



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **PARECER Nº 462/2016 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0270/15.**

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Salomão Pereira, que dispõe sobre procedimentos de reajuste de tarifa para o serviço de Transporte Público Individual de Passageiro provido de taxímetro (táxi), com data base para os reajustes desta modalidade de serviço no Município de São Paulo, e dá outras providências.

De acordo com o projeto, (1) fica instituído o mês de janeiro como data base para os reajustes da tarifa de táxi; (2) fica regulamentado o uso de bandeira 2 no mês de dezembro, em qualquer horário, como compensação de décimo terceiro da categoria; (3) veículos que transportarem mais de 3 passageiros ficam autorizados a fazer uso da bandeira 2 em qualquer horário; (4) a Municipalidade poderá criar a bandeira 3; (5) as tabelas de reajuste serão confeccionadas por entidades de classe.

A propositura não reúne condições de prosseguir.

Inicialmente, insta perquirir qual a natureza jurídica do serviço prestado por meio de táxis.

Nos termos do art. 1º da Lei Municipal n. 7.329/69, o "transporte individual de passageiros, no Município, em veículos de aluguel providos de taxímetro, constitui serviço de interesse público, que somente poderá ser executado mediante prévia e expressa autorização da Prefeitura".

Depreende-se, de imediato, que se trata de "serviço de interesse público", não de "serviço público". O serviço público é aquele cuja prestação é típica e obrigatória pelo Poder Público, ainda que este possa realizá-la de modo indireto e delegado. Já o serviço de interesse público seria aquele prestado tipicamente e prioritariamente pelo particular, como atividade econômica privada e dentro do "princípio da livre iniciativa", positivado pelo art. 170 da Constituição Federal, serviço que, no entanto, por sua importância para a vida social, deve receber regramento estatal.

É justamente disciplinando essa atividade econômica privada, mas de interesse público, que o Poder Público concede licença e fixa horários e condições de funcionamento, fiscaliza a atividade de modo a não torná-la prejudicial à população e estabelece penalidades para os infratores (LOM, art. 160, incisos I, II, III e IV). Além disso, o inciso VIII desse art. 160 estabelece que o Poder Municipal tem também como atribuição "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."

No entanto, cumpre observar que legislar sobre táxi é matéria que pode envolver outros bens jurídicos cuja disciplina encontra-se circunscrita à iniciativa legislativa privativa do Executivo, tais como administração e organização de bens públicos, no caso da concessão de alvarás de estacionamento (competência de iniciativa privativa do Executivo, art. 111 da LOM) e ordenação do trânsito, atribuído privativamente aos órgãos e entidades executivos de trânsito nos Municípios, por força do art. 24, inciso II, do Código de Trânsito Brasileiro.

O presente caso concreto visa ao estabelecimento de política tarifária para os serviços de táxis, implicando em matéria típica de gestão administrativa, cuja iniciativa privativa é do Prefeito, nos termos do art. 37, § 2º, IV, e do art. 70, XIV, ambos da Lei Orgânica do Município. Tais dispositivos decorrem da simetria em relação à Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, b) e à Constituição Estadual (art. 47, XIV e XIX), que atribuem ao Presidente da República e ao

Governador, respectivamente, a incumbência de organizar a prestação de serviço público e deflagrar o processo legislativo de normas relativas a esse tema.

Assim dispõe o Decreto Municipal nº 55.816/2014, em seu art. 2º:

Fica também delegada ao Secretário Municipal de Transportes a competência para, respeitado o disposto no parágrafo único do artigo 178 da Lei Orgânica do Município, estabelecer as tarifas para a prestação dos serviços de:

I - transporte individual de passageiros em veículos de aluguel providos de taxímetro, nos termos da Lei nº 7.329, de 11 de julho de 1969;

Ou seja, o reajuste da tabela, bem como a utilização de bandeira 2 e a criação de bandeira 3 são medidas de competência do Executivo, tanto que atribuídas ao Secretário Municipal de Transportes.

Ressalte-se que recentemente o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo declarou a inconstitucionalidade de lei municipal de conteúdo semelhante editada pelo Município de Ribeirão Preto, em decisão assim emendada:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** Lei nº 13.163/2013, do município de Ribeirão Preto Autorização do uso de "Bandeira II" em serviços de táxi, em regime permanente de vinte e quatro horas, durante o mês de dezembro - Iniciativa parlamentar - Remuneração de serviços públicos que é tarifada pela Administração - Matéria típica da gestão administrativa - Indevida invasão de competência do Poder Executivo - Violação ao princípio da separação de poderes - Afronta aos artigos 5º, 47, II e XIV, e 144, da Constituição Estadual - Ação procedente.

(TJSP, Órgão Especial, ADIN n. 2087960-72.2014.8.26.0000, Rel. Des. Luiz Antonio de Godoy, j. 01.10.14)

Por fim, cumpre consignar que o fato do texto veicular autorização ao Executivo para criar a bandeira 3 não retira sua natureza impositiva e não sana o vício de iniciativa, consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial corrente.

Exatamente neste sentido encontramos as ponderações do Prof. Sérgio Resende de Barros:

"Autorizativa é a "lei" que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder.

Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar, um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei - o fim: seja determinar, seja autorizar - não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa" (extraído da página <http://www.srbarros.com.br>, acesso em 19/05/09, grifamos).

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo acolhe o mesmo entendimento:

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ATO NORMATIVO MUNICIPAL DE INICIATIVA DE VEREADOR E QUE DISPÕE SOBRE AUTORIZAÇÃO AO EXECUTIVO PARA A CRIAÇÃO DE DOIS TURNOS DE TRABALHO NAS CRECHES MUNICIPAIS...**

No quanto o cenário dos autos apresenta, o Legislativo Municipal, ao arrepio do mandamento constitucional, interferiu em matéria privativa do Chefe do Executivo, o que não poderia ocorrer.

Nem se diga que por se tratar de mera lei autorizativa, estaria superado o vício, porquanto as chamadas "autorizações" são, em verdade, determinações, implicando, sem sombra de dúvida, usurpação da competência material do Executivo." (grifamos) - ADI 164.819-0/5-00

Cumpra observar, ainda, que nesse sentido é o Precedente Regimental nº 02/93 que, fundamentado na violação do Princípio da Separação entre os Poderes, concluiu pela necessidade de restituir os projetos autorizativos impróprios ao autor, nos termos do art. 212, inciso I, do Regimento Interno.

Ante o exposto somos pela ILEGALIDADE, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 30/03/16.

Alfredinho - PT – Presidente

Ari Friedenbach – PHS

Conte Lopes – PP

Mário Covas Neto – PSDB

Sandra Tadeu – DEM

Senival Moura – PT

### **VOTO VENCIDO DO RELATOR VEREADOR EDUARDO TUMA DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0270/15.**

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Salomão Pereira, que dispõe sobre procedimentos de reajuste de tarifa para o serviço de Transporte Público Individual de Passageiro provido de taxímetro (táxi), com data base para os reajustes desta modalidade de serviço no Município de São Paulo, e dá outras providências.

De acordo com o projeto, (1) fica instituído o mês de janeiro como data base para os reajustes da tarifa de táxi; (2) fica regulamentado o uso de bandeira 2 no mês de dezembro, em qualquer horário, como compensação de décimo terceiro da categoria; (3) veículos que transportarem mais de 3 passageiros ficam autorizados a fazer uso da bandeira 2 em qualquer horário; (4) a Municipalidade poderá criar a bandeira 3; (5) as tabelas de reajuste serão confeccionadas por entidades de classe.

O projeto pode seguir em tramitação.

Sob o aspecto formal, o tema em análise é de competência municipal, por tratar-se de interesse local.

Consoante o disposto no art. 30, I, da Constituição Federal, compete aos municípios legislar sobre assunto de interesse local, dispositivo com idêntica redação no art. 13, I, da Lei Orgânica Municipal.

Por interesse local, segundo Dirley da Cunha Junior, entende-se, não aquele interesse exclusivo do Município, mas seu interesse predominante, que o afete de modo mais direto e imediato (In, Curso de Direito Constitucional, 2ª edição, Salvador: Juspodivm, 2008, p.841).

Sob o aspecto material, o projeto também encontra guarida no nosso ordenamento jurídico.

Ao versar sobre táxis, o projeto não visa dispor sobre serviço público, mas sim sobre uma atividade econômica privada, ainda que de interesse público, pois não pode faltar, nem ser realizado abusivamente. A própria exigência de um alvará revela a natureza privada do serviço de transporte por táxi.

É justamente disciplinando essa atividade econômica privada, mas de interesse público, que o Poder Público concede licença e fixa horários e condições de funcionamento, fiscaliza a atividade de modo a não torná-la prejudicial à população e estabelece penalidades para os infratores (Lei Orgânica do Município, art. 160, incisos I, II, III e IV). Além disso, o inciso VIII desse art. 160 estabelece que o Poder Municipal tem também como atribuição "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".

Como a matéria visa dispor sobre a disciplina das atividades econômicas no Município e sobre o exercício do poder de polícia que lhe é inerente, a iniciativa legislativa sobre ela não é privativa do Chefe do Poder Executivo, mas é compartilhada com o Poder Legislativo, visto que não incluída no rol do art. 37, § 2º, da Lei Orgânica do Município.

Destarte, há amparo legal para o projeto seguir em tramitação.

No mérito, competirá às Comissões de Mérito a análise acerca da pertinência da propositura.

Para aprovação, o projeto deverá contar com a aprovação da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos preconizados pelo art. 40, §3º, XII, da Lei Orgânica Municipal.

Pelo exposto, somos PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 30/03/16.

Alfredinho - PT – Presidente (contrário)

Eduardo Tuma – PSDB - Relator

Ari Friedenbach – PHS (contrário)

Conte Lopes – PP (contrário)

Mário Covas Neto – PSDB (contrário)

Sandra Tadeu – DEM (contrário)

Senival Moura – PT (contrário)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 06/04/2016, p. 89

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site [www.camara.sp.gov.br](http://www.camara.sp.gov.br).