



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL:**

**O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, no uso de suas atribuições
constitucionais, com fundamento no artigo 129, inciso IV, da
Constituição Federal, combinado com o artigo 95, parágrafo 2º,
inciso II, da Constituição Estadual, promove a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO LIMINAR,**

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico da **Lei n.º 8.084**,
de 10 de março de 2017, do **Município de Rio Grande**, que *Dispõe
no âmbito do Município de Rio Grande a proibição do uso de carros
particulares cadastrados em aplicativos para o Transporte
Remunerado Individual de Pessoas e dá outras providências*, pelas
seguintes razões de direito:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

1. A impugnada Lei Municipal n.º 8.084, de 10 de março de 2017, de Rio Grande, encontra-se assim redigida:

LEI Nº 8.084, DE 10 DE MARÇO DE 2017

DISPÕE NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE RIO GRANDE A PROIBIÇÃO DO USO DE CARROS PARTICULARES CADASTRADOS EM APLICATIVOS PARA O TRANSPORTE REMUNERADO INDIVIDUAL DE PESSOAS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Ver. José Claudino Alves Saraiva, Presidente da Câmara Municipal do Rio Grande, considerando ter sido aprovado pela Câmara e sancionado tacitamente pelo Prefeito, FAÇO SABER que esta decreta e promulga a seguinte Lei:

Art. 1º Fica proibido no âmbito da Cidade de Rio Grande o transporte remunerado de pessoas em veículos particulares cadastrados através de aplicativos para locais pré-estabelecidos.

Art. 2º Para efeitos dessa Lei, fica também proibida a associação entre empresas administradoras desses aplicativos e estabelecimentos comerciais para o transporte remunerado de passageiros em veículos que não atendam as exigências do Decreto nº 7.788, de 12 de novembro de 2001, que restabelece as normas para a execução do serviço na cidade de Rio Grande.

Art. 3º Na hipótese de descumprimento a essa lei fica o condutor e as empresas solidárias sujeita a pena de multa no valor de 650 URM's (seiscentos e cinquenta), apreensão de veículo e demais sanções cabíveis.

Art. 4º Demais regulamentações complementares, para o fiel cumprimento desta lei, serão editadas pelo Decreto do Poder Executivo no prazo de 90 (noventa) dias contados de sua publicação.

Art. 5º As despesas com a execução desta lei correrão a conta das dotações próprias do orçamento, suplementadas se necessário.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Câmara Municipal do Rio Grande, 10 de março de 2017.

2. Impende assinalar que esta ação direta de inconstitucionalidade não questiona a prerrogativa de exercício do poder de polícia pelo Município de Rio Grande, no âmbito da regulação do trânsito e do transporte, atuando na fiscalização e na proteção da segurança da coletividade.

Com efeito, incontroversa a possibilidade de os Municípios disporem sobre transporte e trânsito quando prevalecer, na hipótese, o interesse exclusivamente local, proceder que não enseja violação ao disposto no artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal¹.

Gize-se que a Lei Federal n.º 9.503/1997 - Código Brasileiro de Trânsito - outorgou, expressamente, aos Municípios, competência para legislar sobre essa matéria, *in litteris*:

Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

(...)

II – planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais, e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas;

III - implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário;

¹ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XI - trânsito e transporte;

SUBJUR N.º 619/2017



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

Com tais aportes, admissível, sob o enfoque constitucional, a regulamentação e a fiscalização do tema pelo Poder Público, como procedido em qualquer outra atividade econômica.

Não obstante, a questão nuclear ora posta em discussão está na pretensão de obstar a referida atividade, de natureza eminentemente econômica, nos moldes levados a efeito pela legislação inquinada - que se constitui em norma puramente proibitiva e proibir não é regulamentar - o que fere uma série de princípios constitucionais, notadamente o da livre concorrência, do livre exercício da atividade econômica, o direito de escolha do consumidor e o preceito da razoabilidade.

Primeiramente, à evidência, ofende o princípio constitucional da razoabilidade, inscrito no artigo 19, *caput*, da Carta da Província², a vedação de toda e qualquer atividade de *transporte remunerado de pessoas em veículos particulares cadastrados através de aplicativos para locais pré-estabelecidos* (artigo 1º da Lei questionada).

Como adverte J. J. Canotilho³, *a lei é vinculada ao fim constitucionalmente fixado e ao princípio da razoabilidade.*

Ao dissertar sobre o princípio da razoabilidade, Humberto Ávila⁴ assevera:

² Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação e o seguinte: (...)

³ Apud Celso Antônio Bandeira de Mello, em *Curso de Direito Administrativo*, 13ª edição, Malheiros, 2001, p. 794.

⁴ *Teoria dos Princípios*, 12ª edição, Malheiros, pp. 164, 167/168.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

A razoabilidade é empregada como diretriz que exige uma vinculação das normas jurídicas com o mundo ao qual elas fazem referência, seja reclamando a existência de um suporte empírico e adequado a qualquer ato jurídico, seja demandando uma relação congruente entre a medida adotada e o fim que ela pretende atingir.

Na mesma toada, o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, consoante se recolhe do seguinte julgado:

TODOS OS ATOS EMANADOS DO PODER PÚBLICO ESTÃO NECESSARIAMENTE SUJEITOS, PARA EFEITO DE SUA VALIDADE MATERIAL, À INDECLINÁVEL OBSERVÂNCIA DE PADRÕES MÍNIMOS DE RAZOABILIDADE. - As normas legais devem observar, no processo de sua formulação, critérios de razoabilidade que guardem estrita consonância com os padrões fundados no princípio da proporcionalidade, pois todos os atos emanados do Poder Público devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do 'substantive due process of law'. Lei Distrital que, no caso, não observa padrões mínimos de razoabilidade. A EXIGÊNCIA DE RAZOABILIDADE QUALIFICA-SE COMO PARÂMETRO DE AFERIÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DOS ATOS ESTATAIS. - A exigência de razoabilidade - que visa a inibir e a neutralizar eventuais abusos do Poder Público, notadamente no desempenho de suas funções normativas - atua, enquanto categoria fundamental de limitação dos excessos emanados do Estado, como verdadeiro parâmetro de aferição da constitucionalidade material dos atos estatais. APLICABILIDADE DA TEORIA DO DESVIO DE PODER AO PLANO DAS ATIVIDADES NORMATIVAS DO ESTADO. - A teoria do desvio de poder, quando aplicada ao plano das atividades legislativas, permite que se contenham eventuais excessos decorrentes do exercício imoderado e arbitrário da competência institucional outorgada ao Poder Público, pois o Estado não pode, no desempenho de suas atribuições, dar causa à instauração de situações normativas que comprometam e afetem os fins que regem a prática da função de legislar. (ADI 2667 MC, Relator(a): Min. CELSO DE



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 19/06/2002, DJ 12-03-2004 PP-00036 EMENT VOL-02143-02 PP-00275)

De outro giro, no caso em apreço, cuida-se de legislação relacionada à exploração do *transporte remunerado de pessoas em veículos particulares cadastrados através de aplicativos, para locais pré-estabelecidos*, caracterizando-se, portanto, como atividade essencialmente econômica, direcionada ao atendimento do interesse dos contratantes e submetida, em razão de sua natureza, aos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência.

A respeito, pontifica Alexandre de Moraes⁵:

A ordem econômica constitucional (CF, arts. 170 a 181), fundada na valorização do trabalho humano e da livre iniciativa, assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos expressamente previstos em lei e tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os princípios previstos no art. 170.

Logo, não se lhe pode imputar a qualidade de serviço público essencial⁶, na acepção empregada pelo artigo 30, inciso V, da Constituição Federal:

⁵ *Direito Constitucional*, Atlas, 6ª Edição, p. 594.

⁶ Mas “o que é serviço público?”, indagava Ruy Cirne Lima, mestre de todos nós; e responde: “serviço público é todo o serviço existencial, relativamente à sociedade ou, pelo menos assim havido num momento dado, que, por isso mesmo, tem de ser prestado aos componentes daquela, direta ou indiretamente, pelo Estado ou outra pessoa administrativa.” (*Princípios de Direito Administrativo – pág. 82- RT- sexta edição*)

Para Hely Lopes Meirelles “serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado.” (*Direito Administrativo Brasileiro- pág. 297- Malheiros- vigésima quarta edição*).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

Tal assertiva exsurge da determinação contida no artigo 2º, parágrafo 3º, inciso III, da Lei Federal n.º 9.074, de 07 de julho de 1995, que *estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos, verbis:*

Art. 2º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios executarem obras e serviços públicos por meio de concessão e permissão de serviço público, sem lei que lhes autorize e fixe os termos, dispensada a lei autorizativa nos casos de saneamento básico e limpeza urbana e nos já referidos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e Municípios, observado, em qualquer caso, os termos da Lei n.º 8.987, de 1995.

(...)

§ 3º Independente de concessão ou permissão o transporte:

(...)

De sua parte, Maria Sylvia Zanella di Pietro o define como “toda a atividade material que a lei atribui ao Estado, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.” (Direito Administrativo – pág. 98- Atlas-décima terceira edição).

Por último, Diógenes Gasparini conceitua serviço público como sendo “toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade fruível preponderantemente pelos administrados, prestada pela Administração Pública ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público, instituído em favor de interesses definidos como próprios pelo ordenamento jurídico.” (Direito Administrativo – pág. 209- Saraiva – quarta edição).

Fiz questão de citar a lição de tantos e conceituados administrativistas para salientar quão amplo e em certa medida fluído o conceito de serviço público, na verdade um processo em aberto que “num momento dado” amolda atividades, comodidades ou utilidades aos objetivos do Estado, que os eleva a essa categoria por força de lei.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70030013742, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Redator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 22/11/2010)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

III – de pessoas, em caráter privativo de organizações públicas ou privadas, ainda que em forma regular.

Na explicitação do texto constitucional, pois, a lei assevera que o transporte de pessoas, em caráter privado, independe de concessão ou permissão. Vale dizer: o transporte de pessoas, em caráter privado, por não ser serviço público, não está submetido à concessão ou à permissão oriunda do Poder Público⁷.

Por isso mesmo, avançando no exame do assunto, há que se distinguir “transporte privado individual” de “transporte público individual”, para o efeito de imputação da qualidade de serviço público essencial⁸, o qual se volta às necessidades gerais da sociedade.

A Lei Federal n.º 12.587/2012 - Lei de Mobilidade Urbana, em seu artigo 3º, parágrafos 1º e 2º, tem como escopo classificar as espécies de transportes urbanos admitidos no direito brasileiro:

Art. 3º O Sistema Nacional de Mobilidade Urbana é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município.

§ 1º São modos de transporte urbano:

I - motorizados;

e II - não motorizados.

§ 2º Os serviços de transporte urbano são classificados:

I - quanto ao objeto:

⁷ Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

⁸ Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

- a) de passageiros;
- b) de cargas;
- II - quanto à característica do serviço:
 - a) coletivo;
 - b) individual;
- III - quanto à natureza do serviço:
 - a) público;
 - b) privado.

O artigo 4º, inciso VIII, do precitado Diploma Legal⁹, define transporte público individual como o *serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel*, disposição que claramente se direciona aos serviços de táxi, que possuem a característica de atendimento

⁹ Art. 4º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - transporte urbano: conjunto dos modos e serviços de transporte público e privado utilizados para o deslocamento de pessoas e cargas nas cidades integrantes da Política Nacional de Mobilidade Urbana;

II - mobilidade urbana: condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano;

III - acessibilidade: facilidade disponibilizada às pessoas que possibilite a todos autonomia nos deslocamentos desejados, respeitando-se a legislação em vigor;

IV - modos de transporte motorizado: modalidades que se utilizam de veículos automotores;

V - modos de transporte não motorizado: modalidades que se utilizam do esforço humano ou tração animal;

VI - transporte público coletivo: serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público;

VII - transporte privado coletivo: serviço de transporte de passageiros não aberto ao público para a realização de viagens com características operacionais exclusivas para cada linha e demanda;

VIII - transporte público individual: serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas;

IX - transporte urbano de cargas: serviço de transporte de bens, animais ou mercadorias;

X - transporte motorizado privado: meio motorizado de transporte de passageiros utilizado para a realização de viagens individualizadas por intermédio de veículos particulares;

XI - transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano: serviço de transporte público coletivo entre Municípios que tenham contiguidade nos seus perímetros urbanos;

XII - transporte público coletivo interestadual de caráter urbano: serviço de transporte público coletivo entre Municípios de diferentes Estados que mantenham contiguidade nos seus perímetros urbanos; e

XIII - transporte público coletivo internacional de caráter urbano: serviço de transporte coletivo entre Municípios localizados em regiões de fronteira cujas cidades são definidas como cidades gêmeas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

universal. Já no inciso X do mesmo dispositivo legal, a Lei de Mobilidade Urbana conceitua o transporte motorizado privado como *o meio motorizado de transporte de passageiros utilizado para a realização de viagens individualizadas por intermédio de veículos particulares*, o que abarca os motoristas particulares cujo serviço de transporte privado é intermediado por aplicativos.

De fato, do cotejo da aludida normativa federal, vislumbra-se que foram definidos os transportes individuais de passageiros de natureza pública, sendo esses privativos dos taxistas, consoante disposto no artigo 2º da Lei Federal n.º 12.468/2011¹⁰, além do serviço de transporte individual de passageiros de natureza privada, em coexistência, justamente em prol da melhoria da mobilidade urbana.

De tal sorte, muito embora não se questione a possibilidade de regulação e controle pelo Poder Público do transporte privado individual de passageiros por intermédio do poder de polícia que lhe é inerente - que tem óbvios limites e que se há de jungir ao que lhe sobra, quanto ao Município, em termos de regramentos estabelecidos pela Carta da República e pela legislação federal - não poderiam os edis do Município de Rio Grande, por meio da norma atacada, restringir o amplo acesso dos interessados ao exercício da mencionada atividade econômica como o fizeram¹¹, porque essa se encontra submetida à livre concorrência e à livre

¹⁰ Art. 2º. *É atividade privativa dos profissionais taxistas a utilização de veículo automotor, próprio ou de terceiros, para o transporte público individual remunerado de passageiros, cuja capacidade será de, no máximo, 7 (sete) passageiros.*

¹¹ Estabelecendo verdadeira reserva de mercado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

iniciativa, desbordando dos limites do serviço público municipal de transporte de passageiros a que alude o artigo 30, inciso V, da Constituição da República.

Nessa linha de intelecção, a legislação hostilizada afronta materialmente a Carta Magna, porquanto é princípio constitucional federal expresso que a todos é assegurado o livre exercício de qualquer atividade econômica, *verbis*:

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:

(...)

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

(...)

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

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

IV – livre concorrência;

(...)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

A seu turno, disciplina a Constituição da Província:

Art. 157 – Na organização de sua economia, em cumprimento ao que estabelece a Constituição Federal, o Estado zelará pelos seguintes princípios:

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

V – convivência da livre concorrência com a economia estatal;

Destarte, tomando-se em conta que, consoante o inciso V do artigo 157 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, é princípio constitucional a obrigatoriedade de compatibilização da livre concorrência com a economia estatal, bem como o fato de que tão somente a lei pode definir e caracterizar uma atividade como serviço público; que só a União pode legislar a respeito de transporte; que a União legislou (Leis Federais n.º 8.987/95 e n.º 9.074/95) e, de forma expressa, excluiu da categoria de serviço público o transporte de pessoas em caráter privado, a lei em relevo padece de mácula de inconstitucionalidade.

Mais, a norma em liça, ao coibir o exercício da atividade sob lupa, legislando em sentido diverso daquele preconizado pela legislação federal, usurpou a competência privativa da União, posto que extrapolou o seu poder meramente supletivo e regulamentar em se tratando de transporte.

Releva ponderar, outrossim, que a lei em questão tolhe a livre escolha por parte do consumidor final, impedindo o usuário de optar pelo serviço que mais lhe agrade ou atenda as suas necessidades, de modo que elide a franca competição, de toda necessária à melhoria na prestação do serviço e à ampliação da mobilidade urbana.

Consoante ensina Daniel Sarmiento¹²:

¹² SARMENTO, Daniel. Parecer. *Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros: O 'caso Uber'*. 2015.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Condicionar a possibilidade do particular de inovar à existência de prévia regulamentação estatal da sua atividade não é apenas inconstitucional. É também desastroso, sob a perspectiva do desenvolvimento social, por asfixiar de modo intolerável a capacidade de inovação dos agentes econômicos, em detrimento de toda a sociedade.

(...)

É certo que a lei pode impor limitações ao exercício da atividade empresarial, desde que sejam proporcionais e não restrinjam em demasia a livre iniciativa e a livre concorrência. Tais normas restritivas devem se voltar à proteção de objetivos legítimos - dentre os quais certamente não figura a defesa corporativa de segmentos econômicos prejudicados pela concorrência. Ademais, para que qualquer medida cerceadora da atuação da iniciativa privada na ordem econômica seja válida, ela tem de ser editada pelo ente federativo competente, e se mostrar compatível com o princípio da proporcionalidade, na sua tríplice dimensão: deve ser adequada para os fins a que se destina; necessária para o atingimento dos referidos fins, o que decorre da inexistência de mecanismos mais brandos para que sejam alcançados os resultados pretendidos; e proporcional em sentido estrito, por propiciar benefícios que superem, sob o ângulo dos valores constitucionais em jogo, os ônus impostos aos agentes econômicos e à sociedade, que sofrerão os efeitos da restrição imposta.

Esposando idêntica compreensão do tema, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por seu Órgão Especial, já se debruçou sobre a matéria, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2216901-06.2015.8.26.0000, em 05 de outubro de 2016, de Relatoria do Desembargador Francisco Casconi:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE PROIBIÇÃO DO USO DE CARROS PARTICULARES CADASTRADOS EM APLICATIVOS PARA O TRANSPORTE REMUNERADO



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

INDIVIDUAL DE PESSOAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. PRELIMINARES SUSCITADAS PELO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO QUE NÃO COMPORTAM ACOLHIDA. REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL DA AUTORA REGULARIZADA. LEGITIMIDADE ATIVA CONFIGURADA. ENTIDADE SINDICAL DE ÂMBITO NACIONAL. PERTINÊNCIA TEMÁTICA EVIDENCIADA, POR REPRESENTAR PRESTADORES DE SERVIÇO. CONFLITO DE INTERESSES NÃO DEMONSTRADO. PRESENÇA, ADEMAIS, DE INTERESSE PROCESSUAL. POSSÍVEL O EXAME DE CONFORMIDADE ENVOLVENDO NORMA CONSTITUCIONAL ESTADUAL DE CARÁTER REMISSIVO (ART. 144, CE) TEMAS DEBATIDOS DE CONTEÚDO PRINCÍPIOLÓGICO E DE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS MUNICÍPIOS. ATO NORMATIVO QUE NÃO INVADE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONSTITUCIONAL DE ENTE FEDERADO DIVERSO. TEMA CENTRAL DA CONTROVÉRSIA (TRANSPORTE) QUE AFETA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS. ENTE MUNICIPAL QUE OSTENTA COMPETÊNCIA PARA LEGALMENTE DISPOR SOBRE ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL NO ÂMBITO DE SEUS LIMITES GEOGRÁFICOS DIPLOMA ATACADO QUE NÃO INSTITUI REGRA DE CARÁTER GERAL SOBRE TRANSPORTE, DIREITO CIVIL OU INTERNET. TRANSPORTE INDIVIDUAL REMUNERADO DE PASSAGEIROS POR MOTORISTAS PARTICULARES CADASTRADOS EM APLICATIVOS. PROIBIÇÃO, DIRETA E OBJETIVA, INSTITUÍDA PELO ATO NORMATIVO IMPUGNADO. CONSIDERAÇÕES SOBRE O SISTEMA ADOTADO PELA ORDEM ECONÔMICA NACIONAL PRINCÍPIOS E VALORES ELEMENTARES FUNDADOS NA LIBERDADE ECONÔMICA. EXAME DE ADEQUAÇÃO DA ATIVIDADE COMO SERVIÇO PÚBLICO OU ATIVIDADE ECONÔMICA EM SENTIDO ESTRITO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO CONSTITUCIONAL OU LEGAL QUE A QUALIFIQUE COMO ATIVIDADE PRIVATIVA OU TITULARIZADA PELO ESTADO, DIVERSAMENTE DO TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL (ART. 30, INCISO V, CR). POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA QUE CONFORMA O TRANSPORTE PRIVADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS, INSERINDO-O NOS MODAIS DE MOBILIDADE URBANA (ART. 3º, §2º, INCISO III, ALÍNEA 'B' DA LEI Nº 12.587/2012). NATUREZA JURÍDICA DE



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

ATIVIDADE PRIVADA EVIDENCIADA. SERVIÇO DE TRANSPORTE PÚBLICO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS (TÁXIS) QUE GUARDA CARACTERÍSTICAS PRÓPRIAS E DISTINTIVAS. ATIVIDADE PRIVADA QUE É RESGUARDADA PELA LIVRE INICIATIVA. ESTÍMULO À LIVRE CONCORRÊNCIA, INCREMENTANDO BENEFÍCIOS SOCIALMENTE DESEJÁVEIS, INCLUINDO AMPLIAÇÃO DO LEQUE DE ESCOLHA DO CONSUMIDOR. NORMA PURAMENTE PROIBITIVA QUE CONTRARIA PRINCÍPIOS ELEMENTARES DA ORDEM ECONÔMICA, COMO LIVRE INICIATIVA, LIVRE CONCORRÊNCIA E DEFESA DO CONSUMIDOR (ARTS. 1º, INCISO IV, E 170 'CAPUT' E INCISO IV, V E PARÁGRAFO ÚNICO DA CR). EXCEPCIONAL INTERVENÇÃO ESTATAL NO ÂMBITO DA INICIATIVA PRIVADA QUE SOMENTE SE LEGITIMA QUANDO FUNDADA EM RAZÕES JURÍDICO-CONSTITUCIONAIS RELEVANTES, NUM EXAME DE PROPORCIONALIDADE, O QUE NÃO OCORRE VIOLAÇÃO DIRETA DOS ARTIGOS 144 E 275 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. TÉCNICA DA INTERPRETAÇÃO CONFORME QUE NÃO SE MOSTRA POSSÍVEL NA HIPÓTESE. PRETENSÃO INICIAL PROCEDENTE.

Do corpo do acórdão acima lançado, extrai-se, pela pertinência, excertos do voto condutor, que segue parcialmente transcrito:

Por fim, antes mesmo de expor o correto enquadramento do transporte individual remunerado de passageiros realizado por motoristas particulares cadastrados em aplicativos objeto de vedação pelo ato normativo impugnado, no âmbito da ordem econômica, imperioso destacar que, no ordenamento vigente, não há critérios expressos e objetivos que orientem a alocação de determinada atividade como serviço público ou atividade econômica em sentido estrito, tarefa não raras vezes tormentosa e polêmica.

(...)

Nesse passo, é possível afirmar uma primeira conclusão: inexistente previsão constitucional, seja na Lei Maior, seja na Carta Paulista, que qualifique o transporte individual remunerado de passageiros como serviço público ou monopólio estatal, diversamente do que ocorre com a modalidade de transporte coletivo no âmbito



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

municipal, expressamente definida como serviço público (artigo 30, inciso V, CR).

(...)

Nesse ponto, uma segunda conclusão se mostra possível em vista do §2º ora transcrito: está-se a debater, in casu, sobre modalidade de transporte de passageiros (quanto ao objeto) e individual (quanto à característica do serviço). O próximo passo é definir a natureza do serviço objeto de proibição na lei impugnada, é dizer, se de caráter público ou privado. Vale anotar que, indiscutivelmente, o diploma em comento conforta ambas as hipóteses (inciso III, do §2º, do art. 3º, da LPNMU). O artigo 4º traz, para efeito da LPNMU, definições que merecem transcrição: “transporte urbano”: “conjunto dos modos e serviços de transporte público e privado utilizados para o deslocamento de pessoas e cargas nas cidades integrantes da Política Nacional de Mobilidade Urbana” (inciso I); “transporte público individual”: “serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas” (inciso VIII); “transporte motorizado privado”: “meio motorizado de transporte de passageiros utilizado para a realização de viagens individualizadas por intermédio de veículos particulares” (inciso X). (...)

(...)

Lembro uma vez mais: não se busca aqui pôr fim à controvérsia relativa à natureza jurídica da atividade exercida pelos taxistas, alvo de respeitáveis opiniões divergentes. No entanto, indiscutível, nos contornos atuais, que o serviço é prestado no Município de São Paulo sob o forte controle do Poder Público, marcado por relevante intervenção estatal que limita o número de licenças/alvarás disponíveis, controla o credenciamento dos profissionais taxistas exigindo pagamento de taxa, além de intensiva regulamentação normativa, inclusive quanto ao controle do preço tarifário cobrado do usuário. Tais características, que implicam mitigação dos princípios gerais da ordem econômica, não deixam de existir mesmo àqueles que doutrinariamente classificam o serviço como atividade privada. Nesse prumo, o serviço dos taxistas amolda-se, para fins da LPNMU, no conceito de transporte público individual (art. 4º, inciso VIII), atividade que lhes é reservada por força de lei (Lei Federal nº 12.468/2011). Tal conclusão permanece inabalada mesmo diante da alteração redacional empreendida em seu artigo 12 (pela Lei nº 12.865/2013), que antes caracterizava expressamente o transporte individual de passageiros como serviço público, sob o regime de permissão, e ora o considera serviço de utilidade pública sem apontar o título jurídico de transferência ao particular. De uma forma ou de outra, a própria LPNMU mantém regramento no sentido de que a atividade dos taxistas (transporte público individual) é submetida ao controle público. (...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

Voltando à dicotomia prevista no inciso III, do §2º, do artigo 3º da LPNMU, o transporte individual de passageiros pode ser classificado em público e privado. Os táxis, como explanado, enquadram-se na primeira hipótese e se amoldam ao conceito de “transporte público individual” (art. 4º, inciso VIII, da LPNMU), numa visão conjunta aos artigos 2º da Lei Federal nº 12.468/2011 e artigo 1º da Lei nº 7.329/1969 do Município de São Paulo, as quais, de maneira expressa, aludem à atividade as expressões “transporte público individual” e “serviço de interesse público”. Conclusão similar, entretanto, parece não emergir do exame da atividade de “transporte individual remunerado de passageiros por motoristas particulares, intermediado por aplicativos”, objeto de proibição no ato normativo impugnado. O primeiro ponto, talvez o mais marcante, que realça a diferença entre o transporte público individual (táxi) do transporte privado individual prestado por motoristas particulares diz respeito à sua abrangência. Como decorre do próprio conceito previsto na LPNMU (art. 4º, inciso VIII), o transporte público individual remunerado de passageiros é um serviço aberto ao público, o que não ocorre com o transporte privado individual. Inerente a esta característica essencial a obrigatoriedade do serviço prestado pelo taxista, que não pode recusar viagens ainda que de curto trajeto; além disso, possibilita-se a coleta de novos passageiros nas próprias vias públicas, durante seu trânsito regular, facilidade que alcança não só os taxistas como também os próprios passageiros. Potencialmente, qualquer indivíduo em espaço público é um possível usuário do serviço. Já a atividade econômica proibida pela lei impugnada, diferentemente, está restrita aos usuários previamente cadastrados no aplicativo e que se utilizam da plataforma virtual para contratar o transporte individual remunerado para deslocamento específico. A exigência de cadastro prévio e condições mínimas (incluindo smartphone com plano de dados ativo) torna a gama de consumidores usuários identificável e finita, embora possa se ampliar ou se encolher, à medida que o serviço eventualmente se expanda ou se retraia. Além do mais, as viagens dos motoristas particulares prestadores da atividade são avençadas no ambiente da plataforma virtual do aplicativo, marcadas ainda pela aceitabilidade do prestador do serviço, deduzindo-se que não coletam novos passageiros aleatoriamente pelas ruas. Não à toa que a expressão “aberto ao público”, propositalmente, não foi incorporada no conceito de “transporte motorizado privado” (art. 4º, inciso X, da LPNMU), que tal como a definição do inciso I do mesmo dispositivo, melhor se ajusta ao transporte individual remunerado de passageiros por motoristas particulares cadastrados em aplicativos. Observa-se, ainda, que essa distinção elementar foi enaltecida na própria Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana ao tratar do transporte coletivo. Basta ver que a noção de “aberto ao público” é incorporada na definição do transporte público coletivo (art. 4º, inciso VI42) e excluída do conceito de transporte privado coletivo



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

(art. 4º, inciso VII, 43), a diferenciá-los numa perspectiva de abrangência social. Parece lógico, se no campo do transporte coletivo, que ostenta maior repercussão e impacto sociais, a própria LPNMU traz este critério distintivo, raciocínio equivalente deve ser empregado no âmbito do transporte individual de passageiros, de aspecto mais restrito. Outras características, senão benefícios, podem ser destacadas como exclusivas do transporte público individual de passageiros (táxis), não extensíveis à atividade privada em comento, que mostram plena coerência e somente são justificadas pela natureza pública do serviço. Dentre elas, por exemplo, a permissão (no caso da Cidade de São Paulo) para transitar em faixas exclusivas, o abatimento e/ou isenção de impostos relacionados à manutenção e aquisição dos veículos utilizados, a existência de áreas de parada exclusivas e específicas em locais públicos e de grande circulação (“pontos de táxi”) etc. Não bastasse, como já enaltecido, a forte intervenção estatal na disciplina e regulação do transporte público individual, inclusive na fixação e controle da política tarifária, também é marco característico do serviço táxi, inaplicável, in ictu oculi, no regime atual, ao transporte privado individual de passageiros. Todas estas peculiaridades, divisoras do transporte individual em suas modalidades pública e privada (artigo 3º, §2º), “serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público”) grifou-se “serviço de transporte de passageiros não aberto ao público para a realização de viagens com características operacionais exclusivas para cada linha e demanda” grifou-se.

Assim sendo, 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. Avançando o raciocínio, mas rememorando o já exposto, a atividade objeto de proibição pelo ato normativo impugnado pode ser decomposta na prestação de dois serviços distintos, mas que operam de forma conjunta: a) o primeiro deles consiste na disponibilização em ambiente virtual (aplicativo desenvolvido por empresa privada) de oferta, aos usuários desta plataforma, de serviço específico (no caso, de transporte individual), a ser prestado por profissionais previamente cadastrados; b) o segundo, pressupondo a contratação pelo usuário e aceitação pelo motorista, é a realização material do transporte individual, com base nos critérios (localização, destino, trajeto, modalidade etc.) escolhidos pelo usuário/contratante. Como dito, a controvérsia gira em torno, preponderantemente, da



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

“segunda atividade” (o transporte), mesmo porque organização e oferta de bens e serviços em ambientes virtuais seja na própria internet, seja em aplicativos especificamente desenvolvidos não são novas e os exemplos inúmeros. Sua natureza, como visto, assume contornos próprios das atividades reservadas à livre iniciativa, sujeita à liberdade de exploração por agentes privados atuantes no mercado, com respaldo nos princípios estruturantes e regentes da ordem econômica constitucional. Eventuais contingenciamentos ou limitações impostas pelo Poder Público, pautadas na excepcionalidade da atuação estatal inerente ao modelo econômico em vigor, somente serão legítimas quando fundadas em razões ou valores jurídico-constitucionais plausíveis, numa análise de proporcionalidade. Em linhas gerais, trata-se da aplicação, na relação indivíduo-Estado, do que Robert Alexy nomeou “lei do sopesamento”, incidente na análise das restrições de liberdades gerais de ação, ao mencionar decisão do Tribunal Alemão que afirmou a seguinte máxima, serviente ao presente caso: “Quanto mais a intervenção legal afetar expressões elementares da liberdade de ação humana, tanto mais cuidadosamente devem ser sopesadas as razões utilizadas como fundamentação contra a pretensão básica de liberdade dos cidadãos”. Exemplo de aplicativos que oferecem outros bens/serviços em ambiente virtual: “Mercado Livre”, “iFood”, “Hello Food”, “Submarino”, “Netshoes” etc.. (...) Isto porque, no contexto fático-social já traçado e à luz do ordenamento jurídico vigente, o transporte privado individual realizado por motoristas particulares cadastrados em aplicativos não contraria as diretrizes traçadas na Política Nacional da Mobilidade Urbana, ao passo que o ato normativo impugnado parece desconsiderar modalidade nela inserida. Na realidade, a inserção da atividade é convergente à LPNMU por múltiplos fundamentos. Inegavelmente ampliou o leque das opções de mobilidade urbana, constituindo alternativa, até então pouco explorada, ao transporte individual de passageiros. Sua expansão vertical guarda íntima relação com a eficiência, qualidade, preço e praticidade do serviço prestado, associada ainda ao modo de organização e disponibilização da oferta (aplicativo), principalmente quando comparada ao tradicional meio de transporte urbano individual preexistente (táxi). (...)

Nesse contexto, a proibição do exercício do transporte privado individual remunerado por motoristas particulares cadastrados em aplicativos, instituída pelo ato normativo impugnado, contraria também o sistema concorrencial incorporado na ordem econômica, criando, na prática, verdadeira reserva de mercado com exclusividade à classe do transporte público individual de passageiros, operada pelos taxistas. Tal proceder, ademais, é repudiado na jurisprudência do C. Supremo Tribunal Federal, como se afere no precedente a seguir, que enfrentou o tema ao analisar se a publicação e distribuição de listas telefônicas constituiria exclusividade das empresas concessionárias de telefonia: “Serviços



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

de Telecomunicações. Exploração. Edição de Listas ou Catálogos Telefônicos e Livre Concorrência. Se, por um lado, a publicação e distribuição de listas ou catálogos telefônicos constituía um ônus das concessionárias de serviço de telefonia - que podem cumpri-lo com ou sem a veiculação de publicidade - não se pode dizer que estas tinham exclusividade para fazê-lo. O artigo 2º da L. 6.874/80 ('A edição ou divulgação das listas referidas no § 2º do art. 1º desta Lei, sob qualquer forma ou denominação, e a comercialização da publicidade nelas inserta são de competência exclusiva da empresa exploradora do respectivo serviço de telecomunicações, que deverá contratá-las com terceiros, sendo obrigatória, em tal caso, a realização de licitação') era inconstitucional - tendo em vista a Carta de 1969 - na medida em que institui reserva de mercado para a comercialização das listas telefônicas em favor das empresas concessionárias. RE desprovido." (RE 158676, Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI, Relator(a) p/ Acórdão: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 14/08/2007, DJe-117 DIVULG 04-10-2007 PUBLIC 05-10-2007 DJ 05-10-2007 PP-00025 EMENT VOL-02292-03 PP-00606).

O mesmo enfoque norteou a edição, no âmbito daquela C. Corte Máxima, da Súmula Vinculante nº 49, cujo teor espelha a seguinte assertiva: "ofende o princípio da livre concorrência lei municipal que impede a instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em determinada área".

(...)

Portanto, condensando as conclusões previamente alcançadas neste tópico, todas conducentes à sustentação de que o transporte individual remunerado de passageiros por motoristas particulares cadastrados em aplicativos ostenta natureza jurídica de atividade privada sujeita à livre iniciativa, a direta e incisiva proibição legal de exercício, instituída no ato normativo impugnado, não externa fundamento jurídico-constitucional relevante a obstar, num juízo de "sopesamento" ou proporcionalidade, o âmbito de eficácia dos valores elementares que guiam a ordem econômica incorporada no Estado Brasileiro. Ao contrário, as razões aqui expostas demonstram que o novo modal da atividade é conformado pelo sistema jurídico vigente de transporte e contribui, de maneira concreta, mediante estímulos de reais melhorias na mobilidade urbana das cidades, ao desenvolvimento social e bem-estar dos cidadãos, promovendo também, ultima ratio, o direito fundamental de locomoção. A vedação somatizada em lei afigura-se, portanto, irrazoável. (...)

O raciocínio aqui desenvolvido parte da premissa de que o direito de transporte, de conteúdo essencial, é umbilicalmente ligado à liberdade fundamental de locomoção (art. 5º, inciso XV, CR). A atividade econômica materializada no serviço de transporte individual remunerado por motoristas particulares cadastrados em aplicativos ostenta natureza jurídica privada, à luz do ordenamento jurídico em vigor, e insere-se naquelas reservadas à livre iniciativa,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

elemento fundante da ordem econômica nacional (artigos 1º, inciso IV e 170, CR). Uma interpretação constitucional atual, orientada pelos princípios que regem esta mesma ordem econômica, revela que a proibição normativa instituída na lei municipal impugnada contraria preponderantemente o livre exercício de qualquer atividade econômica, a livre concorrência e o direito de escolha do consumidor, corolários da livre iniciativa (art. 170, incisos IV, V e parágrafo único), mitigando o espectro de incidência desses valores. Inexistem fundadas razões jurídico-constitucionais, num exame de proporcionalidade, a justificar e legitimar incisiva atuação estatal no campo da atividade econômica em sentido estrito, tolhendo seu exercício da iniciativa privada. Com base nestas assertivas, reputo presentes seguros fundamentos para solucionar a indagação que anteriormente lancei: “Pode Lei Municipal proibir o transporte individual remunerado de passageiros por motoristas particulares, intermediado por aplicativos?”. A resposta, coerentemente, há de ser negativa, por ofensa aos artigos 144 e 275 da Constituição Estadual.

O Tribunal Pleno do Estado do Rio Grande do Sul, ao ser instado a se manifestar sobre o transporte coletivo privado, em sede constitucional, extraiu conclusões análogas à da presente ação, consoante se verifica do teor das seguintes ementas:

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRANSPORTE COLETIVO PRIVADO. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. IMPUGNAÇÃO DA REGRA DISPOSTA NO PARÁGRAFO 7º, DO ART. 4º, DO DECRETO-POA Nº 15.938/08. NORMA DE LIMITAÇÃO DE OCUPAÇÃO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LIVRE CONCORRÊNCIA INSERTO NO ART. 170, IV, DA CF-88 E ART. 157, V, DA CE-RS. ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE ACOLHIDA. UNÂNIME. (Incidente de Inconstitucionalidade Nº 70062126842, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em 01/12/2015)

CONSTITUCIONAL. MUNICÍPIOS E TRANSPORTE ESCOLAR. ART. 30, V, CF/88. SERVIÇOS PÚBLICOS E AUTORIZAÇÃO. CONCEITOS. PODER DE POLÍCIA E LIMITAÇÕES. ART. 139, CÓDIGO BRASILEIRO DE TRÂNSITO. ART. 21, LEI DO MUNICÍPIO DE PORTO



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgi@mp.rs.gov.br

ALEGRE Nº 8.133/98. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME, COM REDUÇÃO DE TEXTO. PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL. Aos Municípios o art. 30, V, CF/88, destinou o exercício do transporte coletivo em seu âmbito territorial, possibilitando delegação mediante concessão e permissão, como se dá quanto ao serviço público propriamente dito. Tratando-se de transporte escolar, não se está diante de serviço público senso estrito, intervindo o Poder Municipal apenas através do seu poder de polícia, para resguardar a qualidade, regularidade e segurança e evitar desvios. Daí a autoridade municipal autorizar tal atividade privada, regida pelo Direito Civil, inconfundível tal modalidade de autorização com aquela prevista na Constituição Federal quanto a determinados serviços federais (art. 21, XI e XII, e art. 223). Poder de Polícia este jungido a sua razão de ser, descabido extrapolar dos seus limites e invadir áreas a cujo respeito não se justifica, tal qual definição de itinerários e preço do serviço, a cujo respeito evidente a relação de consumo, existentes órgãos próprios de controle. Ação acolhida, em parte, para expungir do art. 21 da Lei Municipal nº 8.133/98 a parte relativa ao excesso regulatório e, quanto ao mais, conferir a ele interpretação conforme. **AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70030013742, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Redator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 22/11/2010)

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 22, "B"7, DA LEI MUNICIPAL N.º 8.133/98 DE PORTO ALEGRE. PENA DE MULTA PARA A PRESTAÇÃO IRREGULAR DE SERVIÇO DE TRANSPORTE. INTERESSE LOCAL. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. TRANSPORTE ESCOLAR SELETIVO. ATIVIDADE ECONÔMICA PRIVADA. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. É da competência da União legislar sobre tráfego e trânsito nas vias terrestres (art. 22, XI, CF). Entretanto, não se põe em dúvida a competência do Município para dispor sobre estacionamento, locais de parada, sinalização, mão e contramão de direção, uma vez que tais matérias versam de interesse local. A exploração da atividade de transporte escolar prestada em caráter privado a alunos e a professores, sem itinerário e contraprestação fixados pelo Poder Público, constitui-se em atividade de caráter



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgi@mp.rs.gov.br

econômico, submetida ao princípio da livre concorrência. Trata-se de atividade que visa a atender ao interesse privado dos interessados na prestação, tanto que o itinerário e o preço são livres, não se revestindo de natureza essencial à sociedade. Incidente desprovido. (Incidente de Inconstitucionalidade Nº 70011034196, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Antônio Carlos Stangler Pereira, Julgado em 18/04/2005)

Por último, encaminhando a conclusão, anote-se que o Tribunal de Justiça Estadual igualmente teve a oportunidade de examinar a controvérsia relacionada à plataforma tecnológica UBER BRASIL TECNOLOGIA LTDA., cumprindo destacar as seguintes decisões:

Nesse contexto, não me parece que se esteja diante de uma atividade pública por natureza ou que, embora assim venha a ser considerada, exclua a atuação privada. Logo, não é porque a Lei nº 12.468/11 atribuiu privativamente ao taxista o transporte público individual remunerado de passageiros que se possa concluir, em sede de liminar, pela vedação do serviço privado que prestam os motoristas associados à Uber. O só fato de a Uber ter se antecipado à edição de normas municipais de regulação dessa atividade específica (transporte privado), não torna a sua atividade irregular. Muito menos pela edição da recente Lei Municipal nº 12.041/16 que, aliás, não resiste a um cotejo com as normas constitucionais e federais antes citadas, com as quais colide. Não vejo, pois, ao menos por ora, como a falta de um delineamento dessa atividade possa implicar seja proibida. (Processo nº 0102566-09.2016.8.21.0001, 14ª Vara Cível de Porto Alegre. Decisão proferida em 27/05/2016)

O serviço prestado pelos credenciados à agravante se dá em regime de monopólio e concessão, com reserva de mercado inclusive dentro do próprio sistema, como: pontos de táxi, cooperativas e outros aplicativos que privilegiam determinados profissionais (usuários do serviço) em detrimento de outros.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

O exercício da atividade econômica de transporte público individual de passageiros não pode ser limitado ao monopólio dos profissionais taxistas. O agravado representa uma nova modalidade de transporte individual que pode coexistir com outros meios individuais de transporte de passageiros, contribuindo para ampliação das possibilidades de mobilidade urbana em evidente interesse público a ser resguardado pelo ente municipal e, nesta fase, pelo Poder Judiciário.

Em princípio, inexistente óbice para o exercício da atividade desempenhada pela parte agravada, porquanto o aplicativo por ela desenvolvido e utilizado pelos motoristas particulares opera em vários países, demonstrando a prestação de serviço com qualidade e de forma útil à sociedade, não sendo razoável sua proibição por ferir o princípio da livre concorrência.

(TJRS, 10ª Câmara Cível, Agravo de Instrumento n.º 70069913168, j. em 21 de junho de 2016, Relator Desembargador Túlio de Oliveira Martins)

E, especificamente voltando-se à normativa em apreciação, foi proferida, por ocasião do julgamento do Agravo de Instrumento n.º 70070874359, em 14 de fevereiro do ano em curso, a deliberação ora colacionada:

Apesar da existência de Lei Municipal cerceando o serviço de transporte remunerado de pessoas em veículos particulares cadastrados através de aplicativos para locais pré-estabelecidos, tenho que a prestação de serviço em tal modalidade deve ter continuidade, uma vez que a citada norma legal vem de encontro a princípios constitucionais, quais sejam, o da eficiência na Administração Pública e o da livre concorrência.

Na hipótese, é certo que as leis municipais devem satisfazer os interesses dos administrados, da coletividade em geral, igualmente, não podem restringir a livre concorrência na iniciativa privada. Aliás, o serviço de táxi não restou inviabilizado pela prática impugnada no presente recurso, pelo contrário, contribuiu para a sua melhoria em face da concorrência dos serviços o que somente beneficia os usuários deste tipo de transporte.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

O respectivo acórdão encontra-se assim ementado:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PRIVADO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO COMINATÓRIA. PUBLICIZAÇÃO E DISPONIBILIZAÇÃO DO SERVIÇO. UBER. POSSIBILIDADE. Indeferimento de pedido de antecipação de tutela que buscava 'bloquear' o aplicativo da demandada UBER no Município de Rio Grande. Tese respaldada na ilegalidade da prestação de serviço por afronta a regra escrita nos termos da Lei Municipal nº 3.700/2015. Princípio da livre iniciativa e do interesse público da coletividade em geral a serem sopesados. Não verificado, por ora, a iminência de dano irreparável ou risco iminente de deterioração da atividade econômica exercida pelos operadores do serviço de taxi que justifique a concessão da medida provisória proibitiva ao serviço alternativo prestado pela agravada. AGRAVO DE INSTRUMENTO IMPROVIDO.

(TJRS, 12ª Câmara Cível, Agravo de Instrumento n.º 70070874359, Comarca de Rio Grande, Relator Desembargador Guinther Spode, j. em 14 de fevereiro de 2017)

3. DA MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENSÃO LIMINAR DA NORMA IMPUGNADA:

No caso dos autos, a probabilidade do direito se faz presente, na medida em que não resta dúvida de que a norma impugnada, como demonstrado, ao impedir o livre exercício da atividade de transporte de passageiros em carros particulares, de natureza eminentemente econômica, contraria frontalmente os princípios constitucionais, notadamente o da livre concorrência, o do livre exercício da atividade econômica, o direito de escolha do consumidor e o preceito da razoabilidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

De fato, a manutenção, no ordenamento jurídico, da norma objurgada importa em deixar sem amparo os cidadãos que pretendam exercer, como meio de seu sustento e de sua família, a atividade de transporte remunerado de pessoas em veículos particulares cadastrados através de aplicativos para locais pré-estabelecidos.

Ademais, a norma ora atacada, caso permaneça vigente, importa risco justamente aos aludidos cidadãos, que atualmente se encontram impedidos de exercer tal atividade, e que, em razão disso, não podem auferir meios para sua manutenção.

Em sendo assim, o perigo na demora se assenta na inegável necessidade de assegurar a proteção constitucional ao exercício da atividade em questão, o que restará indubitavelmente prejudicado, caso permaneça em vigência a norma ora questionada, visto que, expressamente, proíbe sua realização.

Nesse sentido, conforme noticiado pela mídia¹³, os motoristas vinculados ao aplicativo da empresa Uber passaram a ser notificados pelos agentes de fiscalização de trânsito do Município de Rio Grande, em função do exercício de atividade de transporte remunerado de passageiros em veículos particulares, com o que, por conseguinte, serão responsabilizados administrativamente pelo mero exercício de atividade econômica que o legislador municipal vetou.

Demais disso, a medida é necessária para afastar o perigo de dano aos cidadãos que pretendam exercer a atividade e aos

¹³ Conforme notícia anexa, veiculada na data de 21 de agosto de 2017, no *site* www.grupooceano.com.br, que destaca que motorista de Uber é notificado em Rio Grande, por exercer atividade de transporte remunerado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

respectivos consumidores em potencial, motivo pelo qual não se pode aguardar que uma futura decisão final declaratória de inconstitucionalidade venha a produzir seus efeitos.

É inegável, nesse aspecto, que o interesse público em assegurar a observância do assentado nos artigos 8º, *caput*, 19, *caput*, e 157, inciso V, todos da Constituição Estadual, combinados com os artigos 1º, inciso IV, 22, inciso XI, e 170, inciso IV e parágrafo único, todas da Constituição Federal, prepondera sobre os interesses preservados pela edição da lei em questão, especialmente o de reserva de mercado, o que permite a suspensão provisória dos efeitos da norma hostilizada.

Presentes, portanto, os requisitos para a concessão da medida cautelar, quais sejam, a plausibilidade jurídica da tese exposta (*fumus boni iuris*) e a evidente possibilidade de dano decorrente do retardamento da decisão postulada (*periculum in mora*).

4. Pelo exposto, requer o **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** que, recebida e autuada a presente ação direta de inconstitucionalidade, seja(m):

a) deferida *inaudita altera pars* medida cautelar, para o fim de suspender liminarmente os efeitos da **Lei n.º 8.084**, de 10 de março de 2017, do **Município de Rio Grande**, até o julgamento definitivo da lide;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

b) notificadas as autoridades municipais responsáveis pela promulgação e publicação da Lei objugada para que, querendo, prestem informações no prazo legal;

c) citado o Procurador-Geral do Estado, para que ofereça a defesa da norma, na forma do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual; e

d) por fim, julgado integralmente procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da **Lei n.º 8.084**, de 10 de março de 2017, do **Município de Rio Grande**, por ofensa aos artigos 8º, *caput*, 19, *caput*, e 157, inciso V, todos da Constituição Estadual, combinados com os artigos 1º, inciso IV, 22, inciso XI, e 170, inciso IV e parágrafo único, todos da Constituição Federal.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 6 de outubro de 2017.

FABIANO DALLAZEN,

Procurador-Geral de Justiça.

(este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

LFCL/KMS

Motorista do Uber é notificado em Rio Grande

Por Joseane Duarte , 21/08/2017, 11h56

Compartilhar (whatsapp://send?text=Motorista do Uber é notificado em Rio Grande -

http://www.grupoceano.com.br/site/?n_sistema=8024&id_noticia=NDk4Mw==)

Tweeter

Um motorista do Uber foi flagrado na manhã desta segunda-feira, 21, pela fiscalização de trânsito, na avenida Presidente Vargas, nas proximidades do Cemitério.

Segundo informações do Secretário de Mobilidade Urbana e Acessibilidade, Júlio Martins, desde o anúncio do início do Uber em Rio Grande, várias denúncias de transporte irregular tem chegado a sua pasta.

Na manhã desta segunda, 21, após receber uma denúncia, os agentes de fiscalização de trânsito abordaram um veículo onde foi confirmado que o condutor exerce atividade de transporte remunerado. Martins afirma que nesses casos o veículo é retido, o passageiro é liberado e o condutor notificado. "Em caso de reincidência, ele é autuado novamente e a multa passa a ser grave, pois nesse primeiro momento é uma infração média", completa.

O Código de Trânsito Brasileiro fala que o transporte irregular de passageiros é disciplinado pelo artigo 231:

"VIII - efetuando transporte remunerado de pessoas ou bens, quando não for licenciado para esse fim, salvo casos de força maior ou com permissão da autoridade competente:

Infração - média;

Penalidade - multa;

Medida administrativa - retenção do veículo;"

Este é o primeiro caso registrado em Rio Grande. A Lei Municipal 8084/2017 proíbe o exercício desse tipo de atividade na cidade.