



Prefeitura do Município de São Paulo

São Paulo, 14 de março de 2018.

GABINETE DO PREFEITO

Ofício A. J. L. nº 97/2018-C

Ref.: Ofício SGP-12 nº 796/2017

DOCREC

227/2018

Senhor Presidente

Reportando-me ao ofício acima referenciado, atendendo ao requerido pela Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, encaminho a essa Presidência cópia das informações prestadas pela Secretaria Municipal de Transportes a respeito do Projeto de Decreto Legislativo nº 63/2016, que dispõe sobre a sustação dos efeitos do Decreto nº 56.981, de 10 de maio de 2016, relativo ao 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 na Cidade de São Paulo.

Outrossim, encaminho cópia da decisão, ainda não transitada em julgado, proferida pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, que julgou extinta, sem julgamento de mérito, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2227163-78.2016.8.26.0000, cujo objeto é a declaração de inconstitucionalidade do Decreto nº 56.981/2016.

Na oportunidade, renovo a essa Presidência meus protestos de apreço e consideração.

CESAR AZEVEDO
Chefe de Gabinete
Casa Civil

Ao

Excelentíssimo Senhor

VEREADOR MILTON LEITE

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

MTGS/SFM/vvs
Resp 54-16



TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PODER JUDICIÁRIO

São Paulo

2017 - 0.172.174-5

Danielia Rodrigues da Silva
AGPP - SG/MAJL
RF 725.194

Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2227163-78.2016.8.26.0000

REQUERENTE - PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE
SÃO PAULO

REQUERIDO - PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO PAULO

CÓPIA

VOTO Nº 27.989

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Decreto nº 56.981, de 10 de maio de 2016, do Município de São Paulo, 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” Diploma editado para regulamentar “os artigos 12 e 18, I, da Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, disciplinando o uso intensivo do viário urbano no Município de São Paulo para exploração de atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiros de utilidade pública e regula o serviço de carona solidária e de compartilhamento de veículo sem condutor no Município” Norma federal que remete aos municípios sua regulamentação **Decreto regulamentar** e não diploma inovador e autônomo, que escapa ao controle concentrado de constitucionalidade Eventual discrepância ou divergência com a lei que está a regulamentar (art. 84, IV, da CF), ou excesso ou exorbitância, para avançar sobre o campo de reserva legal que pode ocasionar crise de legalidade Norma passível apenas de controle de legalidade, não sujeita ao controle concentrado de constitucionalidade Ofensa à Constituição que pode se dar por via reflexa, e não direta, exigida pela ação constitucional Jurisprudência do C. STF Preliminar de inadequação da via eleita, acolhida, **julgado extinto o processo sem resolução do mérito** (art. 485, IV, do NCPC).

A presente ação visa a declaração de inconstitucionalidade do Decreto nº 56.981, de 10 de maio de 2016, do Município de São Paulo (fls. 48).

Afirma o proponente, consoante a síntese lançada na ementa da petição inicial:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO N. 56.981, DE 10 DE MAIO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. VÍCIO FORMAL. OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

CÓPIA

2017 - 0.179.176.6

Danélia Rodrigues dos Santos
 AGPP 256/MATL
 FF 723.194

1. Decreto Municipal 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 remunerado de passageiros de utilidade pública, o serviço de carona solidária e o compartilhamento de veículos sem condutor.

2. A imposição de vedações, obrigações e sanções a particulares é matéria submetida à reserva legal. Decreto municipal que, a pretexto de regulamentar lei federal, inovou acerca do tema, de forma autônoma, genérica e abstrata, mediante a disciplina ao exercício de atividade privada de transporte. Ofensa aos artigos 111 e 144 da CE/89 (artigo 5º, II, 37, e 182 da CF)”.

Requer a concessão de liminar para suspensão da eficácia do decreto impugnado, afirmando que “o perigo da demora decorre da periclitção à segurança jurídica, pois, o resultado da atividade dos órgãos criados gera efeito para terceiro (autores e vítimas de delitos) e tem a perspectiva de sua anulação por conta da inconstitucionalidade apontada, gerando estado de incerteza e instabilidade acerca dos efeitos decorrentes”. Ao final, requer a procedência da ação.

Indeferi o pedido de liminar (fls. 372/373).

A douta Procuradoria Geral do Estado deixou de se manifestar por se tratar de matéria exclusivamente local (fls. 395/396).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

CÓPIA

4
 2017-0.179.174-5

Danúbia Rodrigues dos Santos
 AGPP - SQUATL
 RF-725.194

O Prefeito do Município de São Paulo prestou informações (fls. 400/421). Preliminarmente, alega: **a)** o objeto desta ação é um decreto regulamentar; portanto, “inexiste autonomia normativa suficiente para ser atacada via controle de constitucionalidade, pois entre ele e a Constituição Estadual há o intermédio da Lei Federal n. 12.587, de 03 de janeiro de 2012”, sendo que “eventual crise seria de legalidade e não de constitucionalidade, pelo que não pode ser objeto de controle concentrado”; **b)** reconhecida a dependência entre esse Decreto e a Lei Federal 12.587/2012, de que extrai o fundamento de validade, impõe-se o reconhecimento da inadequação da via eleita (art. 485, IV, do NCPC), sob pena de violação ao entendimento jurisprudencial pacífico. **No mérito**, alega: **c)** o decreto não alterou o ordenamento vigente, mas apenas o complementou para dar concretude, execução aos dispositivos legais existentes; **d)** existindo diretrizes gerais, não há que se falar em necessidade de elaboração de nova lei em sentido estrito pela Municipalidade, pois não pretende inovar no ordenamento jurídico, mas desenvolver, concretizar, tornar específico o que já está disposto na lei, de maneira fiel, sem qualquer modificação ou inovação; **e)** não faz sentido sujeitar a complementação da Lei Federal 12.587/12 à lei em sentido estrito, pois se está diante de poder regulamentar, exercido por decreto; **f)** as regras contidas no decreto não impõem obrigações aos prestadores na relação com os usuários, mas apenas fixam premissas para a exploração do viário urbano, sendo que o modelo da atividade foi ditado pelo mercado, que tem a primazia e não foi modificado; **g)** as matérias veiculadas no decreto atacado estão sujeitas ao princípio da legalidade, mas não ao da reserva legal, por competir à Administração a disciplina sobre a exploração econômica de seu viário, sempre visando a compatibilização com os fins constitucionais (arts. 170 e 182 CF; arts. 12 e 18, I, Lei Federal 12.587/12); **h)** sempre cumpriu o ônus de regulamentar os serviços de utilidade pública de transporte individual privado de passageiros em seu território exercidos, com obediência ao conteúdo e aos parâmetros definidos na lei nacional, que lhe serve de fonte direta de validade e fundamento. Requer, assim, o acolhimento da preliminar para que seja extinta a ação, por inadequação da via eleita (art. 485, IV, do NCPC). Subsidiariamente, requer, no mérito, seja julgada improcedente a ação.

A douta Procuradoria Geral de Justiça manifestou-se pela rejeição da preliminar e, no mérito, pela procedência da ação (fls. 423/438).

É o relatório.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

5

2017 - 0.179.174 - 5

Daniel Rodrigues dos Santos
MPPA - EGMINT
RA 735.150

CÓPIA

1. A Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que **“institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências”** (destaquei), estabelece, em seus artigos 12 e 18, o seguinte:

“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 (Redação dada pela Lei nº 12.865, de 2013).”

“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;” (destaquei).

O Município de São Paulo, por ato de seu Prefeito Municipal, buscando regular o serviço de transporte individual remunerado de passageiros, distinto dos taxis, já objeto de regulamentação própria, editou o Decreto nº 56.981, de 10 de maio de 2016, visado nesta demanda, objetivando dar cumprimento a essa disposição da lei federal, como anuncia sua ementa:

“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” (fls. 378/386).

Seu artigo art. 1º estabelece:

“Art. 1º. Este decreto regula os artigos 12 e 18, I, da Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, disciplinando o uso intensivo do viário urbano no Município de São Paulo para exploração de atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiros de utilidade pública e regula o serviço de carona solidária e de compartilhamento de veículo sem condutor no Município (negritei).

Parágrafo único. Este decreto não se aplica aos serviços prestados na Lei Municipal nº 7.329, de 11 de julho de 1969” .



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO

São Paulo

CÓPIA

2017-0179174-5

2017-0179174-5
10/09/2017
10/09/2017
10/09/2017

A questão que se coloca com a propositura desta ação é a de saber se o decreto em pauta cumpre a missão que anuncia, de apenas e objetivamente regulamentar a lei federal ou, por via oblíqua, constitui norma com caráter geral e abstrato, criando direito novo e cogente, sob a capa de regulamentar a lei, especialmente no campo do exercício do poder de polícia e à aplicação de sanções consequentes ao desrespeito das normas de regência que edita.

2. O sempre autorizado HELY LOPES MEIRELLES (*Direito Administrativo Brasileiro*, atualizado por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, Malheiros Editores, 35ª edição/2009, p. 129 e segs.) ensina que o

““O *poder regulamentar* é a faculdade de que dispõem os Chefes de Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) de explicar a lei para sua correta execução, ou de expedir decretos autônomos sobre matéria de sua competência ainda não disciplinada por lei. É um poder inerente e privativo do Chefe do Executivo (CF, art. 84, IV), e, por isso mesmo, indelegável a qualquer subordinado.

“No poder de chefiar a Administração está implícito o de regulamentar a lei e suprir, com normas próprias, as omissões do Legislativo que estiverem na alçada do Executivo. Os vazios da lei e a imprevisibilidade de certos fatos e circunstâncias que surgem, a reclamar providências imediatas da Administração, impõem se reconheça ao Chefe do Executivo o poder de *regulamentar*, através de *decreto*, as normas legislativas incompletas, ou de prover situações não previstas pelo legislador, mas ocorrentes na prática administrativa. O essencial é que o Executivo, ao expedir regulamento ao expedir regulamento autônomo ou de execução da lei -, não invada as chamadas “reservas da lei”, ou seja, aquelas matérias só disciplináveis por lei, e tais são, em princípio, as que afetam as garantias e os direitos individuais assegurados pela Constituição (art. 5º)”.

No caso em apreço, está-se diante de decreto regulamentar ou de execução, destinado a explicitar normas que possibilitam a exata compreensão e o alcance da lei regulamentada. Ensina o mesmo autor (op. cit., p. 183) que

“Decreto regulamentar ou de execução : é o que visa a explicar a lei e facilitar e facilitar sua execução, aclarando seus mandamentos e orientando sua aplicação. Tal decreto comumente aprova, em texto à parte, o *regulamento* a que se refere” (...).

Em seguida, aludindo ao regulamento propriamente dito, como ato distinto do decreto, mas posto em vigor por seu intermédio (neste caso, o regulamento em discussão se contém no texto do próprio decreto), explica que



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

CÓPIA

2017-0.179.174-5

Brasão do Estado de São Paulo
ABPPA-SGMATL
PP 725.184

“Os *regulamentos* são atos administrativos, postos em vigência por decreto, para especificar os mandamentos da lei ou prover situações ainda não disciplinadas por lei. Desta conceituação ressaltam os caracteres marcantes do regulamento: ato administrativo (e não legislativo); ato explicativo ou supletivo da lei; ato hierarquicamente inferior à lei; ato de eficácia externa.

“Leis existem que dependem de regulamentam para sua execução; outras há que são auto-executáveis (*self executing*). Qualquer delas, entretanto, pode ser regulamentada, com a só diferença de que nas primeiras o regulamento é condição de sua aplicação, e nas seguintes é ato facultativo do Executivo.

“O regulamento, embora não possa modificar a lei, tem a missão de explica-la e de prover sobre minúcias não abrangidas pela norma geral editada pelo Legislativo. Daí a oportuna observação de Medeiros Silva de que “a função do regulamento não é reproduzir, copiando-os literalmente, os termos da lei. Seria um ato inútil se assim fosse entendido. Deve, ao contrário, evidenciar e tornar explícito tudo aquilo que a lei encerra. Assim, se uma faculdade ou atribuição está implícita no texto legal, o regulamento não exorbitará, se lhe der forma articulada e explícita”.

ODETE MEDAUAR explica que o decreto “é ato administrativo da competência exclusiva do Chefe do Executivo, só podendo ser editado pelo Presidente da República, Governadores e Prefeitos. No ordenamento brasileiro, o decreto **tanto pode conter abrangência genérica, revestindo-se de caráter normativo**, como pode ter alcance individualizado” destaquei (Direito Administrativo Moderno, 18ª edição, Revista dos Tribunais, p. 165).

Não discrepa o pensamento da Professora MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO (Direito Administrativo, Ed. Atlas, 26ª edição, 2013, p. 233), segundo a qual

“**Decreto** é a forma de que se revestem os atos individuais ou gerais, emanados do Chefe do Poder Executivo (Presidente da República, Governador e Prefeito).

“Ele pode conter, da mesma forma que a lei, regras gerais e abstratas que se dirigem a todas as pessoas que se encontram na mesma situação (decreto geral) ou pode dirigir-se a pessoa ou grupo de pessoas determinadas. Nesse caso, ele constitui decreto de efeito concreto (decreto individual). É o caso de um decreto de desapropriação, de nomeação, de demissão”.

E explica, distinguindo:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

CÓPIA

2017 - 0.179.174 - 5

Dandíia Rodrigues dos Santos
AGFP - SGM/MTL
RF 725.104

“Quando produz efeitos gerais, ele pode ser:

1. **regulamentar** ou de **execução**, quando expedido com base no artigo 84, IV, da Constituição, para fiel execução da lei;
2. **independente** ou **autônomo**, quando disciplina matéria não regulada em lei. A partir da Constituição de 1988, não há fundamento para esse tipo de decreto no direito brasileiro, salvo nas hipóteses previstas no artigo 84, VI, da Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 32/01; assim mesmo, é uma independência bastante restrita porque as normas do decreto não poderão implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”.

Não se há perder de vista, evidentemente, a advertência do mesmo HELY LOPES MEIRELLES, de que

““Como ato inferior à lei, o regulamento não pode contrariá-la ou ir além do que ela permite. No que o regulamento infringir ou extravasar da lei, é irritó e nulo, por caracterizar situação de ilegalidade. Quando o regulamento visa a explicar a lei (regulamento de execução), terá que se cingir ao que a lei contém; quanto se tratar de regulamento destinado a prover situações não contempladas em lei (regulamento autônomo ou independente), terá que se ater aos limites da competência do Executivo, não podendo, nunca invadir as *reservas da lei*, isto é, suprir a lei naquilo que é da exclusiva competência da norma legislativa (lei em sentido formal e material). Assim sendo, o regulamento jamais poderá instituir ou majorar tributos, criar cargos, aumentar vencimentos, perdoar dívidas ativas, conceder isenções tributárias e o mais que depender de lei propriamente dita”.

3. Procedida recordação dos conceitos e contornos do decreto e do regulamento por seu intermédio editado, e feita a advertência de que um e outro não podem exorbitar da lei, editando normas de caráter geral e abstrato invadindo o âmbito restrito das *reservas de lei*, torna-se à situação em concreto para resolver se o decreto em apreço desatende à sua vocação e exorbita da lei, para concluir, igualmente, se adequado o instrumento manejado pela Procuradoria Geral de Justiça.

A necessidade de regulamentação do sistema tratado no decreto em pauta já foi afirmada por este C. Órgão Especial no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2216901-06.2015.8.26.0000 (j 05.10.2016, afirmando o Desembargador FRANCISCO CASCONI, relator, que



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

9

CÓPIA

2017-0179174-5

Douglas Rodrigues dos Santos
AGEP - SGMATL
RF 728.194

“consideradas as características singulares do transporte público individual (táxis), uma **terceira conclusão** pode ser afirmada: **o transporte individual remunerado de passageiros por motoristas particulares previamente cadastrados em aplicativos não se constitui, tecnicamente, em serviço público, mas se enquadra no conceito de atividade econômica em sentido estrito, é dizer, de natureza privada (art. 3º, §2º, inciso III, alínea 'b', da LPNMU), que, diga-se, pode e deve ser regulamentado pela Municipalidade como qualquer outra atividade** (negritos do original, sublinhei, p. 65 do voto).

E registrou a vigência do decreto em julgamento, asseverando, mais adiante (p. 76/77 do mesmo voto) que

“O Município de São Paulo recentemente incorporou, em sua política de mobilidade urbana, o transporte privado individual remunerado de passageiros por motoristas particulares cadastrados em aplicativos, o que se consubstanciou no Decreto Municipal nº 56.981, de 10 de maio de 2016 (fls. 753/773), que *“dispõe sobre o uso intensivo do viário urbano municipal para exploração da atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiros, o serviço de carona solidária e o compartilhamento de veículos sem condutor”* grifou-se. O ato, cujo teor não comporta exame nesta sede, reconheceu expressamente a natureza privada da atividade”.

“Acostou o Sr. Prefeito Municipal, na sequência, documentos comprovando pedido e credenciamento de algumas empresas atuantes no mercado (“Cabify”, “Easy Táxi” e, posteriormente, “Uber” fls. 852/853, 857/858), externando postura que convalida o exercício da atividade no âmbito local. Ademais, há notícias¹ de que, atualmente, conhecidos aplicativos² originalmente voltados ao transporte público individual (táxi) passaram a oferecer também o serviço de transporte privado individual, revelando outra nítida consequência do efeito concorrencial” (p. 77 do voto).

A mesma vigência foi referida no voto parcialmente vencido do Desembargador PAULO DIMAS MASCARETTI, proferido nesse julgamento, afirmando Sua Excelência:

“Aliás, neste sentido, o artigo 15 do Decreto Municipal nº 56.489/2015, que disciplinou a criação da categoria dos “táxis pretos”, estabeleceu, *in verbis*:

“Art. 15. O Poder Executivo Municipal constituirá grupo de estudo para:

(...)

II - propor regulação de novos serviços de utilidade pública



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

CÓPIA

10

2017-01179174-5

Danélis Rodrigues dos Santos
 AGP - SGAM-PL
 17/725.194

de transporte individual de passageiros compreendidos no artigo 12 da Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, nos termos do artigo 4º da Lei nº 16.279, de 8 de outubro de 2015”.

“Em momento subsequente, foi editado o Decreto nº 56.981, de 10 de maio de 2016, que disciplinou “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”; ou seja, o Município expressamente admitiu a realização do “transporte remunerado de pessoas em veículos particulares cadastrados através de aplicativos para locais pré-estabelecidos” em seu sistema viário, impondo alguns parâmetros iniciais para que fosse exercido, todavia, a mera providência do Executivo Municipal tendente a disciplinar tal atividade, por si só, já afasta a alegação posta na exordial de que teria sido proibida com a edição da legislação atacada nos autos”.

4. O decreto em pauta, transcrito na petição inicial e reproduzido às fls. 48/49, sem dúvida, tem caráter geral, no que concerne à atividade prevista na lei federal, que busca regulamentar. É regulamentar e se submete às normas regulamentadas, desse modo sendo insuscetível do controle concentrado de constitucionalidade. Se o regulamento desborda da lei que objetiva regulamentar (art. 84, IV, da CF), passa a ser passível apenas do controle de legalidade, não de constitucionalidade. Adverte HELY LOPES MEIRELLES (cf. linhas atrás), que, *“como ato inferior à lei, o regulamento não pode contrariá-la ou ir além do que ela permite. No que o regulamento infringir ou extravar da lei, é irritó e nulo, por caracterizar situação de ilegalidade”*.

Em sendo assim, se o decreto em causa exorbita da lei, passando a dispor sobre “contornos ao exercício do poder de polícia”, campo reservado à lei, não ao decreto, como sustenta a propositura, está-se frente a controle de legalidade, não de inconstitucionalidade. Nesse passo, a inconstitucionalidade é reflexa, não direta, de sorte a escapar a alegação do campo da constitucionalidade exercitável como dispõe o artigo 97 da Constituição Federal.

O reclamo inicial é de haver necessidade de edição de lei específica para regulamentar o exercício do poder de polícia, como destaca o Senhor Prefeito Municipal em suas informações, transcrevendo trecho da propositura (cf. fls. 403):

“Com efeito. A lei federal 12.587/12 reserva aos municípios (art. 12 e 18, I) o poder disciplinar, regulamentar e organizar a prestação do serviço de transporte individual de utilidade pública.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

11

2017 - 0.179.174 - 5

CÓPIA

SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÃO

“Esta suplementação deve ser através de lei específica no sentido de reserva legal ou de lei em sentido formal, ou, ainda, de princípio da legalidade absoluta ou restrita, como ato normativo produzido no Poder Legislativo mediante o competente e respectivo processo legislativo.

“A previsão normativa do artigo 12 da Lei Federal n. 12.587/12, ao dispor que os “serviços de utilidade 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” exige complementação legal quanto aos contornos ao exercício do poder de polícia”.

Ora, como dito antes, se o decreto, regulamentando a lei federal, dela excede, editando normas cujas características essenciais de abstração, generalidade e impessoalidade, não são objeto da lei regulamentada e, por isso mesmo, são exigentes da edição de lei no sentido formal e material, e que deve ser objeto de exame e aprovação pelo Poder Legislativo municipal, como sustenta o digno Proponente, o caminho a seguir não é, seguramente, o da ação direta de inconstitucionalidade.

Neste sentido é a jurisprudência do C. Supremo Tribunal Federal em situação assemelhada (ARE 1014586/SP, Relator Ministro LUIZ FUX, j. 12.12.2016):

“A matéria relativa à legalidade da instrução normativa em questão, quando *sub judice* a controvérsia sobre eventual extrapolação do ato regulamentar em relação à lei regulamentada, implica a análise da legislação infraconstitucional aplicável à espécie, o que se revela inviável em sede de recurso extraordinário, por configurar ofensa indireta à Constituição da República. Nesse sentido, confira-se o julgamento do AI 519.375-AgR, Rel. Min. Eros Grau, 1ª Turma, DJ 19/8/2005, cuja ementa segue transcrita:

“AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. TRIBUTÁRIO. LEI Nº 8.200/91, ARTIGO 3º, INCISO I. CONSTITUCIONALIDADE DECLARADA PELO TRIBUNAL PLENO. DECRETO N. 332/91. NORMA REGULAMENTAR. APLICAÇÃO DA NORMA TRIBUTÁRIA.

1. Decreto n. 332/91. Norma regulamentar. Inconstitucionalidade de suas disposições por extrapolar o comando da Lei n. 8.200/91. Alegação improcedente. Se a norma regulamentar padece de vícios dessa espécie, a questão se resolve no âmbito da legalidade e não no âmbito da inconstitucionalidade.

2. Eventual declaração de ilegalidade de preceitos da



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

CÓPIA

2017 - 0.179.174 - 5

Danúbia R. de A. ...
 AGPP ...
 RF 725.102

norma regulamentar não exige o contribuinte da observância da legislação regulamentada, tendo em vista que o conteúdo e o alcance dos decretos restringem-se aos das leis em função das quais sejam expedidos (CTN, artigo 99).

Agravo a que se nega provimento.”

“Nessa linha de raciocínio, destaco ainda: ARE 923.604-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, 2ª Turma, DJe de 17/12/2015, ARE 674.519-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, 1ª Turma, DJe de 16/9/2014, AI 624.761-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma, DJe de 13/11/2009, AI 495.415-AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, 2ª Turma, DJ de 18/11/2005, RE 233.484-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, DJ de 6/8/2005.”

Sustenta a propositura conter o Decreto questionado normas inovadoras, referindo especialmente as relativas ao exercício do poder de polícia e à aplicação de sanções consequentes ao exercício desse poder, frente a condutas que desrespeitem ao que nele disposto. E nesse passo, viola o princípio constitucional da legalidade, porquanto devera o Poder Público Municipal editar lei específica regulando o exercício desse poder e dispondo sobre a imposição de sanções.

O exercício desse poder, atribuído pelo Decreto a órgãos da Administração Municipal, inclui o exercício das atividades de cadastramento de empresas, pessoas e veículos, segundo os critérios e requisitos que define, ao tempo em que inclui o poder de verificar a observância desses requisitos e os limites estabelecidos para as atividades que regula.

A definição das sanções e sua aplicação (artigos 30-32) o Decreto remete à respectiva legislação de regência, a que se vincula, não estabelecendo normas inovadoras e exorbitantes da lei federal que está a regulamentar:

“Art. 30. A infração a qualquer disposição deste decreto ou do regulamento enseja a aplicação das sanções previstas na legislação em vigor, sem prejuízo de outras regidas no ato de credenciamento.

Art. 31. As penalidades previstas para os serviços de que trata este decreto aplicam-se de forma plena em relação àqueles que operarem, clandestinamente, sem credenciamento, cadastro ou autorização regular.

Art. 32. Quem, de qualquer forma, concorrer para a prática de infrações à regulação dos serviços previstos neste decreto, incide nas penas a elas cominadas, na medida de sua culpabilidade”.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

fls. 473

13

2017 - 0.179.174 - 5
Danúbio Rodrigues de Santos
AGPP - ESMA/70
RF 724194

Diante de todo esse quadro, outra conclusão não resta senão a de que eventual excesso que o Decreto Municipal de São Paulo nº 56.981, de 10 de maio de 2016, esteja a cometer em face dos preceitos da Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que pretexta regularmente, deve ser objeto, se for o caso, a controle de legalidade, não da ação direta de inconstitucionalidade.

5. Ante o exposto, julgo extinto o processo, sem resolução do mérito, com fundamento no art. 485, IV, do Novo Código de Processo Civil.

É meu voto.

JOÃO CARLOS SALETTI
Relator
assinado digitalmente

Do Processo nº 2017-0.179.174-5

em 12/01/2018

(a).....**Manuella Xavier Lima**
Pront. 123.377-7

Interessado

Câmara Municipal de São Paulo.

Assunto

Projeto de Decreto Legislativo nº 63/2016, de autoria dos Vereadores Adilson Amadeu e Salomão Pereira, que susta os efeitos, em todos os seus termos, do Decreto nº 56.981, de 10 de maio de 2016.

DTP. GAB
Sr. Diretor:

CÓPIA

A proposta legislativa é louvável, porém não merece prosperar, pois suas regras iriam por abaixo todas as ações no âmbito municipal para construção da regulamentação dos aplicativos de transporte individual privado..

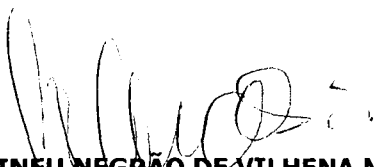
Posto isso, seria como dar aos já existentes diplomas municipais que contemplam a matéria o destino das folhas outonais, o que é incabível.

Assim sendo, os dispositivos propostos pelo PDL 63/16 perderam o seu objeto face a realidade atual e o nível de regulamentação alcançado, que deverá erigir uma coexistência harmoniosa entre essa modalidade e os taxistas paulistanos, fato que certamente será de concordância dos Nobres Edis autores da proposta.

Desta feita, por todo o exposto acima, é o presente no sentido de sugerir fortemente a manifestação no sentido contrário ao **Projeto de Decreto Legislativo nº 63/167**.

É o nosso parecer

23 de Janeiro de 2018.


IRINEU NEGRÃO DE VILHENA MORAES
Departamento de Transportes Públicos
DTP/AJU Assessor Jurídico

INVM/invm

Folha de Informação n.º

Do Processo 2017-0.179.174-5

em 30/01/2018 (a) ~~Verônica R. de Alencar~~
Pront. 123.447-1

Interessado

Câmara Municipal de São Paulo.

Assunto

Projeto de Decreto Legislativo nº 63/2016, de autoria dos Vereadores Adilson Amadeu e Salomão Pereira, que susta os efeitos, em todos os seus termos, do Decreto nº 56.981, de 10 de maio de 2016.

SMT.CH.GAB
Senhor Chefe de Gabinete

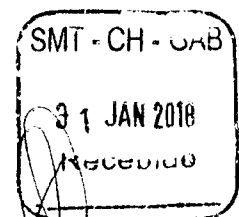
CÓPIA

Restituímos o presente a Vossa Senhoria, com o parecer que ratifico da Assessoria Jurídica do Departamento de Transportes Públicos em folhas retro, sobre os dispositivos propostos pelo Projeto Legislativo nº 63/2016, que versa a respeito de sustar os efeitos, em todos seus termos, do Decreto nº 56.981, de 10 de maio de 2016.

Cordialmente,



MARCOS ANTONIO LANDUCCI
Departamento de Transportes Públicos
Diretor

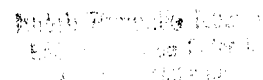


MAL/INVM/vpa

Do Processo n.º 2017-0.179.174-5

Folha de Informação nº 27
em 05/02/18 (A) 

U R G E N T E



Interessado: Câmara Municipal de São Paulo - CMSP

Assunto: Projeto de Decreto Legislativo nº 63/2016, de autoria dos Vereadores Adilson Amadeu e Salomão Pereira, que susta os efeitos, em todos seus termos, do Decreto nº 56.981, de 10 de maio de 2016 (revoga decreto 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). Pedido de subsídios.

Inf. nº 208/18

CÓPIA

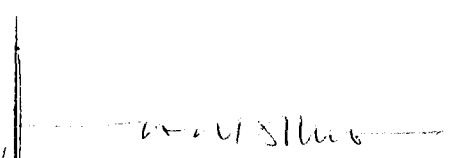
SMT.AT

Srs. Assessores

Pedro Ivo Biancardi Barboza e André Castro

Encaminho para conhecimento e manifestação, seguindo para Assessoria Institucional para os assessores Dika Vidal e José Guilherme para ciência.
Ato contínuo para SMT.AJ para análise e manifestação.

São Paulo, 02 de fevereiro de 2018


JOÃO MANOEL SCUDELER DE BARROS
Chefe de Gabinete - SMT

JMSB/bbs

Folha de Informação nº...²⁸.....

Do PA 2017-0.179.174-5

em 06/02/2018 (a).....

Laura Santana O. da Silva
Pront. 124.023-4
SMT - 001

INTERESSADO: Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes - SMT

ASSUNTO: Câmara Municipal de São Paulo – Projeto de Decreto Legislativo nº 63/2016, de autoria dos vereadores Adilson Amadeu e Salomão Pereira. Sustação dos efeitos, em todos os seus termos, do Decreto nº 56.981, de 10 de maio de 2016.

SMT.CH.GAB

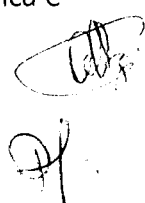
CÓPIA

Trata-se de proposta de sustação dos efeitos do Decreto supra, 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.

Quanto ao mérito da propositura e justificativas, passamos a nos manifestar.

Primeiramente, não persiste a liminar que dava embasamento à atuação da OTTC. Uber do Brasil Tecnologia Ltda., considerando que foi editado o Decreto em comento que disciplinou a matéria, bem como a Resolução nº 16, de 07 de julho de 2017, alterada pela Resolução 18, de 08 de janeiro de 2018, que dispõe sobre os requisitos mínimos exigidos para cadastramento de condutores nas Operadoras de Tecnologia de Transporte Credenciadas – OTTCs para exploração de atividade econômica privada de transporte individual de passageiros, a qual permite a fiscalização da prestação de tais atividades, sujeitas aos requisitos trazidos pela referida Resolução, pelo Poder Público.

Ademais, necessário lembrar que o Decreto nº 56.981, de 10 de maio de 2016 regulamenta os artigos 12 e 18, I, da Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, disciplinando o **uso intensivo do viário urbano no Município de São Paulo** para exploração de atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiros de utilidade pública e



Folha de Informação nº...29.....

Do PA 2017-0.179.174-5

em 06/02/2018 (a).....

CÓPIA

Laura Santana O. da Silva
Pront. 124.023-4
SMT - 001

regula o serviço de carona solidária e de compartilhamento de veículo sem condutor no Município.

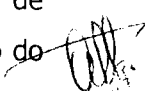
Neste passo, a supramencionada Lei Federal trata da Política Nacional de Mobilidade Urbana é instrumento da política de desenvolvimento urbano de que tratam o inciso XX do art. 21 e o art. 182 da Constituição Federal, objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município, tal qual disposto em seu art. 1º.

Desse modo, não haveria, ao que nos parece, qualquer infringência à Constituição Federal ou à competência do CONTRAN ou DENATRAN, já que a Municipalidade pode legislar sobre o uso do viário urbano, o que não se confunde com o assunto trânsito ou transporte.

No que toca à competência do Município em legislar sobre serviços de transporte individual, cumpre-nos colacionar abaixo os principais aspectos da Política de Mobilidade Urbana objeto da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, e do Decreto Municipal nº 56.834, de 24 de fevereiro de 2015.

Necessário lembrar que o Decreto nº 56.981, de 10 de maio de 2016 regulamenta os artigos 12 e 18, I, da Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, disciplinando o **uso intensivo do viário urbano no Município de São Paulo** para exploração de atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiros de utilidade pública e regula o serviço de carona solidária e de compartilhamento de veículo sem condutor no Município.

Neste passo, a supramencionada Lei Federal trata da Política Nacional de Mobilidade Urbana é instrumento da política de desenvolvimento urbano de que tratam o inciso XX do art. 21 e o art. 182 da Constituição Federal, objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município, tal qual disposto em seu art. 1º.



Do PA 2017-0.179.174-5

Folha de Informação nº.....30.....

em 06/02/2018 (a).....

Laura Santana O. da Silva
Pront. 124.023-A
SMT - 001

CÓPIA

Desse modo, não haveria, ao que nos parece, qualquer infringência à Constituição Federal ou à competência do CONTRAN ou DENATRAN, ou, até mesmo, à legislação infraconstitucional, já que a Municipalidade pode legislar sobre o uso do viário urbano, o que não se confunde com o assunto trânsito ou transporte.

Nesse passo, vale trazemos os principais aspectos da Política de Mobilidade Urbana objeto da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, e do Decreto Municipal nº 56.834, de 24 de fevereiro de 2015.

Com efeito, o art. 12 da Lei Federal nº 12.587/12 estabelece o seguinte:

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.

Por conseguinte, o art. 18, inciso I, do mesmo diploma legal, dispõe:

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; (destaque nosso)

Portanto, há competência constitucional e legal do município para regular os serviços de transporte urbano, por tratar-se de assunto local, relativo ao desenvolvimento urbano e ao uso do sistema viário, nos termos do art. 30, inciso I, da Constituição Federal. E, neste diapasão, o transporte individual de passageiros por Operadoras de Transporte de Tecnologia Credenciadas, as chamadas "OTTCs.", interfere na mobilidade urbana, em especial na densidade do tráfego no município de São Paulo.


31

Do PA 2017-0.179.174-5

Folha de Informação nº.....³¹.....

em 06/02/2018 (a).....
Laura Santana O. da Silva
Pront. 124.023-
SMT - 001

A fim de corroborar este entendimento, citamos o art. 5º, incisos IV e VIII, da Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que trata dos princípios da Política Nacional de Mobilidade Urbana, e que dispõe o seguinte:

Art. 5º. A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios:

[...]

IV - eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano;

[...]

VIII - equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; (destaques nossos)

CÓPIA

Ainda, o art. 7º, incisos III e IV, do mesmo diploma legal, estabelece, como **objetivos** desta política, a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos de pessoas e cargas nas cidades, bem como a melhoria das condições urbanas da população no que tange à acessibilidade e mobilidade. Assim:

Art. 7º. A Política Nacional de Mobilidade Urbana possui os seguintes objetivos:

[...]

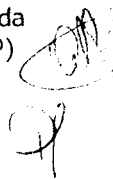
III - proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade;

IV - promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades; (destaque nosso)

Por sua vez, na mesma esteira de raciocínio, o Decreto Municipal nº 56.834, de 24 de fevereiro de 2015, estabelece princípios e objetivos similares.

Define o Plano de Mobilidade no município de São Paulo como o

"instrumento de planejamento e de gestão da Política Municipal de Mobilidade Urbana de São Paulo - PMMU, tendo por finalidade orientar as ações do Município no que se refere aos modos, serviços e infraestrutura viária e de transporte, que garantem os deslocamentos de pessoas e cargas em seu território, com vistas a atender às necessidades atuais e futuras da mobilidade em São Paulo para os próximos 15 (quinze) anos." (art. 1º, §1º)



Outrossim, com vistas à melhoria as condições de mobilidade urbana, estabelece que o Poder Executivo **priorizará a adequação do planejamento, o ordenamento e a operação da circulação urbana**, atuando em cooperação com entidades públicas e privadas, **em consonância com as políticas ambientais, de uso e ocupação do solo, de desenvolvimento econômico e de gestão da mobilidade**. (art. 1º, §2º).

No mesmo passo, estabelece como eixos dessa política:

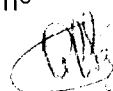
I - a mobilidade urbana como resultado de políticas públicas;

II - a organização do Sistema de Mobilidade Urbana para a oferta, com acessibilidade, de serviços universais, a partir da rede de transporte público coletivo e dos modos não motorizados de transporte;

III - o reconhecimento da mobilidade urbana como política fundamental para a melhoria da qualidade ambiental urbana.
(destaque nosso)

Portanto, foi com base nesses argumentos que o Decreto nº 56.981, de 10 de maio de 2016, foi criado, o qual, reiteramos, regula exatamente **o uso do viário urbano**, e não matéria referente a trânsito e transportes, vez que regulamenta as disposições da Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012, permitindo portanto a regulamentação da matéria por Decreto do Chefe do Executivo.

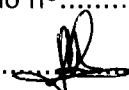
Assim, esta Assessoria Técnica entende não haver qualquer ilegalidade ou inconstitucionalidade na edição do Decreto nº 56.981, de 10 de maio de 2016, o que foi corroborado pela extinção sem julgamento do mérito da ação ADIN n. 2227163-78.2016.8.26.0000, pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, anexada às fls. 10/21, manifestando-se, dessa forma, contrariamente ao seguimento do Projeto de Lei nº 63/16.




Folha de Informação nº ³³.....

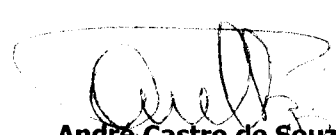
Do PA 2017-0.179.174-5

em 06/02/2018 (a).....


Laura Santana O. da Silva
Pront. 124.023-1
SMT - 001

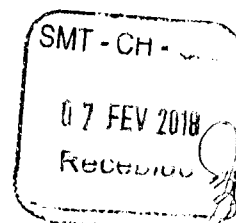
Desse modo, encaminhe-se à **Assessoria Institucional**, nos termos sugeridos pela Informação n. 208/18, de fls. 27.

São Paulo, 06 de fevereiro de 2018.


André Castro de Souza
Assessoria Técnica -- SMT


Pedro Ivo Biancardi Barboza
Assessoria Técnica -- SMT

CÓPIA



Folha de informação nº _____

Do processo nº 2017-0.179.174-5

em _____

(a) _____

Interessado

CASA CIVIL/ATL

Assunto

Projeto de Decreto Legislativo nº 63/2016 – sustar efeitos – Decreto Municipal nº 56.981/2016

Casa Civil/CH.GAB

Sr. Chefe de Gabinete

Diante das informações apresentadas pelo DTP e pela AT, que acolho, no sentido da contrariedade do Projeto de Decreto Legislativo nº 405/2017, restituo o presente a Vossa Senhoria para ciência e providências, no que couber.

São Paulo, _____ de _____ de _____

JOÃO MANOEL SCUDELER DE BARROS

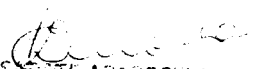
Chefe de Gabinete – SMT

CASA CIVIL/ATL

Senhora Assessora _____

De ordem do Sr. Assessor Técnico Chefe,
encaminho o presente para providências cabíveis.

6 de Fevereiro de 2018


ELISABETE APARECIDA MOTTA
Assessora Técnica
CASA CIVIL/ATL

