



Câmara Municipal de Porto Alegre
18/06/2018 15:44:000001921

Of. n° 550/GP.

Porto Alegre, 14 de junho de 2018.

Senhor Presidente:

Comunico a Vossa Excelência e dignos Pares que, usando das prerrogativas que me conferem o § 1º do art. 77 e o inc. III do art. 94, todos da Lei Orgânica Municipal, decidi VETAR PARCIALMENTE o Projeto de Lei de iniciativa do Executivo, PLE n.º 016/17, que altera a Lei n.º 8.133, de 12 de janeiro de 1998, e a Lei n.º 12.162, de 9 de dezembro de 2016, que dispõe sobre o serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros.

RAZÕES DO VETO PARCIAL

O Projeto de Lei em comento propôs-se a atualizar as disposições referentes ao serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros (categoria Aplicações de Internet) na cidade de Porto Alegre, alterando as Leis n.º 8.133, de 12 de janeiro de 1998, e n.º 12.162, de 9 de dezembro de 2016.

Porém, durante o processo legislativo, o PLE n.º 016/17 sofreu 37 (trinta e sete) emendas, além de outras 10 (dez) subemendas, impondo ao Executivo a realização de uma profunda avaliação do texto final remetido pela Câmara de Vereadores, com o propósito de diagnosticar os efeitos das modificações ocasionadas pelas emendas aprovadas no contexto do diploma legal em comento.

Há que se dizer que apenas algumas das emendas que foram aprovadas guardam discrepância em relação à iniciativa desse Executivo, sendo que trataremos no presente veto parcial apenas dessas proposições de vereadores que realmente trouxeram modificações indesejáveis ou que conflitaram com o projeto original.

Inicialmente, trataremos, no presente veto, daquelas alterações que, introduzidas pela Câmara Municipal, acarretaram alterações do modelo de negócio dos aplicativos, suas funcionalidades, assim como a relação das autorizatárias com seus consumidores.

A Sua Excelência, o Vereador Valter Nagelstein,
Presidente da Câmara Municipal de Porto Alegre.

VETO PARCIAL



Logo, algumas dessas modificações extrapolaram ao que é permitido, inclusive ao Poder Executivo, regular em um serviço de utilidade pública, qual seja: a qualidade do serviço e a segurança do usuário. Considera-se, pois, vetar essas modificações que findaram por adentrar, desnecessária e arbitrariamente, em aspectos relacionados com a forma da prestação do serviço privado de transporte individual pela empresa privada e pelo motorista aos seus clientes.

Assim sendo, as alterações que trataram sobre aceite ou não de dinheiro no pagamento, dados que o usuário deve cadastrar no aplicativo, dados do condutor e do veículo que serão disponibilizados ao usuário, e funcionalidades de cada aplicativo, não devem ser regradas pela legislação, salvo melhor juízo, uma vez que perfectibilizam, justamente, os diferenciais existentes entre as empresas autorizadas, suas formas de prestação do serviço e de relacionamento com seus clientes.

É que o princípio da livre iniciativa é um dos pilares e um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito instituído pela atual Constituição da República Federativa do Brasil, sendo princípio fundamental garantido no escopo do art. 1º de nossa Carta Magna, consoante se lê:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

(grifo nosso)

Nesta senda, a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre não possibilita, no exercício das competências privativas e de exercício da autonomia municipal (arts. 8º e 9º da LOM), ao Ente Federado Municipal interferir em quaisquer dos princípios fundamentais definidos pela Constituição.

Aliás, os dispositivos que consubstanciam interferência na liberdade das empresas e de seus clientes incidem em violação aos preceitos constitucionais que resguardam o livre exercício da atividade econômica, conforme preceitua o art. 170, *caput*, e o parágrafo único do art. 174 da CRFB/88, *in verbis*:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

IV - livre concorrência;



Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Em tese, há que se considerar, ainda, que a imposição legal que se imiscui na rotina das empresas ampliando obrigações e regras que deveriam ser propriamente definidas por cada autorizatória, está a exorbitar a razoabilidade no texto legal, na medida em que cria exigências que vão além do realmente necessário.

Logo, é com o objetivo precípua de permitir a salutar concorrência entre as autorizatórias e, em última análise, em prol dos seus usuários, que devem ser vetados os incs. XI e XII do *caput*, incs. III, VIII, IX e X do § 1º, e o § 4º, todos do art. 5º da Lei n.º 12.162, de 2016, constante no art. 7º do PLE n.º 016/17, senão vejamos.

É indevida a inserção do inc. XI do *caput* do art. 5º da Lei n.º 12.162, de 2016, constante no art. 7º do PLE n.º 016/17, por meio do qual se estaria obrigando as autorizatórias operarem com a forma de pagamento em dinheiro, procedimento este que deve ser uma faculdade de cada empresa, a partir de seu nicho de atuação e de seu modelo de negócios, competindo ao usuário optar pela contratação daquele aplicativo que melhor responder às suas necessidades. Veja-se que eventual indisponibilidade de certa forma de pagamento por uma das empresas autorizatórias em nada prejudicaria o usuário, uma vez que é possível a este optar por qualquer outra das diversas empresas que atuam e que virão a atuar no Município de Porto Alegre.

Deste modo, por mais que reconheçamos o mérito da proposição, ao buscar qualificar o serviço, a fixação dos meios de pagamento da forma taxativa como foi efetuada no dispositivo em questão é, na verdade, contraproducente, pois terá o resultado imediato de excluir do mercado as empresas que, por fatores de conveniência, econômicos ou de estrutura empresarial, não queiram ou não possam adotar o pagamento em espécie; sendo que a diminuição do rol de empresas prejudicará os próprios usuários que o dispositivo pretende beneficiar.

No mesmo sentido, temos como indevida a alteração da redação do inc. III do § 1º do art. 5º da Lei n.º 12.162, de 2016, constante no art. 7º do PLE n.º 016/17, que pretende impor às autorizatórias o dever de adaptarem seus aplicativos de modo a informar aos usuários as características do veículo que lhes atenderá, alteração esta que invade a prerrogativa da empresa autorizatória de definir o detalhamento de sua operação e os aspectos que a diferenciam de suas concorrentes.

A inserção do inc. VIII do § 1º do art. 5º da Lei n.º 12.162, de 2016, constante no art. 7º do PLE n.º 016/17, que pretende impor às autorizatórias o dever de disponibilizar aos condutores a localização inicial e final da corrida, merece ser vetada sob o mesmo argumento de invasão do modelo de negócios de cada empresa, além de prejudicar o atendimento ao usuário das comunidades carentes e viabilizar sua discriminação, posto que

3



permite ao condutor recusar a chamada de acordo com os bairros de origem ou destino daquele. Assim, a alteração é desnecessária e invasiva porque o condutor que discordar do modo de funcionamento de determinado aplicativo pode, perfeitamente, migrar para outro aplicativo concorrente que possua a sistemática de operação mais afim às suas preferências, sendo desnecessário e descabido que a lei regule tal matéria.

De forma idêntica, a inserção do inc. IX do § 1º do art. 5º da Lei n.º 12.162, de 2016, constante no art. 7º do PLE n.º 016/17, que pretende obrigar aos aplicativos disponibilizarem ferramenta de comunicação via áudio entre condutores e usuários, é descabida ao querer impor o modo de funcionamento de aspectos não essenciais do aplicativo, imposição esta que também invade a prerrogativa da empresa autorizatória de definir seu modelo de negócios. Assim, os condutores e usuários que entenderem ser interessante a existência de tal canal de comunicação podem migrar para o aplicativo que dele disponha, sendo inapropriado que a lei municipal obrigue todas as autorizatórias a disponibilizarem tal ferramenta.

O veto à inserção do inc. X do § 1º e à inserção do § 4º do art. 5º da Lei n.º 12.162, de 2016, constante no art. 7º do PLE n.º 016/17, que pretendem exigir que os aplicativos disponham de mecanismo de cancelamento da viagem na hipótese do condutor flagrar a ocorrência de exploração sexual de crianças ou adolescentes ou a comercialização ou uso de entorpecentes, tanto invade o modelo de negócio, como referido nos itens anteriormente vetados, como, ainda, mostra-se absolutamente desnecessário, posto que o Direito Brasileiro (independentemente de previsão expressa no regulamento do serviço municipal em questão) já autoriza qualquer cidadão a abster-se de praticar ato que concorra para a prática de qualquer crime – e não somente dos dois crimes referidos no dispositivo acima.

Há que se dizer, neste ponto, que tais situações poderão desenvolver-se com grande nível de estresse e insegurança, sendo temerário impor uma conduta específica para o motorista que, embora autorizado a não concorrer com quaisquer práticas delituosas, só poderá agir de acordo com a situação fática e, talvez, a imposição de uma regra de conduta poderia pôr em risco a sua própria segurança e integridade física.

Na hipótese de constatar a prática dos crimes, bastará ao condutor informar à autorizatória, pelos canais de comunicação usuais disponibilizados aos profissionais parceiros, o motivo da recusa, o que alcançará o mesmo resultado que seria alcançado caso acionasse ele a nova funcionalidade pretendida pelo dispositivo vetado. Veja-se que tanto o registro via canais de comunicação como o acionamento da funcionalidade diretamente no aplicativo não dão maior ou menor resguardo ao condutor frente ao eventual dever de demonstrar à autorizatória o ocorrido, de modo que a alteração pretendida pelo dispositivo ora vetado seria inócua e desnecessária.

Cabe dizer que pretender impor a todas as autorizatórias a alteração da programação de seus aplicativos para o eventual uso em situação tão específica como a referida, sobretudo quando atualmente há formas alternativas de viabilizar a recusa da corrida pelo condutor, nos parece excessivo e extrapola as prerrogativas do Poder Público de regulamentar o serviço de utilidade pública em questão.

 4



Quanto à inserção do inc. XII do *caput* do art. 5º da Lei n.º 12.162, de 2016, constante no art. 7º do PLE n.º 016/17, que pretendia determinar ao Executivo a adoção de providências na hipótese de denúncia de discriminação de cor, raça ou identidade de gênero praticada por usuário, o dispositivo há de ser necessariamente vetado, posto não ser competência do Executivo Municipal processar ou adotar providências contra o suspeito de crime, sobretudo no âmbito de um serviço de utilidade pública. Ora, o usuário que for vítima dos crimes referidos deverá encaminhar a denúncia diretamente para a autoridade competente, sendo, não somente desnecessária, mas, sobretudo, inócua a intermediação do Executivo, já que a manifestação de vontade diretamente pela vítima é indispensável em tais casos, consoante a legislação em vigor sobre a matéria.

Por sua vez, o veto à inserção do art. 9º-A Lei n.º 12.162, de 2016, constante no art. 11 do PLE n.º 016/17, que buscava impor que o pagamento em dinheiro restaria condicionado ao prévio cadastro, pelo usuário, de seu Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e fotografia, bem como ao envio de tal fotografia ao condutor, ora é efetuado por se tratar de medida que, mais uma vez, interfere no modo de funcionamento de aspectos não essenciais do aplicativo, além de invadir a prerrogativa da empresa autorizatória para definir seu modelo de negócios. Conforme já referido, compete aos usuários e condutores optarem e migrarem para aquele aplicativo que apresente as funcionalidades que melhor se adequem às suas necessidades, sendo um despropósito pretender que a legislação municipal adentre em elementos acessórios e diferenciais do modo de atendimento de cada autorizatória.

Ademais, a remessa de fotografia do usuário é procedimento que deve ser avaliado com extrema cautela, posto que permitiria ao condutor a recusa da viagem de maneira absolutamente subjetiva, conforme critérios íntimos de cada profissional, por vezes fundados em preconceito racial ou social. Por outro lado, a identificação visual prévia possui outros contornos negativos, como por exemplo, a própria segurança do passageiro, na medida em que estão sendo previamente identificados seus dados pessoais, local, aparência etc.

Por fim, diga-se que eventual benefício do dispositivo acima relativamente à prevenção à criminalidade é bastante questionável, uma vez que é sabido que os criminosos, infelizmente, burlam e facilmente burlariam a medida (como, por exemplo, enviando dados e fotografia falsa, por vezes roubados).

Por tais motivos, o veto ao dispositivo é medida que se impõe.

Melhor sorte não atende ao art. 11 do PLE n.º 016/17, pois a inclusão do art. 9-A na Lei n.º 12.162, de 2016 igualmente adentra aspecto próprio à forma da prestação do serviço privado de transporte individual, extrapolando aquilo que é permitido ao Poder Executivo regular em um serviço de utilidade pública.

De fato, a opção de pagamento pelos usuários, assim como a disponibilização de formas de pagamento pela empresa autorizatória, não diz respeito à qualidade do serviço ou à segurança do usuário, sendo que o veto se impõe por se tratar de



questão que não merece ser regradada pela legislação. Cabe, pois, às próprias empresas definirem as formas de pagamento que pretende oferecer, assim como ao usuário restará escolher a empresa que fornece o serviço com pagamento que melhor lhe convém. Reegrar essas possibilidades engessa a livre iniciativa e tolhe a liberdade de escolha tanto de pessoas jurídicas quanto dos cidadãos.

Deve ser também vetado o art. 13 do PLE n.º 016/17, que promoveu alteração da redação do art. 16 da Lei n.º 12.162, de 2016, que pretendia tornar portátil os elementos da identidade visual do serviço, uma vez que esta facilita o reconhecimento externo do veículo para a Fiscalização e propicia maior segurança para os usuários, ao permitir-lhes verificar que aquele profissional e seu veículo estão devidamente cadastrados e vistoriados.

É que a modificação da legislação municipal, neste caso, com uma inclusão *in fine* no sentido de determinar, desde já, que a única forma de identidade visual será realizada mediante utilização de elementos internos no veículo, retira a possibilidade de regulamentação posterior pela Administração Pública, antecipando o debate e não permitindo outras definições que poderão ser identificadas como necessárias com a evolução do serviço nas ruas de nossa capital.

Ressalte-se que o art. 6º do Decreto n.º 19.700, de 13 de março de 2017, ao regulamentar o art. 16 da Lei n.º 12.162, de 2016, dispõe que a identidade visual utilizará a face externa do próprio adesivo de vistoria lançado no para-brisa, com o lançamento de algum elemento de identificação do serviço a ser definido por cada autorizatória (certamente não superior a 10 x 10 cm) e posteriormente homologado pelo Executivo. Cabe gizar que a identidade visual facilita o reconhecimento externo do veículo, tanto para os usuários como para a fiscalização da Empresa Pública de Circulação e Transporte (EPTC), o que pode propiciar, inclusive, maior segurança para os usuários, pois facilmente saberão quais veículos estão cadastrados e vistoriados.

Isto posto, a alteração da redação original do *caput* do art. 16 da Lei n.º 12.162, de 2016 promovida pela CMPA retirou a possibilidade de a EPTC vir a exigir uma forma de identificação externa dos veículos prestadores do serviço, no caso de ser constatada a necessidade, no futuro, de elementos que permitam a visualização externa. É que em não havendo uma identificação ostensiva (mesmo que discreta), a fiscalização terá sempre dificuldade em perceber se determinado veículo está regularizado ou se é um transportador clandestino.

Por fim, diga-se que a alteração promovida pelo art. 13 do PLE deve ser lida em conjunto com outros dispositivos da mesma lei, valendo lembrar que o art. 9º do PLE, ao incluir parágrafo único ao art. 8º da Lei n.º 12.162, de 2016, possibilita a criação de pontos de embarque e desembarque em locais de grande circulação, sendo patente que a identificação externa teria grande valia na distinção dos veículos de aplicativos que gozarão da benesse das áreas de embarque/desembarque. Isto posto, a alteração ora vetada representa prejuízo aos próprios condutores dos aplicativos privados.



Depreendeu-se do processo legislativo que a intenção da Câmara, ao aprovar alterações, foi auxiliar e melhorar a proposição legislativa, sendo óbvia sua boa intenção, no entanto, os dispositivos que ora se vetam, poucos se consideradas as 47 (quarenta e sete) propostas de alteração do PLE original (entre emendas e subemendas), o são em razão de não ser oportuno permitir que a legislação municipal específica para os aplicativos adentre indevidamente a esfera privada, constranja a liberdade dos usuários, assim como tolham a possibilidade futura de fiscalização por parte do Poder Público.

Por todo o exposto, a proposta legislativa resultante do processo legislativo do PLE n.º 016/17 deve sofrer a oposição do veto parcial aqui proposto, sendo necessário louvar que muitas das proposições dos nobres vereadores complementaram, sob o ponto de vista do interesse local, a legislação municipal e o PLE originalmente enviado pelo Executivo.

São essas, Senhor Presidente, as razões que me levam a VETAR PARCIALMENTE o PLE n.º 016/17, apenas para afastar da publicação da lei os incs. XI e XII do *caput*, incs. III, VIII, IX e X do § 1º, e o § 4º, todos do art. 5º da Lei n.º 12.162, de 2016, constante no art. 7º do PLE n.º 016/17; e os arts. 11 e 13 do PLE n.º 016/17; esperando o reexame criterioso dessa Casa, com o acolhimento do veto ora apresentado.

Atenciosas saudações,

Nelson Marchezan Júnior,
Prefeito de Porto Alegre.