

**CONSULTORIA JURÍDICA
PARECER Nº 62**

PROJETO DE LEI Nº 12.183

PROCESSO Nº 77.159

De autoria do Vereador **PAULO SERGIO MARTINS**, o presente projeto de lei altera a Lei 8.527/2015, que permite manifestações culturais de rua nos locais e condições que especifica, para prever cadastramento dos artistas de rua.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 03/04, e vem instruída com os documentos de fls. 05/06.

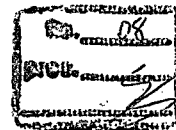
É o relatório.

PARECER:

A proposta em exame se nos afigura revestida da condição legalidade no que concerne à competência (art. 6º, "caput"), e quanto à iniciativa, que no caso concreto é concorrente (art. 13, I, c/c o art. 45), porquanto é deferido ao Vereador iniciar essa modalidade de projeto de lei, visto que legisla sobre assuntos de interesse local.

A matéria é de natureza legislativa, eis que visa a alteração de norma legal local – Lei 8.527/2015 – podendo se consubstanciar através de norma situada no mesmo nível daquela, dependendo, pois, do prévio aval da Edilidade.

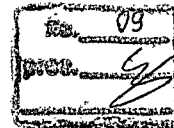
Cumpre também salientar que o projeto se caracteriza como norma de natureza essencialmente programática, visando somente positivar um vetor axiológico (diretrizes valorativas) à sua execução, não importando, assim, imposições ao poder Executivo, tampouco a ocorrência de despesas imprevistas.



Em questão análoga, referente à Lei 4.909/2016, do município de Itatiba, o Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, conforme acórdão que ora anexamos, assim se manifestou:

Processo: 2067776-27.2016.8.26.0000
Classe: Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos
Área: Cível
Relator(a): Moacir Peres
Comarca: São Paulo
Órgão julgador: Órgão Especial
Data do julgamento: 09/11/2016

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 4.909/16, do Município de Itatiba, que regulamenta o exercício das atividades dos profissionais em transportes de passageiros, "mototaxista", em entrega de mercadorias e em serviço comunitário de rua, e "motoboy", com o uso de motocicleta, e dispõe sobre regras de segurança do serviços de transporte remunerado de mercadorias em motocicletas e motonetas motofrete. Legislação que não interfere na gestão administrativa do Município. **Inexistência de vício de iniciativa Regra de polícia administrativa imposta a todos, indistintamente** - Legisladores que regulamentaram o trânsito adaptando-o às peculiaridades locais, não havendo se falar em ofensa à legislação federal. Criação de dever de fiscalização que não implica inconstitucionalidade. Ação julgada improcedente. (grifos nossos)



Como é possível verificar na íntegra do acordo em referência, o art 3º, inciso I, da Legislação analisada prevê o cadastramento dos particulares junto ao Poder Executivo, tendo tal dispositivo, assim como o restante do diploma legal, obtido a chancela de constitucionalidade por parte do Tribunal Bandeirante, no que tange à iniciativa do Poder Legislativo.

Relativamente ao quesito mérito, pronunciar-se-á o soberano Plenário.


DAS COMISSÕES:


Nos termos do Regimento Interno- inciso. I, do art. 139-, sugerimos a oitiva tão somente a Comissão de Justiça e Redação.


L.O.M.).


QUORUM: maioria simples (art. 44, "caput",
S.m.e.

Jundiaí, 17 de fevereiro de 2017.


Fábio Nadal Pedro
Consultor Jurídico


Ronaldo Salles Vieira
Consultor Jurídico


Douglas Alves Cardoso
Estagiário de Direito.


Elvis Brassaroto Aleixo
Estagiário de Direito.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2016.0000831115

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2067776-27.2016.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE METROPOLITANO E URBANO DE PASSAGEIROS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS SETCAMP, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITATIBA e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITATIBA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE. FARÁ DECLARAÇÃO DE VOTO O EXMO. SR. DES. SALLES ROSSI.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores PAULO DIMAS MASCARETTI (Presidente), FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, FRANCISCO CASCONI, FERRAZ DE ARRUDA, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO, BORELLI THOMAZ, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, AMORIM CANTUÁRIA, BERETTA DA SILVEIRA, SILVEIRA PAULILO, FRANÇA CARVALHO, ARTUR MARQUES, ADEMIR BENEDITO e XAVIER DE AQUINO julgando a Ação improcedente; E JOÃO NEGRINI FILHO e SALLES ROSSI (com declaração) julgando a ação procedente.

São Paulo, 9 de novembro de 2016.

Moacir Peres
RELATOR
Assinatura Eletrônica

VOTO Nº 29.899 (Processo digital)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2067776-27.2016.8.26.0000



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

AUTOR: SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE METROPOLITANO E URBANO DE PASSAGEIROS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS – SETCAMP

RÉUS: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITATIBA E PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITATIBA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE — Lei nº 4.909/16, do Município de Itatiba, que regulamenta o exercício das atividades dos profissionais em transportes de passageiros, “mototaxista”, em entrega de mercadorias e em serviço comunitário de rua, e “motoboy”, com o uso de motocicleta, e dispõe sobre regras de segurança dos serviços de transporte remunerado de mercadorias em motocicletas e motonetas — moto-frete — Legislação que não interfere na gestão administrativa do Município — Inexistência de vício de iniciativa — Regra de polícia administrativa imposta a todos, indistintamente — Legisladores que regulamentaram o trânsito adaptando-o às peculiaridades locais, não havendo se falar em ofensa à legislação federal — Criação de dever de fiscalização que não implica inconstitucionalidade — Ação julgada improcedente.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pelo Sindicato das Empresas de Transporte Metropolitano e Urbano de Passageiros da Região Metropolitana de Campinas – Setcamp – contra a Lei Municipal n. 4.909/16, que “dispõe sobre a regulamentação do serviço de 'moto-táxi' no Município de Itatiba e dá outras providências”.

O autor diz que o ato normativo impugnado possui vício de iniciativa e viola o princípio da separação dos poderes, invocando os artigos 1º, 5º e 144 da Constituição do Estado de São Paulo e 1º, 18 e 29 da Constituição Federal. Explica que compete privativamente ao prefeito a iniciativa de projeto



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

de lei que disponha sobre serviços públicos, nos termos dos artigos 37, inciso IV, da Lei Orgânica do Município e 47, inciso XVIII, da Constituição Estadual. Cita jurisprudência. Assere que há ofensa aos artigos 61 da Constituição Federal e 24, § 2º, incisos I e II, da Constituição Estadual. Acrescenta que a lei cria despesas sem indicar a fonte de custeio, infringindo o artigo 25, parágrafo único, da Constituição do Estado. Diz que a Lei federal n. 12.009/09 não autoriza os Municípios a instituírem o serviço público de mototáxi, reforçando que é da União a competência legislativa a respeito de trânsito e transporte, conforme o artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal. Esclarece que o Município não pode criar regras gerais relativamente ao transporte, citando julgados. Sustenta que a Lei n. 4.909/16 extrapola o interesse local. Aduz ofensa ao princípio da licitação, pois a lei disfarça de autorização o ato de outorga de serviço público, contrariando os artigos 4º, inciso IV, da Lei Orgânica e 117 da Constituição do Estado. Ressalta que somente é possível a autorização de serviços públicos nos casos do artigo 21, incisos XI e XII, da Constituição Federal. Acrescenta que os §§ 1º e 2º do artigo 5º da lei violam os princípios da razoabilidade e da eficiência, estatuídos no artigo 111 da Constituição Estadual, e o princípio do não retrocesso social. Assevera que há comprometimento do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão no serviço regular de transporte de passageiros, infringindo-se o artigo 117 da Constituição do Estado. Conclui reiterando que a lei não poderia criar despesa sem indicar os recursos disponíveis, conforme determinam os artigos 25, 174 e 176 da Constituição do Estado. Invoca o artigo 9º da Lei federal n. 12.587/12. Pede a concessão de liminar (fls. 1/29).

A liminar foi deferida (fls. 219/221).

Os réus prestaram informações (fls. 231/237 e 240).

Intimado, nos termos do artigo 90, § 2º, da Constituição Estadual, o Procurador Geral do Estado manifestou desinteresse na defesa do ato impugnado (fls. 242/243).

A douta Procuradoria Geral de Justiça opinou pela improcedência da



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ação (fls. 247/260).

O autor apresentou memoriais (fls. 263/264).

É o relatório.

Objetiva o Sindicato das Empresas de Transporte Metropolitano e Urbano de Passageiros da Região Metropolitana de Campinas – Setcamp – a “declaração da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.909/2016, reconhecendo-se a ineficácia da norma e de eventuais outras Leis Municipais que eventualmente alteraram a sua redação original e informando-se ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo da decisão colegiada. Subsidiariamente, seja declarada a inconstitucionalidade dos artigos da lei municipal que disponham especificamente acerca da atividade dos profissionais em transporte de passageiros, ‘mototáxi’” (fls. 28/29).

A ação é improcedente.

Dispõe a Lei Municipal nº 4.909, de 11 de março de 2016, que:

Art. 1º Esta Lei regulamenta o exercício das atividades dos profissionais em transportes de passageiros, “mototaxista”, em entrega de mercadorias e em serviço comunitário de rua, e “motoboy”, com o uso de motocicleta, e dispõe sobre regras de segurança do serviços de transporte remunerado de mercadorias em motocicletas e motonetas – moto-frete, nos termos da legislação federal vigente.

Art. 2º São atividades específicas dos profissionais de que trata o art. 1º:

I – transporte de mercadorias de volume compatível com a capacidade do veículo;

II – transporte de passageiros.

Art. 3º O serviço de “moto-táxi” será prestado por profissionais autônomos ou por cooperativas ou associações, dentro do perímetro do Município, mediante autorização da Prefeitura Municipal.

§ 1º É obrigatório prévio cadastro das cooperativas ou associações junto aos órgãos competentes da municipalidade para o início da prestação dos serviços.

§ 2º O cadastro de que trata o parágrafo anterior somente será concedido se a cooperativa ou associação contar com, no mínimo, 10 (dez) componentes aptos a prestarem os serviços.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

§ 3º A autorização prevista no “caput” deste artigo será concedida a título precário e com validade de 1 (um) ano, por ato do Poder Executivo, após parecer técnico dos órgãos competentes da municipalidade.

§ 4º A validade de 1 (um) ano da autorização poderá ser sempre renovada pelo mesmo período.

Art. 4º Para o exercício das atividades previstas no artigo 2º desta Lei é necessário, além do disposto no artigo 2º da Lei Federal n. 12.009, de 29 de julho de 2009, o seguinte:

I – Estar com a documentação da motocicleta completa e atualizada;

II – Estar com o veículo licenciado como motocicleta de aluguel;

III – Estar o veículo devidamente cadastrado junto à Prefeitura Municipal;

IV – Em caso de transporte de passageiros, o veículo somente poderá transportar uma única pessoa, que deverá ter à sua disposição um capacete protetor com touca descartável, que atenda as exigências legais;

V – O transportador autônomo ou as cooperativas ou associações prestadores dos serviços deverão manter seguro de vida e de danos pessoais que cubram despesas médicas e hospitalares, em valores mínimos correspondentes a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) e R\$ 5.000,00 (cinco mil) reais, respectivamente, independentemente do seguro obrigatório – DPVAT;

VI – O veículo deverá possuir protetor de escapamento além de todos os equipamentos exigidos pela legislação em vigor;

VII – Ser o veículo de modelo que caracterize 125 (cento e vinte e cinco) ou 150 (cento e cinquenta) cilindradas, com ano de fabricação não superior a 07 (sete) anos;

VIII – No veículo deverá ser afixado um adesivo, fornecido pela Prefeitura Municipal, no tanque de gasolina, constando o número da autorização, bem como o prazo de sua validade;

IX – O condutor do veículo deverá utilizar coleta de identificação, provido de elemento refletivo, com o número da autorização e o prazo de validade inscrito nas costas e no peito do colete.

Parágrafo Único. Os serviços de que trata esta Lei em hipótese alguma poderão ser realizados por veículos que não sejam motocicletas, sob pena de cassação da autorização de funcionamento.

Art. 5º A autorização para a prestação dos serviços de “moto-táxi” somente será concedida se o interessado inscrito satisfizer as seguintes exigências:

I – Possuir Carteira Nacional de Habilitação, em caráter definitivo na



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

categoria, há pelo menos 02 (dois) anos;

II – Apresentar certidão negativa de antecedentes criminais de crime de trânsito;

III – Ser aprovado em curso especializado, nos termos da regulamentação do CONTRAN, atualmente na Resolução nº 350, de 14 de junho de 2010 ou qualquer outra que venha a substituí-la.

§ 1º Será concedida, no máximo, 01 (uma) autorização para cada 2.000 (dois mil) habitantes ou fração, conforme certidão oficial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, que será atualizada a cada 03 (três) anos.

§ 2º Após deferidas as inscrições, serão as mesmas publicadas na imprensa oficial e, em havendo número superior ao acima previsto, a escolha será feita através de sorteio em data e local já definidos no referido edital.

Art. 6º O preço do serviço de “moto-táxi” será estabelecido por Decreto do Prefeito Municipal e fixado através de tarifa única para as zonas urbana e de expansão urbana, diferenciado para a zona rural, assegurando-se o equilíbrio econômico-financeiro, para que possa ser prestado de forma contínua e eficiente.

Art. 7º É vedada a transferência ou o repasse da inscrição a terceiros, cabendo, exclusivamente, à Prefeitura Municipal a outorga das autorizações em absoluta ordem cronológica de inscrição.

Parágrafo Único. Havendo desistência, extinção ou cassação de qualquer autorização, o Poder Público Municipal convocará o próximo interessado devidamente inscrito ou, em havendo sorteio, o primeiro suplente assim definido naquele ato.

Art. 8º Os danos materiais ou pessoais causados a usuários ou a terceiros em decorrência dos serviços de “moto-táxi” serão de responsabilidade exclusiva do autônomo autorizado ou da cooperativa ou associação, caso seja comprovada a culpa em qualquer das suas modalidades.

Art. 9º Os pontos de estacionamento específicos, que não poderão ser localizados em áreas predominantemente residenciais, serão definidos pelos órgãos de trânsito da Prefeitura Municipal.

Art. 10. A inobservância dos preceitos contidos nesta Lei, no Código de Trânsito Brasileiro, no Código Penal e nas demais legislações em vigor, especialmente a federal, bem como qualquer conduta dos autorizados que afetem o zelo, a presteza da atividade, o respeito e a urbanidade às autoridades, aos passageiros e aos cidadãos, sujeitará os infratores as



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

seguintes penalidades, respeitado, em todos os casos, o direito ao contraditório e ampla defesa:

I – Advertência;

II – Multa, no valor máximo de R\$ 500,00 (quinhentos reais);

III – Suspensão da autorização por um período máximo de 12 (doze) meses;

IV – Cassação da autorização para o exercício da atividade por um período mínimo de 02 (dois) e máximo de 05 (cinco) anos.

§ 1º As penalidades previstas neste artigo são independentes umas das outras, como também de outras sanções previstas na legislação em vigor e serão aplicadas pelo órgão de trânsito municipal, que levará em conta a gravidade da infração, a conduta do autorizado, o grau de culpabilidade, a repercussão social e as circunstâncias do fato.

§ 2º Da penalidade aplicada caberá recurso administrativo ao Prefeito Municipal, no prazo de 10 (dez) dias, sem efeito suspensivo, salvo em caso de perigo de grave lesão à ordem pública ou prejuízo manifesto ao serviço de transporte municipal, que será apreciado e decidido, em qualquer caso, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias.

Art. 11 O Prefeito Municipal regulamentará a presente Lei, no que couber.

Art. 12 As despesas decorrentes da execução da presente Lei correrão por conta de verbas próprias consignadas no orçamento vigente, suplementadas se necessário.

Art. 13. Esta lei entrará em vigor após decorridos 90 (noventa) dias da data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Alega o autor da ação que a lei contrariada ofende os artigos 1º, 5º, 24, § 2º, incisos I e II, 25, parágrafo único, 47, inciso XVIII, 111 (razoabilidade e eficiência), 117, 174 e 176 da Constituição Estadual e 1º, 18, 21, incisos XI e XII, 22, inciso XI, 29 e 61 da Constituição Federal, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 144 da Constituição do Estado¹:

Constituição Estadual

Art. 1º – O Estado de São Paulo, integrante da República Federativa do Brasil,

¹ **Artigo 144** - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

exerce as competências que não lhe são vedadas pela Constituição Federal.

Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;

Art. 25 - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.

Parágrafo único - O disposto neste artigo não se aplica a créditos extraordinários.

Art. 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

[...]

XVIII - enviar à Assembléia Legislativa projeto de lei sobre o regime de concessão ou permissão de serviços públicos.

Artigo 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

Artigo 117 - Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Parágrafo único - É vedada à administração pública direta e indireta, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, a contratação de serviços e obras de empresas que não atendam às normas relativas à saúde e segurança



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

no trabalho.

Artigo 174 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública estadual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º - Os planos e programas estaduais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual.

§ 4º - A lei orçamentária anual compreenderá:

1 - o orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público;

2 - o orçamento de investimentos das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

3 - o orçamento de seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos e ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público.

4 - o orçamento da verba necessária ao pagamento de débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes dos precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, a serem consignados diretamente ao Poder Judiciário, ressalvados os créditos de natureza alimentícia e as obrigações definidas em lei como de pequeno valor.

§ 5º - A matéria do projeto das leis a que se refere o "caput" deste artigo será organizada e compatibilizada em todos os seus aspectos setoriais e regionais pelo órgão central de planejamento do Estado.

§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo dos efeitos decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º - Os orçamentos previstos no § 4º, itens 1 e 2, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão, entre suas funções, a de reduzir desigualdades inter-regionais.

§ 8º - A lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão de receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 9º - O Governador enviará à Assembléia Legislativa:

- 1 - até 15 de agosto do primeiro ano do mandato do Governador eleito, o projeto de lei dispondo sobre o plano plurianual;*
- 2 - até 30 de abril, anualmente, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias; e*
- 3 - até 30 de setembro, de cada ano, o projeto de lei da proposta orçamentária para o exercício subsequente." (NR)*

Artigo 176 - São vedados:

- I - o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual;*
- II - a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;*
- III - a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com fim preciso, aprovados pelo Poder Legislativo, por maioria absoluta;*
- IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas as permissões previstas no art. 167, IV, da Constituição Federal e a destinação de recursos para a pesquisa científica e tecnológica, conforme dispõe o art. 218, § 5º, da Constituição Federal;*
- V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;*
- VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;*
- VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;*
- VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir "déficit" de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º, da Constituição Federal.*
- IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.*

§ 1º - Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

§ 2º - Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Constituição Federal

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.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. [...]

Art. 21. Compete à União:

[...]

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XI - trânsito e transporte;

[...]

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...]

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Lei Orgânica Municipal

Art. 4º – Ao Município de Itatiba compete suplementar a legislação federal e a estadual no que couber e legislar sobre assuntos de interesse local, cabendo-lhe, entre outras, as seguintes atribuições:

[...]

IV – organizar e prestar, diretamente ou pelo regime de concessão ou permissão, os seus serviços públicos;

Art. 37 – Compete Privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

[...]

IV – organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;

Ressalte-se, neste ponto, que, em observância ao princípio da parametricidade, os dispositivos da Lei Orgânica do Município que não reproduzem princípios estabelecidos pela Constituição Federal e de observância obrigatória não podem ser usados como parâmetro para aferição da constitucionalidade da lei impugnada (Direta de inconstitucionalidade n. 2199502-61.2015.8.26.0000 – Rel. Des. Carlos Bueno – j. em 22.6.16 – v.u.).

Observa-se que a lei vergastada regulamentou as funções dos profissionais em transportes de passageiros, “mototaxista”, em entrega de mercadorias e em serviço comunitário de rua, e “motoboy”, com o uso de motocicleta, dispondo sobre regras de segurança do serviços de transporte remunerado de mercadorias em motocicletas e motonetas, o “moto-frete”. Trata-se da criação de uma série de restrições impostas a todos, indistintamente, que já exercem ou que vierem a exercer as atividades ora reguladas.

Verifica-se, na hipótese, regra de polícia administrativa.

Conforme define o artigo 78 do Código Tributário Nacional, “considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.”

No caso, trata-se de limitação, imposta a quaisquer profissionais que se utilizem de motocicletas para o transporte de passageiros ou de mercadorias, que busca garantir, sobretudo, a segurança dos envolvidos na atividade e do público em geral.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Como é cediço, o transporte por motocicletas apresenta riscos aumentados para o condutor e para eventuais passageiros, quando comparado ao transporte por automóvel. Ambos encontram-se em situação de vulnerabilidade, expondo-se a riscos advindos tanto de aspectos técnicos do veículo quanto da destreza do condutor e das próprias condições de trânsito.

Não se trata, na hipótese em apreço, de imposição pela Câmara dos Vereadores de política pública a ser implementada pelo Chefe do Poder Executivo nem de criação de nova espécie de serviço público, mas de medida de polícia administrativa estabelecida no interesse de todos.

Neste sentido, em caso semelhante, já decidiu este Colendo Órgão Especial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 3.788, de 16 de julho de 2015, que 'sobre a obrigatoriedade de manutenção de segurança privada, durante 24 horas, em locais em que houver a instalação de Caixas Eletrônicas, em estabelecimentos bancários no Município de Mirassol' Legislação que trata de tema de interesse geral da população, atinente à proteção da segurança de usuários de estabelecimentos bancários, editada nos exatos limites das atribuições conferidas aos municípios pelo artigo 30, inciso I, da Constituição Federal Inocorrência de vício de iniciativa, haja vista que a norma editada não regula questão estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo, delimitada pelos artigos 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da CE, aplicáveis ao ente municipal, por expressa imposição da norma contida no artigo 144 daquela mesma Carta, razão pela qual poderia mesmo decorrer de proposta parlamentar, sem incidir em violação ao princípio da separação dos poderes, inserido no artigo 5º da Constituição Estadual Previsão legal que, ademais, não representa qualquer incremento de despesa, uma vez que a fiscalização das atividades comerciais estabelecidas em seu território insere-se no poder-dever da Administração Pública Municipal Providência prevista no ato normativo questionado que, na verdade, dirige-se exclusivamente a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

estabelecimentos privados, não interferindo em atos de gestão e nem criando nova obrigação a órgão da Administração local Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.” (Direta de Inconstitucionalidade nº 2172913-32.2015.8.26.0000 – Rel. Des. Paulo Dimas Mascaretti – j. em 24/2/16).

E, como bem salientou a douta Procuradoria Geral de Justiça, “afigura-se irrelevante para essa distinção [*a respeito da natureza jurídica da atividade de transporte privado de passageiros*] o *nomem iuris* do consentimento estatal à prática da atividade. Geralmente, se empregam os institutos da licença ou da autorização, conforme a competência vinculada ou discricionária estabelecida em lei, respectivamente. A denominação não altera a essência, a natureza e o regime do instituto, até porque, como observa Odete Medauar, incluem-se entre os atos administrativos classificados em função de seu objeto os que consentem no exercício de atividades como autorização, permissão e licença (Direito Administrativo Moderno, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, 11ª ed., p. 141). [...] não se abstrai do ato normativo combatido violação ao art. 22, XI, da CF, na medida em que a lei em questão visa adequar a mobilidade urbana local aos interesses e necessidades da urbe, e, portanto, se encontra em consonância com o art. 30, I, da CF, que possibilita ao ente municipal legislar sobre assuntos de interesse local. Aliás, somente se verificaria ofensa ao art. 22, XI, da CF se o Município editasse legislação esquadrihando uma política de transportes contrária à editada pelo ente federal, o que não ocorreu, pois buscou-se no dispositivo objurgado regulamentar os serviços de 'mototaxistas' e 'motoboys' no Município, devendo, assim, ser desconsiderada tal alegação.” (fls. 256, g.n.).

Não há se falar, portanto, em ofensa ao dever de licitar nem à Lei Federal n. 12.009/09.

De outro lado, a criação de dever de fiscalização e a ausência de previsão orçamentária específica não eivam de inconstitucionalidade as regras atacadas, conforme já decidiu esse Colendo Órgão Especial, em voto assim



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

relatado pelo I. Des. Márcio Bártoli:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 7.945/2012 DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ. COLOCAÇÃO DE PLACAS INFORMATIVAS EM OBRAS PÚBLICAS. INICIATIVA LEGISLATIVA DE VEREADOR. NÃO CONFIGURADA VIOLAÇÃO À INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO. HIPÓTESES TAXATIVAS. SUPLEMENTAÇÃO DE LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL CONSTITUCIONALMENTE AUTORIZADA. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E DIREITO À INFORMAÇÃO NA EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. DISPOSITIVO ESPECÍFICO PREVÊ SANÇÃO ADMINISTRATIVA A SERVIDOR PÚBLICO QUE DESCUMPRE A NORMA. MATÉRIA RELATIVA AO REGIME JURÍDICO DE SERVIDOR PÚBLICO. INICIATIVA LEGISLATIVA, ESSA SIM, EXCLUSIVA DO PREFEITO MUNICIPAL PRECEDENTE DO STF. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. [...] Indubitável que os preceitos legais de Jundiaí combatidos dispõem sobre a publicidade na execução de obra pública; não se constituem em atos concretos de administração. Cuida-se de normas gerais obrigatórias de condutas a serem seguidas pelo Estado e particulares, que poderão ser regulamentadas pelo Executivo por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar (cf. artigos 84, IV, CF, e 47, II, CE), respeitadas a conveniência e oportunidade da Administração Pública. [...] Também não se pode deixar de dar efetividade ao princípio da publicidade aos atos da Administração e ao direito à informação sobre os assuntos públicos especificamente ligados à execução de obras públicas – dogmas de aplicabilidade imediata estampados nas Constituições Federal e/ou Estadual – sob o pretexto de ausência de indicação de recursos financeiros para a espécie de encargos gerados, os quais, vale enfatizar, não se mostram impactantes o suficiente a ensejar a necessidade de previsão específica de novas fontes financeiras. Não se esqueça



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

da indispensabilidade de prévia dotação orçamentária para a realização das obras públicas, que absorverá os custos decorrentes da afixação das placas.” (Direta de Inconstitucionalidade n. 0081889-25.2013.8.26.0000 – Rel. Des. Márcio Bártoli – j. em 11.9.13 – p. 17 e 23).

Destarte, não se vislumbra incompatibilidade entre a lei que regulamenta o exercício das atividades dos profissionais em transportes de passageiros, “mototaxista”, em entrega de mercadorias e em serviço comunitário de rua, e “motoboy”, com o uso de motocicleta, e dispõe sobre regras de segurança do serviços de transporte remunerado de mercadorias em motocicletas e motonetas – moto-frete – e os artigos 1º, 5º, 24, § 2º, incisos I e II, 25, parágrafo único, 47, inciso XVIII, 111 (razoabilidade e eficiência), 117, 174 e 176 da Constituição Estadual e 1º, 18, 21, incisos XI e XII, 22, inciso XI, 29 e 61 da Constituição Federal.

Ante o exposto, julga-se improcedente a ação.

MOACIR PERES

Relator



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Voto nº 35.844

Direta de Inconstitucionalidade nº 2067776-27.2016.8.26.0000

Comarca: São Paulo

Autor: Sindicato das Empresas de Transporte Metropolitano e Urbano de Passageiros da Região Metropolitana de Campinas Setcamp

Réus: Prefeito do Município de Itatiba e Presidente da Câmara Municipal de Itatiba

DECLARAÇÃO DE VOTO VENCIDO

Adoto o Relatório do Voto do Eminente Desembargador Relator, MOACIR PERES. A ele acresço que houve sustentação oral por parte do Dr. Advogado do Sindicato autor, com pedido de vista por mim formulado.

É o relatório.

Como se vê, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Sindicato das Empresas de Transporte Metropolitano e Urbano de Passageiros da Região Metropolitana de Campinas – SETCAMP – face a Lei Municipal 4. 909/106 que “*Dispõe sobre a regulamentação do serviço de 'moto taxi' no Município de Itatiba e dá outras providências.*”

Os fundamentos invocados para a propositura da presente ação são de que o ato normativo impugnado possui vício de iniciativa, viola o princípio da separação de poderes, pelo que o autor invoca a aplicação ao caso presente, dos artigos 1º, 5º e 144 da Constituição do Estado de São Paulo e mais, dos artigos 1º, 18 e 29, agora da Carta Constitucional Federal. Aduz ainda o argumento de que, a seu juízo, tem competência privativa o Prefeito Municipal para iniciar projeto de lei que disponha sobre serviço público, o que aliás, expresso está nos



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

artigos 37, IV, da Lei Orgânica do Município e 47, XVIII, da Carta Constitucional de São Paulo.

Por derradeiro, argumenta, citando jurisprudência, que há ofensa aos artigos 61 da Constituição Federal e 24, § 2º, I e II, da Constituição Estadual. Finalmente, que a Lei impugnada cria despesas, não indicando a fonte de custeio, com isso também infringindo a regra do artigo 25, parágrafo único, da Constituição do Estado de São Paulo. E, ainda, que a Lei Federal 12.009/09, não autoriza os Municípios a instituírem serviço público de moto táxi, o que reforça seu convencimento de que é da União a exclusividade da competência legislativa a respeito de trânsito e transporte, como reza o artigo 22, XI, da Carta Magna.

As razões deduzidas na inicial da ação em questão, a meu juízo, merecem acolhimento. De fato, a lei impugnada, sob nº 4.909/16, extrapola o interesse local, ofende ao princípio da licitação, na medida em que “disfarça de autorização” o ato de outorga de serviço público, no que expressamente contraria os artigos 4º, IV, da Lei Orgânica do Município e ainda, artigo 117 da Constituição do Estado. Some-se a isso que a autorização de serviço público somente é permitida nas hipóteses do artigo 21, XI e XII da Constituição Federal.

Julgando Ação Direta de Inconstitucionalidade sob n. 2080036-39.2016.8.26.0000, em que também é autor o Sindicato das Empresas de Transporte Urbano de Passageiros do Interior do Estado de São Paulo e ali réu, o Prefeito do Município de Votuporanga, em que fui Relator, este C. Órgão Especial, entendeu de julgá-la procedente, cuidando também ali de disciplina legislativa que incluía o “*triciclo automotor de cabine fechada como espécie de veículo para transporte remunerado de passageiros*”.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A inclusão de outra espécie de veículo, como também é o caso desta ADI relatada pelo Desembargador MOACIR PERES, para transporte remunerado de passageiros, a meu juízo, não alcança status de interesse local, a justificar a atuação legislativa do Município, nem mesmo a título suplementar (artigo 30, I e II da Constituição Federal). Tanto aqui quanto lá, entendo ter ocorrido invasão de competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, da Constituição Federal).

Tanto aqui quanto lá, a matéria tratada na lei impugnada não prescinde de regulamentação de normas gerais de prestação de serviço por essa nova espécie de veículo, pela União, como meio de preservar a segurança e o conforto dos passageiros. A matéria, assim, data a máxima vênua, aqui discutida, tanto quanto aquela da qual fui Relator na ação acima referida, também julgada por esse C. Órgão Especial, trata de interesse geral, em evidente substituição da competência exclusiva da União.

Aliás, a matéria, em certo sentido e dimensão, não é nova. Julgando Ação Direta de Inconstitucionalidade sob n. 2001628-68.2015.8.26.0000, esse C. Órgão Especial, em 27 de maio de 2015, tendo como Relator o Eminentíssimo Desembargador Presidente desta Corte, PAULO DIMAS DE BELLIS MASCARETTI, julgou procedente aquela ação, que apontava como inconstitucional a Lei n. 6.147/14, do Município de Ourinhos, que “*Dispõe sobre a criação do serviço de ambulância-taxi, atividade de transporte adequado e imediato de saúde*”, dizendo que:

“A previsão legal atacada também se envereda por assunto relativo a gestão municipal e às atribuições de órgãos públicos, afeto a competência exclusiva do chefe do Poder Executivo local, pelo que



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

inobservou o princípio da iniciativa reservada conferida ao Prefeito, acabando por implicar em afronta ao princípio da separação dos poderes.”

Ainda de se destacar neste julgado, relevantes fundamentos que se amoldam ao caso em debate, quando diz:

“Todavia, no caso vertente, forçoso reconhecer que o Município de Ourinhos, ao editar a legislação impugnada nos autos, criando o serviço de 'ambu-taxi', não ficou adstrito a uma peculiaridade local, mas estabeleceu norma geral em questão que não lhe era lícito regular, em evidente substituição da competência da União.

...

E tais argumentos amoldam-se perfeitamente a hipótese dos autos, haja vista que também no transporte de passageiros realizado por 'ambu-taxi' não se poderá prescindir da prévia fixação das normas gerais de prestação do serviço pela União, tendentes a preservar a segurança, higiene, conforto e saúde dos passageiros, seja paciente ou acompanhante...

Resta claro, portanto, que a legislação municipal objurgada, ao criar a modalidade de transporte de pacientes por ambulância, remunerado por tarifa (taxímetro), inseriu-se realmente por temas de trânsito e transporte, que apenas à União era dado fazer...”

Por tudo isso, ousando divergir do Eminentíssimo Desembargador MOACIR PERES, no seu sempre brilhante posicionamento como integrante deste C. Órgão Especial, pelo meu voto, JULGO PROCEDENTE a presente ação e o faço para acolher a pretensão deduzida na inicial, declarando que no caso vertente, ocorreu invasão da esfera de competência, cuidou de matéria tratada de caráter geral e cuja



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

competência privativa pertence à União, ausente interesse local a justificar a atuação suplementar do Município.

É como voto.

SALLES ROSSI

Desembargador



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Este documento é cópia do original que recebeu as seguintes assinaturas digitais:

Pg. inicial	Pg. final	Categoria	Nome do assinante	Confirmação
1	17	Acórdãos Eletrônicos	MOACIR ANDRADE PERES	43F2A4C
18	22	Declarações de Votos	LUIZ FERNANDO SALLES ROSSI	4B4A3E8

Para conferir o original acesse o site:

<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 2067776-27.2016.8.26.0000 e o código de confirmação da tabela acima.