



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 442/2017 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 0005/17.

Trata-se de Projeto de Decreto Legislativo, de autoria do nobre Vereador Adilson Amadeu, que visa sustar, em todos os seus termos, a alínea "a" do inciso I e o inciso XI, ambos do art. 5º, o inciso I do art. 7º e o art. 8º, todos da Portaria nº 111/15 da Secretaria Municipal de Transportes, que regulamenta e credencia plataformas tecnológicas de conexão entre passageiros e taxistas.

Os dispositivos cuja sustação é pretendida neste decreto dispõem o seguinte: (i) dever das operadoras que prestam o serviço de disponibilizar no programa, aplicativo ou base tecnológica de comunicação taxímetro virtual para mensuração da tarifa, obedecido o limite previsto no art. 2º do Decreto Municipal nº 56.489/15 e atendidos os parâmetros metrológicos aplicáveis (art. 5º, inciso I, alínea "a"); (ii) dever de referidas operadoras de permitir a instalação do programa, aplicativo ou base tecnológica de comunicação em smartphones ou tablets somente com o lacre digital da Prefeitura (art. 5º, inciso XI); (iii) aplicação da sanção de advertência em virtude do descumprimento de qualquer obrigação estabelecida na Portaria, bem como nas normas da legislação e regulamentação aplicáveis (art. 7º, inciso I); e (iv) sujeição dos serviços de que trata a Portaria à incidência do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS, nos termos da legislação de regência (art. 8º).

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 n.º 12.587/2012 (Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana).

A interpretação acerca da competência legislativa municipal em matéria de serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros é autêntica e emana do próprio legislador federal. A esse respeito confira-se o seguinte dispositivo do citado diploma:

"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."

Afirmada a competência municipal para a regulamentação (organização, disciplina e fiscalização) dos serviços de utilidade pública de transporte 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).

Os dispositivos da Portaria nº 111/15 da Secretaria Municipal de Transportes cuja sustação é pretendida neste decreto claramente não se amoldam às situações previstas na Constituição Federal, tendo por objetivo puro e simples arvorar-se como sucedâneo de lei, bem como 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, ainda que somente quanto aos aspectos de disponibilização e permissão para instalação de programas de conexão entre passageiros e taxistas, aplicação de sanções pelo descumprimento da norma e sujeição de referidos serviços ao recolhimento de impostos.

Com efeito, trata-se de imposição de atividades, sanções e impostos aos particulares, em nítido desrespeito ao princípio constitucional da reserva legal, segundo o qual ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (art. 5º, inciso II, da Constituição Federal) e, mais especificamente no campo tributário, ao princípio da legalidade estrita, de acordo com o qual é vedado à União, aos Estados e aos Municípios exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça (art. 150, inciso I, da Constituição Federal).

Não se desconhece a relevância da questão subjacente à regulamentação das plataformas tecnológicas de conexão entre passageiros e taxistas. 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 Democrático de Direito, no bojo do qual o princípio da repartição de poderes assume curial relevo.

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 mesmo diploma.

Ante o exposto, na forma do Substitutivo que segue, apresentado para adequar o texto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, somos PELA LEGALIDADE.

**SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE DECRETO
LEGISLATIVO Nº 0005/17.**

Susta, em todos seus termos, a alínea "a" do inciso I e o inciso XI, ambos do art. 5º, o inciso I do art. 7º e o art. 8º, todos da Portaria nº 111/15 da Secretaria Municipal de Transportes, que regulamenta e credencia plataformas tecnológicas de conexão entre passageiros e taxistas, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Ficam sustados, em todos os seus termos, a alínea "a" do inciso I e o inciso XI, ambos do art. 5º; o inciso I do art. 7º e o art. 8º, todos da Portaria nº 111/15 da Secretaria Municipal de Transportes, que regulamenta e credencia plataformas tecnológicas de conexão entre passageiros e taxistas.

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, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 04/05/2017.

Mario Covas Neto - PSDB – Presidente

Caio Miranda Carneiro – PSB - contrário

Claudinho de Souza – PSDB

Edir Sales – PSD

Janaína Lima – NOVO - contrário

Reis – PT - relator

Rinaldi Digilio – PRB

Sandra Tadeu – DEM

Zé Turin – PHS

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 06/05/2017, p. 102

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