



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1308/2018 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 0063/16.

Trata-se de Projeto de Decreto Legislativo, de autoria dos nobres Vereadores Adilson Amadeu e Salomão Pereira que visa sustar, em todos os seus termos, o Decreto nº 56.981, de 10 de maio de 2016, que dispõe sobre o uso intensivo do viário urbano municipal para exploração de atividade econômica privada de transporte individual de passageiros de utilidade pública, o serviço de carona solidária e o compartilhamento de veículos sem condutor.

Segundo a justificativa, a regulamentação da matéria dependeria de prévia lei, configurando vício formal.

Entretanto, o projeto não reúne condições jurídicas para prosperar.

A Constituição Federal, ao anunciar o princípio federativo no art. 1º, estabelece, em decorrência, uma repartição de competências entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. O art. 22 arrola matérias que se situam na competência legislativa privativa da União, isto é, matérias que podem ser disciplinadas apenas e unicamente por lei federal, entre as quais trânsito e transporte, ressalvada autorização dada por lei complementar a Estados a legislarem sobre questões específicas. Ao Município, pois, não compete legislar sobre essa matéria, como já decidiu, em sede de repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal.

"RECURSO. Agravo convertido em Extraordinário. Competência privativa da União para legislar. Trânsito e transporte. Repercussão geral reconhecida. Precedentes. Reafirmação da jurisprudência. Recurso improvido. É incompatível com a Constituição lei municipal que impõe sanção mais gravosa que a prevista no Código de Trânsito Brasileiro, por extrapolar a competência legislativa do município."

(STF, Pleno, ARE 639.496/MG, rel. Min. Cezar Peluso, j. 16.06.2011)

No exercício dessa competência, a União editou a Lei Federal 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Para aperfeiçoamento da acessibilidade e mobilidade das pessoas e a integração entre os diferentes tipos de transporte urbano, a lei fez uso do critério da extensão territorial dos interesses, segundo as normas constitucionais de distribuição de competências, reservando ao Município competência para planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano.

"Art. 12. 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.

[...]

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;"

A dicção legal permite inferir que citados dispositivos eram suficientes para a edição de ato regulamentar no âmbito municipal acerca do transporte individual de passageiros de utilidade pública, o serviço de carona solidária e o compartilhamento de veículos sem condutor,

de que cuida o Decreto Municipal 56.981/16. Com efeito, as três formas de uso intensivo do viário urbano para exploração econômica podem ser enquadradas como serviço de utilidade pública de transporte individual de passageiros. Nessa esteira, o decreto cujos efeitos a presente propositura quer sustar não inova o ordenamento jurídico, não invade a competência legislativa privativa da União, mas apenas regulamenta como a lei federal será executada no âmbito deste Município.

Cabe fazer o registro de que o precitado art. 12 da Lei Federal 12.587/12, em sua redação original, admitia que os serviços públicos de transporte individual de passageiros somente pudessem ser prestados sob regime de permissão, o que só ocorria com os táxis. A norma teve sua redação alterada pela Lei Federal 12.685/13, que excluiu a expressão "prestados sob permissão", permitindo, a partir de então, que outras formas de serviço, além de táxis, possam ser prestados, em prestígio aos princípios que fundam a ordem econômica brasileira, em especial os da livre iniciativa, da concorrência e da defesa do consumidor (art. 170 da Constituição Federal). É nesse sentido que, nos autos da ação em que se discute a constitucionalidade dessa espécie de serviço no Supremo Tribunal Federal, a Procuradoria Geral da República se manifestou (ADPF 449/DF).

Seja como for, para dar cabo à celeuma, a Lei Federal 12.587/12 foi recentemente alterada pela Lei Federal 13.640, de 26 de março de 2018, incluindo a previsão expressa de serviços dessa natureza:

"Art. 4º. Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

X - transporte remunerado privado individual de passageiros: 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.

[...]

Art. 11-A. Compete exclusivamente aos Municípios e ao Distrito Federal regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei no âmbito dos seus territórios."

Dessa forma, se havia alguma dúvida antes, agora não há mais: a própria União, no exercício da competência legislativa privativa, passou a cuidar do transporte individual intermediado por operadores de tecnologia, esgotando a disciplina da matéria. Cabe apenas a sua regulamentação, o que pode ser feito no âmbito de cada ente federativo, como fizera o Município de São Paulo dois anos atrás.

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 22/08/2018.

Caio Miranda Carneiro - PSB

Celso Jatene - PR - Autor do Voto Vencedor

Cláudio Fonseca - PPS

Edir Sales - PSD

Reis - PT

VOTO VENCIDO DO RELATOR JOÃO JORGE DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 0063/16.

Trata-se de Projeto de Decreto Legislativo, de autoria dos nobres Vereadores Adilson Amadeu e Salomão Pereira que visa sustar, em todos os seus termos, o Decreto nº 56.981, de 10 de maio de 2016, que dispõe sobre o uso intensivo do viário urbano municipal para

exploração de atividade econômica privada de transporte individual de passageiros de utilidade pública, o serviço de carona solidária e o compartilhamento de veículos sem condutor.

Sob o ponto de vista estritamente jurídico, o projeto merece prosperar.

Nos termos da Lei Orgânica, compete à Câmara Municipal "zelar pela preservação de sua competência legislativa, sustando atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar" (art. 14, XIII).

O primeiro aspecto a ser deslindado no caso vertente é, então, a competência do município para legislar sobre transportes no âmbito de seu território.

Com efeito, a Constituição Federal estabeleceu competir privativamente à União legislar sobre diretrizes da política nacional de transporte. No exercício dessa competência, a União editou a Lei Federal n.º 12.587/2012 (Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana).

Recentemente foi editada a Lei Federal nº 13.640, de 26 de março de 2018, que introduziu alterações na Lei nº 12.587/12 a fim de regulamentar o transporte remunerado privado individual de passageiros. Essa lei modificou a redação do inciso X do art. 4º e previu no "caput" do art. 11-A a competência exclusiva dos Municípios e do Distrito Federal para regulamentar e fiscalizar o serviço:

"Art. 4o Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

X - transporte remunerado privado individual de passageiros: 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.

Art. 11-A. Compete exclusivamente aos Municípios e ao Distrito Federal regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei no âmbito dos seus territórios."

Afirmada a competência municipal para a regulamentação (organização, disciplina e fiscalização) dos serviços de utilidade pública de transporte remunerado privado individual de passageiros, impõe-se aclarar o instrumento adequado à normatização do tema.

Na esteira do que defende Celso Antônio Bandeira de Mello (Curso de Direito Administrativo; Ed. 20; Malheiros; p. 318/319):

O Texto Constitucional brasileiro, em seu art. 5º, II, expressamente estatui que: "Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei".

Note-se que o preceptivo não diz "decreto", "regulamento", "portaria", "resolução" ou quejandos. Exige lei para que o Poder Público possa impor obrigações aos administrados. É que a Constituição brasileira, seguindo tradição já antiga, firmada por suas antecedentes republicanas, não quis tolerar que o Executivo, valendo-se de regulamento, pudesse, por si mesmo, interferir com a liberdade ou propriedade das pessoas.

Por esse motivo, ao chefe do Executivo compete expedir decretos e regulamentos para a fiel execução de leis (CF/88, art. 84, IV e Lei Orgânica, art. 69, III).

De outro giro, não se nega a existência de abalizada doutrina a defender a inauguração, a partir da EC n.º 32/2000, dos denominados "decretos autônomos", compreendidos como decretos sem feição regulamentar, cuja validade emana diretamente da Constituição Federal.

No entanto, tais normas encontram azo exclusivamente no campo da tipologia estabelecida pela norma ápice, ou seja, "organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos", bem como "extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos" (CF/88, art. 84, VI).

Veja-se, por conseguinte, que "em todas essas situações, a atuação do Poder Executivo não tem força criadora autônoma, nem parece dotada de condições para inovar decisivamente na ordem jurídica, uma vez que se cuida de atividades que, em geral, estão

amplamente reguladas na norma jurídica" (MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; Curso de Direito Constitucional; 6ª ed. Saraiva, p. 949; grifou-se).

O Decreto n.º 56.981/2016 claramente não se amolda às situações previstas na Constituição Federal. Insta observar, por oportuno, que se encontra em trâmite nesta Casa o PL n.º 203/16 visando à regulação da matéria em pauta.

Esse ato administrativo, então, tem por objetivo puro e simples, arvorar-se como sucedâneo de lei; abreviar o devido processo legislativo que culminaria na edição de lei, o único instrumento normativo adequado para reger os serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros.

Não se desconhece a relevância da questão subjacente ao Decreto n.º 56.981/2016. Da mesma forma, é inquestionável que a situação clama por regulamentação imediata. Nada obstante, a atividade normativa não pode efetivar-se ao arrepio das normas constitucionais. Esse é o preço a pagar pela manutenção da higidez do Estado de Democrático de Direito, no bojo do qual o princípio da repartição de poderes assume curial relevo.

Saliente-se que o fato de o Decreto n.º 56.981/2016 ter tido alguns de seus dispositivos alterados pelos Decretos ns. 57.750/2017, 57.939/2017 e 58.084/2018 não oblitera as conclusões aqui adotadas, uma vez que referidas modificações continuam incidindo no vício aqui constatado.

Por fim, observe-se que o decreto legislativo é o instrumento apto a ser utilizado nas hipóteses em que o Poder Executivo exorbita de sua competência regulamentar e usurpa a competência legislativa da Câmara, nos termos do art. 236, caput, do Regimento Interno, devendo a matéria ser submetida à apreciação do Plenário, nos termos do art. 105, XIII, do Regimento Interno.

Ante o exposto, na forma do Substitutivo que segue, apresentado para adequar o texto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar n.º 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, somos PELA LEGALIDADE.

SUBSTITUTIVO N.º DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N.º 0063/16.

Susta o Decreto n.º 56.981, de 10 de maio de 2016, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica sustado, em todos os seus termos, o Decreto n.º 56.981, de 10 de maio de 2016, que dispõe sobre o uso intensivo do viário urbano municipal para exploração de atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiros de utilidade pública, o serviço de carona solidária e o compartilhamento de veículos sem condutor.

Art. 2º As despesas com a execução do presente Decreto Legislativo correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 3º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 22/08/2018.

Aurélio Nomura - PSDB - Presidente

Caio Miranda Carneiro - PSB - Contrário

Celso Jatene - PR - Contrário

Cláudio Fonseca - PPS - Contrário

Edir Sales - PSD - Contrário

Fábio Riva - PSDB - Abstenção

João Jorge - PSDB - Relator

Reis - PT - Contrário

Sandra Tadeu - DEM

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 30/08/2018, p. 80

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.