aplica plenamente às relações jurídicas estabelecidas entre o usuário e o provedor de rede de compartilhamento, bem como entre o usuário e o motorista. Com isso, serão evitadas inúmeras e estéreis discussões que poderiam ser levadas à apreciação e manifestação por parte do Poder Judiciário, gerando insegurança jurídica aos usuários-consumidores.

Despiciendo dizer que o CDC não se aplica à relação entre o provedor de rede de compartilhamento e o motorista, em razão da indiscutível natureza civil/empresarial do vínculo jurídico.

A quarta emenda introduz o parágrafo único ao art. 7º da proposição, estabelecendo a responsabilidade solidária entre o provedor de rede de



SF/15853.61925-20



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

compartilhamento e o motorista, por ela escolhido e selecionado, para a prestação do serviço. Eis o texto proposto: ***o provedor de rede de compartilhamento responde solidariamente ao motorista pelos danos causados a terceiros na prestação do serviço de transporte privado individual.***

Na minha opinião, a empresa deve ter todo o cuidado e atenção na escolha e seleção do motorista que presta o serviço ao consumidor, devendo, por essa razão, responder solidariamente em razão de danos causados pelo motorista aos usuários e a terceiros. A responsabilidade solidária tem por escopo garantir ao consumidor a reparação de qualquer dano ou prejuízo que venha a experimentar em razão do serviço contratado junto ao provedor de rede de compartilhamento.

A quinta emenda garante ao consumidor a possibilidade de pagar o serviço por meio de dinheiro em espécie. Sabe-se que a moeda brasileira – o Real, é de curso forçado e aceitação obrigatória em todo o território nacional, podendo configurar contravenção penal a sua recusa. Qualquer medida do legislador no sentido de impossibilitar pagamentos por meio de dinheiro em espécie, tem a sua juridicidade seriamente questionável.

A sexta emenda, por sua vez, apenas reorganiza o texto, suprimindo o §1º do art. 14, renumerando-se o §2º original como §1º.

A sétima emenda garante ao consumidor, de maneira gratuita, o direito ao cancelamento do veículo até o momento de seu ingresso no interior do veículo. Esta prática – não cobrar do consumidor em caso de desistência da viagem, é hoje adotada pelos táxis demandados por meio de aplicativos.

A oitava emenda é uma importante medida inclusiva das pessoas com deficiência visual e auditiva, estabelecendo que ***o programa ou aplicativo de acesso e solicitação do serviço de que trata esta Lei deve ser adaptado de modo a possibilitar a sua plena utilização por pessoa com deficiência visual e auditiva, vedada a cobrança de quaisquer valores e encargos adicionais pela prestação de serviço à pessoa com qualquer tipo de deficiência.***



SF/15853.61925-20



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

A nona emenda, por fim, autoriza os Municípios e o Distrito Federal a firmarem convênios, de forma gratuita, com os provedores de rede de compartilhamento para o acesso, em tempo real, às informações enviadas pelo sistema de monitoramento e rastreamento dos veículos de seus motoristas a respeito da situação do trânsito e a fluidez do tráfego, a fim de desenvolver e aprimorar políticas públicas de segurança e de trânsito nas cidades brasileiras.

III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei do Senado nº 530, de 2015, com as nove emendas apresentadas a seguir.

EMENDA N.º - CAE

Dê-se ao §3º do art. 3º do PLS n.º 530, de 2015, a seguinte redação:

Art. 3º

.....

§3º O serviço de transporte privado individual sujeita-se aos mesmos tributos e encargos administrativos incidentes sobre o serviço de táxi.

EMENDA N.º - CAE

Dê-se ao §2º do art. 4º do PLS n.º 530, de 2015, a seguinte redação:

Art. 4º

.....



SF/15853.61925-20



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

§2º A taxa a que se refere o parágrafo anterior é a mesma cobrada dos táxis.

EMENDA N.º - CAE

Dê-se ao *caput* do art. 7º do PLS n.º 530, de 2015, a seguinte redação:

Art. 7º Aplica-se a Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor, às relações jurídicas estabelecidas entre os usuários e o provedor de rede de compartilhamento, e entre os usuários e o motorista.

EMENDA N.º - CAE

Acrescente-se parágrafo único ao art. 7º do PLS n.º 530, de 2015, com a seguinte redação:

Parágrafo único. O provedor de rede de compartilhamento responde solidariamente ao motorista pelos danos causados a terceiros na prestação do serviço de transporte privado individual.

EMENDA N.º - CAE

Dê-se ao *caput* do art. 14 do PLS n.º 530, de 2015, a seguinte redação:

Art. 14. O pagamento pelo serviço de que trata esta Lei poderá ser realizado, em dinheiro, diretamente ao motorista, ou por meio de cartão de crédito previamente cadastrado no aplicativo do provedor de rede de compartilhamento.



SF/15853.61925-20



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

EMENDA N.º - CAE

Suprima-se o §1º do artigo 14 do PLS n.º 530, de 2015, de modo que o atual §2º passa a ser renumerado como §1º.

EMENDA N.º - CAE

Acrescente-se o §3º ao art. 14 do PLS n.º 530, de 2015, assim redigido:

Art. 14

§3º. É garantido ao consumidor o direito ao cancelamento gratuito do veículo até o momento do ingresso em seu interior.

EMENDA N.º - CAE

Dê-se ao inciso III do art. 15 do PLS n.º 530, de 2015, a seguinte redação:

Art. 15.

.....

III – o programa ou aplicativo de acesso e solicitação do serviço de que trata esta Lei deve ser adaptado de modo a possibilitar a sua plena utilização por pessoa com deficiência visual e auditiva, vedada a cobrança de quaisquer valores e encargos adicionais pela prestação de serviço à pessoa com qualquer tipo de deficiência;



SF/15853.61925-20



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

EMENDA N.º - CAE

Dê-se ao art. 19 do PLS n.º 530, de 2015, a seguinte redação, renumerando-se o atual art. 19 como art. 20:

Art. 19. Os Municípios e o Distrito Federal são autorizados a firmar convênios, de forma gratuita, com os provedores de rede de compartilhamento para o acesso, em tempo real, às informações enviadas pelo sistema de monitoramento e rastreamento dos veículos de seus condutores a respeito da situação do trânsito e a fluidez do tráfego, a fim de desenvolver e aprimorar políticas públicas de segurança e de trânsito nas cidades brasileiras.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/15853.61925-20