

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 42, de 2011, que *regulamenta a profissão de taxista e dá outras providências*.

RELATORA: Senadora ANA AMÉLIA

I – RELATÓRIO

Vem a exame desta Comissão, em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 42, de 2011, de autoria do Senador Eunício Oliveira, *que regulamenta a profissão de taxista e dá outras providências*.

Pretende-se, para tal objetivo, estabelecer em lei federal que a atividade profissional de taxista somente poderá ser exercida por aqueles que preencham a seguintes condições:

- a)** tenham habilitação para conduzir veículo automotor, em uma das categorias B, C, D ou E, assim definidas no art. 143, da Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997;
- b)** tenham feito curso de relações humanas, direção defensiva, primeiros socorros, mecânica e elétrica básica de veículos, promovido por entidade reconhecida pelo respectivo órgão permissionário;
- c)** tenham atestada por autoridade policial local, o conhecimento da cidade ou da área de abrangência da sua sede de trabalho;
- d)** utilizem-se de veículo com as características exigidas pela autoridade de trânsito;

e) possuam a permissão dos órgãos competentes e de trânsito do seu domicílio profissional, ou alvará municipal, específicos para o exercício da profissão.

No art. 3º da proposição são fixadas como atribuições privativas dos profissionais taxistas, as seguintes:

a) utilizar-se de veículo automotor, próprio ou de terceiros, para o transporte de passageiros e de pequenas encomendas, mediante remuneração, para os locais determinados pela clientela;

b) conhecer bem a cidade onde trabalha, para sempre utilizar-se dos caminhos regulares ou alternativos, procurando sempre a melhor opção para o cumprimento de sua missão.

Estabelece, também, no art. 4º que o profissional taxista deve trabalhar em qualquer horário do dia ou da noite e:

a) trajar-se adequadamente;

b) atender o cliente com educação;

c) manter em boas condições de funcionamento e de limpeza o veículo do qual se utiliza para trabalhar;

d) obedecer às leis de trânsito;

e) respeitar o pedestre; e

f) manter em seu veículo taxímetro sempre aferido pelo INMETRO/IPEM.

Para efeitos da lei de regulamentação profissional, o projeto classifica os taxistas da seguinte forma:

taxista permissionário, que é o motorista proprietário de um veículo, que possui permissão dos órgãos competentes e de trânsito de seu domicílio, como pessoa física;

taxista empregado, que é o motorista que trabalha em veículo de propriedade de empresa e que possui permissão dos órgãos competentes e de trânsito de sua sede;

taxista colaborador auxiliar, que é o motorista que possui autorização para exercer a atividade profissional, em consonância com as disposições estabelecidas na Lei nº 6.094, de 30 de agosto de 1974;

Na hipótese de taxista empregado, o projeto de lei lhe assegura os seguintes direitos:

1. remuneração mínima mensal não inferior a 3 (três) salários mínimos;
2. comissão ajustada, não incluída no cálculo da remuneração mínima, incidente sobre os serviços realizados e nunca inferior a 3% (três por cento) do valor das tarifas auferidas durante o seu trabalho;
3. repouso semanal remunerado com, no mínimo 36 (trinta e seis) horas de duração;
4. em caso de compensação da jornada, repouso compensatório durante tempo equivalente ao dobro do período do período da jornada de trabalho em que ficar à disposição do empregador.

Por fim, autoriza a criação de Conselho Federal e Conselhos Regionais de Taxistas, nos termos do art. 58 e parágrafos, da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, e mantém todos os benefícios já alcançados para o exercício da profissão, notadamente quanto à sanção ou redução de impostos, tais como IPI, ICMS, e IPVA e eleva, para esses profissionais, o adicional de insalubridade para, respectivamente, 50%, 30% e 20%, segundo as condições de insalubridade se classifiquem nos graus máximo, médio e mínimo.

Ao justificar sua iniciativa, o eminente autor assevera que *a despeito da grande e universalmente reconhecida importância social dos taxistas, sua profissão não foi regulamentada até hoje e que o presente projeto de lei se propõe a colmatar essa lacuna, dotando a laboriosa e útil categoria dos condutores autônomos de veículos de passageiros de um*

estatuto jurídico, o que vem ao encontro de uma antiga reivindicação desses profissionais.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 90, inciso I, combinado com o art. 100, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Assuntos Sociais dar parecer em caráter terminativo sobre o presente projeto de lei.

Sob o ângulo constitucional encontramos óbice no que se refere ao disposto no art. 7º do projeto, quando autoriza a criação do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Taxistas.

O projeto de lei ora *sub examine* está em conformidade com os pressupostos constitucionais que regem a elaboração de leis. A legislação sobre a matéria – pertencente ao campo do Direito do Trabalho – é atribuição do Congresso Nacional.

Em relação ao Conselho Federal e aos Conselhos Regionais de Taxistas, que a proposição pretende criar, vale lembrar que, de acordo com a doutrina e a jurisprudência dos tribunais, inclusive dos superiores e do Supremo Tribunal Federal, os conselhos profissionais são autarquias corporativas, espécies do gênero autarquia, cuja existência encontra fundamento no art. 22, XVI, da Constituição Federal. A criação de autarquias, pessoa jurídica de direito público, depende de lei específica, de acordo com o seu art. 37, XIX.

A iniciativa do processo legislativo, no caso, é privativa do Presidente da República, de acordo com o disposto no art. 61, § 1º, II, “e”, não sendo, portanto, admissível, para a matéria, iniciativa de parlamentar.

Como se sabe, a iniciativa reservada ocorre quando um mandamento constitucional comete a uma autoridade, privativa ou exclusivamente, o poder de provocar o processo legislativo sobre determinada matéria. Essa reserva nada menos é do que o reconhecimento constitucional de que somente essa determinada autoridade reúne todas as condições para avaliar a viabilidade, a conveniência e a oportunidade de instaurar o procedimento necessário para inovar o direito sobre determinado assunto.

É bem verdade que, ante tal restrição ao poder de iniciativa parlamentar em matéria administrativa do Presidente da República, no âmbito do Congresso Nacional, tem surgido, vez por outra, a indagação sobre a possibilidade de a falta de iniciativa da autoridade competente vir a ser sanada pela sanção do projeto pelo Presidente da República, com superação da inconstitucionalidade formal decorrente do vício de iniciativa.

Vale observar, todavia, que o vício da inconstitucionalidade quanto à iniciativa do processo legislativo é de tal gravidade que, ainda que se trate de matéria atinente ao Poder Executivo, nem mesmo a sanção do seu Chefe o supera, segundo posição dominante na doutrina e abraçada pelo Supremo Tribunal Federal, o qual, inclusive, dentro dessa nova linha, revogou sua Súmula nº 5, que decidia em sentido inverso.

O Supremo Tribunal Federal entendeu, por exemplo, ao julgar medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.070/94, que a sanção não tem o condão de superar a inconstitucionalidade por vício de iniciativa.

A propósito, a doutrina nacional tem-se manifestado reiteradamente contra essa “convalidação”. Como assinala o eminente mestre Pinto Ferreira (“Comentários à Constituição de 1988”, 3º volume, p. 263):

“A volição legislativa, do mesmo modo que a volição contratual, só se transforma em ato jurídico quando se reveste de forma legal, tanto de forma como de solenidade (...) Caso o ato legislativo não seja moldado segundo o paradigma legal, ele é inexistente como ato jurídico.”

Este tem sido também o entendimento do Supremo Tribunal Federal em diversos julgados sobre a matéria. (Vide ADIn 822-RJ, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; ADIn 766 e 774, Rel. Min. Celso de Mello; ADIn 582-SP, Rel. Min. Néri da Silveira; ADIn 152-MG e 645-DF, Rel. Min. Ilmar Galvão.)

Em conclusão, a criação do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Taxistas encerra vício de iniciativa insanável, razão pela qual somos obrigados a sugerir a supressão do artigo.

Também, e de igual forma, o disposto no inciso I do parágrafo único do art. 5º ao estabelecer, como remuneração mínima do empregado

taxista o valor de três salários mínimos incorre em flagrante inconstitucionalidade, na medida em que vincula remuneração ao salário mínimo, o que é vedado pelo art. 7º, inciso IV da Constituição, confirmado pela Súmula Vinculante nº 04 do STF, que assim consigna:

“Súmula Vinculante nº 04. Salvo nos casos previstos na Constituição, o salário mínimo não pode ser usado como indexador de base de cálculo de vantagem de servidor público ou de empregado, nem ser substituído por decisão judicial.”

Nestes termos, sugerimos, também, a supressão deste dispositivo em face do flagrante vício de inconstitucionalidade.

Temos, ainda, algumas impropriedades jurídicas contidas no art. 8º, especialmente no que se refere à manutenção de benefícios fiscais aos taxistas relativamente ao ICMS e ao IPVA, uma vez que se trata de impostos estaduais e do Distrito Federal, razão pela qual a competência para legislar sobre eles é das Assembléias Legislativas respectivas e da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

No mérito, consideramos relevantes os argumentos expostos pelo autor e plenamente justificável a aprovação da proposta, com os devidos ajustes necessários.

O táxi, como é conhecido hoje, surgiu quando foram aplicadas taxas à sua utilização através dos conhecidos taxímetros, no século XIX. O primeiro serviço desse gênero apareceu com a invenção do riquixá - carro de duas rodas puxado por um só homem, comum na antiguidade, porém exclusivo das elites, que possuíam escravos para fazer esse trabalho.

Nas ruas da Roma antiga circulavam liteiras (espécie de cadeira coberta e apoiada sobre varas compridas, transportadas por dois ou quatro escravos que levavam quem quer que os solicitasse). Essa pessoa teria de pagar apenas o preço previamente estipulado pelo amo desses escravos. Depois da queda do Império Romano do Ocidente, os primitivos carros e carruagens começaram a desaparecer das grandes metrópoles, tal como a sua população, que foi para o meio rural à procura de subsistência. Este acontecimento ditou o fim dos serviços de transporte público e privado.

Na Idade Média, o transporte de pessoas era assegurado por carruagens muito rudimentares de tração animal, que, no Renascimento,

foram melhoradas, tendo sido acrescentados ornamentos, cobertura e até cortinas. Em 1605, apareceram, em Londres, as primeiras carruagens de aluguel - as hackneys.

O sucesso foi tanto que, quatro anos após, o elevado número de carruagens de aluguel fazia com que as principais ruas da metrópole ficassem completamente engarrafadas, o que levou o Parlamento a limitar o número de carruagens a circular.

Mas não só em Londres havia problemas de tráfego por causa de carruagens de aluguel; também em Paris, primeiro os *corbillards* e depois os *sociables*, fizeram um estrondoso sucesso no século XVII. Já no final do mesmo século, surgiram na Alemanha os inovadores *landau* e *landaulet* (versão reduzida do *landau*). Posteriormente, no século XVIII, foi criado o *gig*, na França, que deu origem ao *tilibury* na Inglaterra e posteriormente ao *cabriolet*.

No século XIX, qualquer grande cidade tinha centenas, ou mesmo milhares de carruagens de aluguel.

Os primeiros táxis motorizados apareceram em 1896 na cidade alemã de Stuttgart. No ano seguinte, Freidrich Greiner abriu uma empresa concorrente, na mesma cidade, com carros equipados com um sistema inovador de cobrança - o taxímetro. A implantação dos táxis foi generalizada em 1907. Nesse mesmo ano, em Paris, todos os carros de aluguel tinham de possuir um taxímetro obrigado por lei. Antes da Primeira Guerra Mundial, todas as grandes cidades européias e norte-americanas já tinham serviço de táxis legais e pintados com esquemas de cores diferentes. Desde, então, as alterações foram poucas, apenas nos aparelhos possuídos pelos carros, tais como um rádio ou ar condicionado.

É salutar a iniciativa do Senador Eunício Oliveira, pois a ausência do reconhecimento profissional pode, de alguma forma, vulnerabilizar a profissão.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 42, de 2011, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº - CAS

Suprima-se o inciso I do parágrafo único do art. 5º do Projeto de Lei do Senado nº 42, de 2011, renumerando-se os demais.

EMENDA Nº - CAS

Suprima-se o art. 7º do Projeto de Lei no Senado nº 42, de 2011.

EMENDA Nº - CAS

Substitua-se, no art. 8º do Projeto de Lei no Senado nº 42, de 2011, a expressão “sanção” por “isenção”, e suprimam-se os termos “ICMS” e “IPVA”.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora