



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto: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**

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico dos artigos 3º,  
4º, 8º, 9º, 10, 12, incisos II, VI, VII e VIII e parágrafos 1º e 2º, 13,  
incisos I, IV, IX, XVI, XIX e XXV, 14, 15 e 16, todos **Lei n.º 3.074**,  
de 17 de maio de 2019, do **Município de Arroio Grande**, que  
*dispõe sobre serviço de transporte remunerado privado individual  
de passageiros, gerenciado por meio de aplicativos, no âmbito do*



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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*município de Arroio Grande/RS, e dá outras providências, pelas seguintes razões de direito:*

1. Os dispositivos impugnados na **Lei n.º 3.074**, de 17 de maio de 2019, do **Município de Arroio Grande**, encontram-se assim redigidos<sup>1</sup>:

**Lei Municipal n.º 3.074, de 17 de maio de 2019.**

*Dispõe sobre serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros, gerenciado por meio de aplicativos, no âmbito do município de Arroio Grande/RS, e dá outras providências.*

*Capítulo I*

DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

*Art. 1º A presente Lei regulamenta a prestação do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros gerenciado por plataformas tecnológicas no município de Arroio Grande/RS.*

*Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta lei adota os conceitos já delineados na Lei Federal n.º 12.587/12, e as suas alterações, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.*

*Art. 2º Para fins da presente Lei considera-se o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros definido como aquele realizado em viagem individualizada, executado em automóvel particular, com capacidade para até 07 (sete) pessoas - inclusive o condutor, e solicitado exclusivamente por meio de plataformas tecnológicas.*

*§ 1º Os veículos que serão utilizados no serviço que trata esta Lei deverão ter 04 (quatro) portas, ar-condicionado e idade*

<sup>1</sup> A impugnação volve-se contra os dispositivos grifados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*máxima de 07 (sete) anos de uso, a partir do ano de fabricação.*

*§ 2º A contagem da idade máxima do veículo permitida nesta Lei será calculada ano a ano, considerando-se, para tanto, o encerramento em 31 de dezembro de cada ano.*

*Capítulo II*  
*DISPOSIÇÕES GERAIS*

*Seção I*  
*Da Autorização e da Operação*

*Art. 3º A exploração do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros gerenciado por plataformas tecnológicas dependerá de autorização do Município de Arroio Grande, concedida por intermédio do Departamento de Trânsito, às pessoas físicas ou plataformas tecnológicas, conforme critérios de credenciamento fixados nesta Lei e em seu Regulamento.*

*Parágrafo único. A autorização para exploração do serviço que trata esta Lei será válida pelo prazo de 12 (doze) meses, a partir do recolhimento da Taxa de Gerenciamento Operacional.*

*Art. 4º As plataformas tecnológicas do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros ficam obrigadas, quando solicitadas, de forma justificada, a abrir e compartilhar com o Município de Arroio Grande, por intermédio do Departamento de Trânsito, os dados necessários ao controle e à regulação de políticas públicas de mobilidade urbana, garantida a privacidade e a confidencialidade dos dados pessoais dos usuários.*

*§ 1º Os dados referidos no caput deste artigo devem conter, no mínimo:*

*I - origem e destino da viagem;*

*II - tempo e distância da viagem;*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

- III - mapa do trajeto da viagem;*
- IV - identificação do condutor que prestou o serviço;*
- V - composição do valor pago pelo serviço prestado;*
- VI - avaliação, pelo usuário, do serviço prestado; e*
- VII - outros dados solicitados pelo Departamento de Trânsito, em harmonia com o disposto no caput deste artigo.*

*§ 2º As plataformas tecnológicas ficam obrigadas a compartilhar com o município de Arroio Grande, através do Departamento de Trânsito, mediante notificação do poder público, os dados da viagem no prazo de 24 (vinte e quatro) horas para apuração de irregularidades e infrações administrativas previstas nesta Lei, garantida a privacidade e a confidencialidade dos dados pessoais do usuário.*

*§ 3º As informações solicitadas no parágrafo primeiro deste artigo poderão ser disponibilizadas ao Departamento de Trânsito, através de mídia eletrônica, desde que autenticadas eletronicamente por agente autorizado da plataforma tecnológica.*

*Art. 5º Compete à plataforma tecnológica do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros gerenciado por plataformas tecnológicas que trata esta Lei:*

- I - organizar a atividade e o serviço prestado pelos condutores dos veículos cadastrados, atendidos os requisitos mínimos de segurança, conforto, higiene e qualidade;*
- II - intermediar conexão entre os usuários e os condutores, mediante adoção de plataforma tecnológica;*
- III - disponibilizar mecanismos para a avaliação da qualidade da prestação do serviço que trata esta Lei ao usuário;*
- IV - disponibilizar ao usuário do serviço que trata esta Lei que possibilite a identificação do condutor, por meio de foto, e do veículo por meio de modelo e pelo número da placa;*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*V - estabelecer e fixar valores correspondentes aos serviços prestados;*

*VI - disponibilizar meios eletrônicos aos usuários para o pagamento dos serviços prestados;*

*VII - emitir recibo eletrônico para o usuário, contendo as seguintes informações:*

- a) origem e destino da viagem;*
- b) tempo total e distância;*
- c) mapa do trajeto percorrido conforme sistema de georreferenciamento;*
- d) composição do valor pago pelo serviço.*

*VIII - exigir, como requisito para a prestação do serviço, que os condutores apresentem, previamente ao seu cadastramento, documentação comprobatória de seu histórico pessoal e profissional e do cumprimento dos requisitos legais para o exercício da função;*

*IX - apresentar a cada 30 (trinta) dias a relação de veículos, seus proprietários e condutores cadastrados para prestar o serviço que trata esta Lei no município de Arroio Grande/RS;*

*X - disponibilizar o serviço previsto nesta Lei, as pessoas com deficiência.*

*XI - disponibilizar aos usuários e condutores do serviço que trata esta Lei, apólice de seguro para Acidentes Pessoais de Passageiros (APP) de, no mínimo, R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais).*

*§ 1º O cadastro previsto no inciso I do caput deste artigo perante a plataforma tecnológica não acarretará prejuízo ao cadastramento realizado pelo Município de Arroio Grande, através do Departamento de Trânsito.*

*§ 2º A emissão de recibo eletrônico previsto no inc. VII deste artigo não impede outras obrigações acessórias de natureza tributária prevista em legislação própria.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*Art. 6º As solicitações e as demandas do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros deverão ser realizadas, exclusivamente, por meio de plataforma tecnológica registrada no Departamento de Trânsito.*

*Parágrafo único. Poderá ser disponibilizado pelas empresas do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros, sistema de divisão de viagens entre chamadas de usuários distintos, cujos destinos possuam trajetos compatíveis, dentro da capacidade permitida de ocupação dos veículos.*

*Art. 7º Fica vedado o embarque de usuários, diretamente em vias públicas, em veículo cadastrado para prestar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros que não tenha sido requisitado previamente por meio de plataforma tecnológica.*

*Parágrafo único. É proibida a utilização de pontos de táxi, mesmo que temporariamente pelos prestadores do serviço que trata esta Lei.*

*Art. 8º A autorização para a execução do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros, gerenciado por plataformas tecnológicas no município de Arroio Grande/RS, é limitada a um veículo por 03 (três) condutores, mediante autorização expedida pelo Departamento de Trânsito.*

*§ 1º Aquele que pretende se credenciar perante o Município de Arroio Grande/RS para a execução do serviço que trata esta Lei, deverá apresentar os seguintes documentos ao Departamento de Trânsito:*

*I - documento comprobatório de que veículo a ser cadastrado para realizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros gerenciado por plataformas tecnológicas está emplacado no município de Arroio Grande, em nome do condutor proprietário, fiduciante, arrendatário ou locatário;*

*II - certidão negativa ou certidão positiva com efeitos de negativa de débito do condutor junto a Fazenda Municipal;*



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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*§ 2º O veículo cadastrado e credenciado perante o Departamento de Trânsito para a execução do serviço que trata esta Lei poderá ser substituído por outro veículo em caso de sinistro, venda ou locação, desde que preencha os requisitos determinados nos parágrafos 1º e 2º do art. 2º desta Lei e após a realização de nova vistoria pelo Departamento de Trânsito.*

*Art. 9º A partir da aprovação do pedido de autorização para exploração do serviço que trata esta Lei, o condutor terá 7 (sete) dias, para apresentar o veículo autorizado para vistoria no Departamento de Trânsito.*

*Art. 10 A fiscalização decorrente do exercício do poder de polícia ao serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros gerenciado por plataformas tecnológicas, será precedida do recolhimento de Taxa de Gerenciamento Operacional (TGO), prevista na legislação tributária.*

*Parágrafo único. O serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros gerenciado por plataformas tecnológicas no município de Arroio Grande/RS, somente será realizado pelo condutor que tenha efetuado o pagamento da Taxa de Gerenciamento Operacional para cada veículo cadastrado.*

*Art. 11 A plataforma tecnológica deverá recolher o Imposto Sobre Serviços (ISS), sem prejuízo da incidência de outros tributos aplicáveis, na forma prevista no Código Tributário Municipal.*

*Parágrafo único. A plataforma tecnológica fica obrigada a entregar à Fazenda Pública Municipal, mensalmente e nos termos de regulamentação, as informações sobre os valores recebidos pela prestação do serviço que trata esta Lei no município de Arroio Grande/RS para apuração do ISS devido, sob pena de arbitramento administrativo e multa prevista no Código Tributário Municipal.*

*Seção II*

*Do Cadastramento de Veículos e de Seus Condutores*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*Art. 12 Para o cadastramento do veículo e do condutor do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros gerenciado por plataformas tecnológicas deverão ser cumpridos os seguintes requisitos:*

*I - condutor possuir Carteira Nacional de Habilitação (CNH) na categoria B ou superior, com no mínimo dois (02) anos de expedição e que contenha informação de que exerce atividade remunerada;*

*II - condutor assumir compromisso de prestação do serviço única e exclusivamente por meio de plataforma tecnológica;*

*III - apresentar inscrição do condutor como contribuinte individual do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS);*

*IV - apresentar certidão negativa de antecedentes criminais, com menos de sessenta dias de sua expedição;*

*V - condutor apresentar atestado médico fornecido por profissional habilitado de que não é portador de moléstia que o inabilite para o desempenho da função;*

*VI - comprovante de residência do condutor no município de Arroio Grande/RS;*

*VII - não ter cometido nenhuma infração de trânsito gravíssima nos últimos 12 (doze) meses, a contar da data do protocolo do cadastro previsto nesta Lei;*

*VIII - não ter sofrido condenação ou antecedentes por crimes, consumados ou tentados, contra a vida, contra a fé pública, contra a administração, contra a dignidade sexual, hediondos, de roubo, de furto, de estelionato, de receptação, de quadrilha ou bando, de sequestro, de extorsão, ao tráfico ilícito de drogas, à posse e a comercialização de munição e armas de fogo;*

*§ 1º É vedado o exercício da função de condutor de veículo do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros gerenciado por plataformas tecnológicas àqueles*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*que possuam antecedentes ou tenham sofrido condenação pela prática de crimes de trânsito previsto no artigo 306 da Lei 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro).*

*§ 2º É vedado o exercício da função de condutor de veículo do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros gerenciado por plataformas tecnológicas àqueles que possuam antecedentes ou tenham sofrido condenação pela prática de crimes de trânsito previsto no artigo 303 da Lei 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro), com dolo eventual.*

*§ 3º É vedado o exercício da função de condutor de veículo para prestar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros gerenciado por plataformas tecnológicas àqueles que possuem autorização, permissão, ou concessão de serviço público de quaisquer dos Entes Federativos.*

*Art. 13 É dever de todo condutor de veículo autorizado para realizar o serviço que trata esta Lei, observar os preceitos e proibições estabelecidas pela Lei 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro) e demais legislações pertinentes, e ainda:*

*I - portar autorização específica emitida pelo Departamento de Trânsito, para exercer a atividade de condutor;*

*II - trajar-se adequadamente, sendo proibido o uso de bermudas e similares, camisas tipo regata, observando as regras de higiene e aparência pessoal;*

*III - tratar com urbanidade todo o passageiro;*

*IV - não dormir ou fazer as refeições no interior do veículo;*

*V - conduzir o veículo de modo a proporcionar segurança e conforto aos passageiros;*

*VI - obedecer à velocidade estipulada nas vias públicas;*

*VII - cumprir rigorosamente as normas prescritas nesta Lei e nos demais atos administrativos expedidos;*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*VIII - não fumar no interior do veículo quando em trânsito,  
parado ou estacionado;*

***IX - não consumir bebida alcoólica no dia em que estiver em  
serviço;***

*X - observar o número máximo permitido para a lotação do  
veículo;*

*XI - não fazer ponto ou arrecadar passageiros na via pública,  
parques e similares ou permanecer em local não permitido;*

*XII - não interromper a via pública a pretexto de desembarcar  
passageiro;*

*XIII - somente efetuar o transporte de pessoas que tenham  
sido alvo de contrato específico conforme regras estabelecidas  
por esta Lei, não podendo parar em via pública para oferecer  
o serviço;*

*XIV - apresentar o veículo em perfeitas condições de higiene e  
limpeza;*

*XV - somente utilizar veículo em perfeitas condições de  
conservação e segurança, sendo vedado o uso de veículo com  
avarias na parte externa e interna;*

***XVI - é vedado o uso de adesivos de cunho publicitário na  
parte externa do veículo cadastrado para a execução do  
serviço previsto nesta Lei;***

*XVII - cumprir as determinações do Município, através do  
Departamento de Trânsito;*

*XVIII - atender as obrigações fiscais e outras que sejam  
correlatas, fornecendo estes dados sempre que solicitados  
pelo Município;*

***XIX - comunicar alterações de qualquer de seus dados  
constantes no cadastro do Município, em até 7 (sete) dias;***

***XXI - utilizar para o serviço que trata esta Lei somente o  
veículo cadastrado para este fim;***



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*XXII - responsabilizar-se pela veracidade das informações e documentos apresentados ao Município;*

*XXIII - efetuar o recolhimento de multa e/ou taxas impostas pelo Município. no prazo estabelecido;*

*XXIV - é proibido recusar a prestação do serviço que trata esta Lei ao passageiro com deficiência;*

*XXV - Na hipótese do veículo não oferecer condições de acomodar a cadeira de rodas no porta-malas, esta deverá ser acomodada no banco traseiro.*

*Art. 14 O veículo autorizado a prestar serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros gerenciado por plataformas tecnológicas, receberá do Departamento de Trânsito, um adesivo com modelo padrão que deverá ficar afixado no interior do veículo, no lado direito do painel, no qual constará o número da autorização e o prazo de validade daquela, além do número do telefone para sugestões e denúncias.*

*Parágrafo único. É vedada a utilização de qualquer dispositivo ou equipamento luminoso na parte interna ou externa do veículo, que vise identificar o veículo ou nome da empresa que realiza o serviço que trata esta Lei.*

*Art. 15 O veículo cadastrado a prestar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros gerenciado por plataformas tecnológicas poderá estar registrado em nome do condutor proprietário, fiduciante, arrendatário ou de pessoa jurídica que tenha como atividade econômica a locação de automóveis.*

*§ 1º Somente receberá autorização para realizar o serviço previsto nesta Lei, os veículos que atendam aos seguintes requisitos:*

*I - manter suas características originais de fábrica, em perfeito estado de conservação, funcionamento e segurança, higiene e limpeza;*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*II - possuir todos os equipamentos definidos pela legislação de trânsito, para a atividade a ser empreendida;*

*III - satisfazer as exigências da Lei nº 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro) e demais legislações pertinentes;*

*IV - a regular quitação do seguro DPVAT;*

*V - possuir ar-condicionado;*

*VI - aprovado em vistoria realizada pelo Departamento de Trânsito.*

### *Capítulo III DA VISTORIA*

*Art. 16 Os veículos autorizados para executar o serviço que trata esta Lei, serão submetidos à vistoria anual realizada pelo Departamento de Trânsito.*

*§ 1º O órgão fiscalizador poderá notificar a plataforma de tecnologia e o condutor autorizado sempre que houver a necessidade de realizar nova vistoria no veículo autorizado.*

*§ 2º Se o veículo não for aprovado pelo órgão fiscalizador em vistoria, terá o prazo de 7 (sete) dias corridos para regularizar a(s) pendência(s).*

### *Capítulo IV DA FISCALIZAÇÃO*

*Art. 17 O Poder de Polícia será exercido pelo Departamento de Trânsito e a Secretaria Municipal da Fazenda que terão competência para apuração das infrações, aplicação das medidas administrativas e das penalidades previstas nesta Lei.*

*Art. 18 O Município tomará as providências que julgar necessárias à regularidade da execução dos serviços.*

*Parágrafo único. Os agentes fiscalizadores poderão apreender os documentos e ou equipamentos que não*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*estiverem de acordo com o que preceitua esta Lei.*

**Art. 19** *Os termos decorrentes da atividade fiscalizadora serão lavrados em formulários, extraindo-se cópia para anexar aos autos arquivados no Município e outra para entregar ao condutor infrator.*

*Capítulo V*

*DAS PENALIDADES E DAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS*

**Art. 20** *Constitui infração a ação ou omissão que importe na inobservância, por parte das plataformas tecnológicas e pelos condutores autorizados das normas estabelecidas neste regulamento e demais instruções complementares.*

**Art. 21** *A fiscalização desta Lei poderá ocorrer administrativamente ou na via pública, conforme a natureza ou tipicidade da infração praticada pelo condutor ou pela plataforma tecnológica.*

**Art. 22** *Constatada a infração, será lavrado Auto de Infração, que originará a notificação ao infrator acarretando em penalidades e medidas administrativas previstas nesta Lei, com a expedição da notificação à plataforma tecnológica e ao Condutor, respeitado o exercício da defesa prévia ou recurso administrativo.*

**§ 1º** *Emitida a Notificação de Penalidade, esta será entregue ao infrator, por via postal mediante comprovante do Correio, ou por via eletrônica, ou ainda por edital em jornal de circulação no município, no prazo máximo de 90 (noventa) dias da lavratura do Auto de Infração, sob pena de encaminhamento à Dívida Ativa.*

**§ 2º** *O prazo previsto no parágrafo anterior iniciará a partir da juntada nos autos do processo administrativo da notificação prevista.*

**Art. 23** *A notificação por infração e descumprimento das regras estabelecidas na presente Lei, será lavrada em formulário específico para essa finalidade, com modelo padrão estabelecido pelo Município de Arroio Grande.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*através pelo Departamento de Trânsito.*

*Seção I  
Das Penalidades*

*Art. 24 A inobservância aos preceitos que regem o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros gerenciado por plataformas tecnológicas no município de Arroio Grande acarretará na aplicação dos seguintes procedimentos:*

*I- Penalidades:*

- a) multa;*
- b) suspensão du autorização;*
- c) revogação da autorização;*
- d) descadastramento do condutor;*
- f) cassação da autorização;*
- e) descadastramento do veículo.*

*II- Medidas administrativas:*

- a) notificação para regularização;*
- b) retenção ou remoção do veículo;*
- c) apreensão de documentos ou equipamentos;*
- d) apreensão do veículo.*

*Parágrafo único. A aplicação da pena de suspensão da autorização do serviço previsto nesta Lei, implicará o recolhimento daquela e acarretará o afastamento do condutor e do veículo pelo período de 12 meses.*

*Art. 25 As infrações punidas com multa serão atribuídas classificadas nas seguintes categorias e atribuído os seguintes valores:*

- I - infração leve - multa de R\$ 250,00;*
- II - infração média - multa de R\$ 450,00;*
- III - infração grave - multa de R\$ 800,00;*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*IV - infração Gravíssima - multa de R\$ 1.500,00.*

*Parágrafo único. As multas previstas nos incisos do caput deste artigo serão corrigidas anualmente pela variação positiva do Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M), ou aquele que vier a substituí-lo.*

*Seção II  
Das infrações*

*Art. 26 Da tipificação e classificação das infrações:*

*I - não atender a notificação para realizar a vistoria:*

*Infração: Leve Penalidade: multa*

*II - Não participar, quando convocado, dos cursos e palestras promovidos ou, de qualquer modo, patrocinados pela municipalidade.*

*Infração Leve Penalidade: multa*

*III - quando o veículo não for apresentado no prazo previsto no § 2º do artigo 16 será imediatamente impedido de realizar o serviço que trata esta Lei;*

*Infração Leve Penalidade: multa*

*III - quando o condutor não cumprir e não atender regras determinadas no artigo 13 desta Lei;*

*Infração Média Penalidade: multa*

*IV - Autorizar o embarque de usuário diretamente na via pública e realizar a prestação de serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros sem que ocorra a intermediação da contratação através de plataformas tecnológicas (aplicativos).*

*Infração Grave Penalidade: multa*

*V - Descumprir a proibição de utilização do ponto de táxi, ainda que temporariamente, para o embarque e desembarque de passageiros do serviço que trata esta Lei.*

*Infração Grave Penalidade: multa.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*VII - Agredir fisicamente o Agente Fiscalizador do município de Arroio Grande no exercício de suas funções: Infração Gravíssima Penalidade: multa e suspensão da autorização pelo período de 12 (doze) meses.*

*§ 1º Em caso de reincidência da infração prevista no inciso II, a autorização para execução do serviço que trata esta Lei será suspensa até que ocorra a sua regularização perante o Município de Arroio Grande/RS.*

*§ 2º Em caso de reincidência da infração prevista no inciso IV deste artigo, a autorização que trata esta Lei será suspensa pelo período de 45 (quarenta e cinco) dias.*

*§ 3º Em caso de reincidência da infração prevista no inciso V, a autorização para execução do serviço que trata esta Lei será cassada pela autoridade administrativa.*

*Art. 27 A prestação do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros gerenciado por aplicativos, realizado no município de Arroio Grande/RS, por pessoa Jurídica ou pessoa física isoladamente, em desacordo com o disposto nesta Lei, e demais leis que regulamentam o transporte de passageiros no município de Arroio Grande, será considerada transporte ilegal, e implicará na aplicação das penalidades previstas na lei 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro, bem como na Lei das Contravenções Penais e ainda incorrerá em infração Gravíssima, com a aplicação administrativa de penalidade de multa.*

*Parágrafo único. Em caso de reincidência da infração prevista no caput deste artigo, haverá a apreensão do veículo até a sua regularização perante a autoridade municipal de trânsito.*

*Art. 28 As despesas referentes remoção e estada do veículo serão de responsabilidade do condutor.*

*Capítulo VI*

*DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS:*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[ngj@mp.rs.gov.br](mailto:ngj@mp.rs.gov.br)

*Art. 29 Os condutores que possuírem veículos com até 09 (nove) anos de uso poderão utilizá-los no serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros até 31.12.2020.*

*Art. 30 O Poder Executivo regulamentará esta Lei por Decreto. no que couber.*

*Art. 31 A presente Lei entra em vigor 30 (trinta) dias após a data de sua publicação.*

*GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE ARROIO GRANDE, em 17 de maio de 2019.*

*LUIS HENRIQUE PEREIRA DA SILVA  
Prefeito Municipal.*

2. Impende assinalar que a presente ação direta de inconstitucionalidade não questiona a prerrogativa de exercício do poder de polícia pelo Município de Arroio 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 Federal<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:  
(...)

XI - trânsito e transporte;  
SUBJUR N.º 920/2019



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

Preleciona Victor Nunes Leal<sup>3</sup>, em um raciocínio que leva em conta o princípio da razoabilidade:

*O assunto é, na aparência, de grande simplicidade. A qualquer um ocorre, à primeira, que a regulamentação do trânsito e do estacionamento de automóveis dentro do período urbano pertence à competência municipal. Esta conclusão de certa forma se impõe por si mesma que os estudiosos do assunto nem sempre se preocupam com a sua aprofundada justificação.*

Em síntese: a Constituição Federal atribui competência à União para legislar sobre *trânsito e transporte* (artigo 22, inciso XI). E, obedecendo ao referido comando constitucional, a União legisla sobre *trânsito* ao editar o Código de Trânsito Brasileiro - CTB, o qual prevê um Sistema Nacional de Trânsito (instituído pelo Capítulo II do CTB), que atribui aos três entes da federação uma série de funções legislativas e administrativas na matéria.

Por conseguinte, o ordenamento jurídico pátrio chancela a regulamentação pela municipalidade do transporte privado individual e remunerado de passageiros por aplicativos.

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, visto que, consoante entendimento assente, o transporte privado

---

<sup>3</sup> LEAL, Victor Nunes. *Competência Municipal: Trânsito e estacionamento no perímetro urbano*. In: *Problemas de Direito Público*. Rio de Janeiro: Forense, 1960, p. 393/423.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgi@mp.rs.gov.br](mailto:pgi@mp.rs.gov.br)

individual de passageiros por aplicativos **se constitui atividade eminentemente privada e essencialmente econômica.**

Não obstante, a questão nuclear ora em discussão está nos limites postos para esta intervenção estatal na atividade econômica, pena de inviabilização do próprio sistema de transporte por aplicativos, levando em linha de consideração 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.

A respeito, impende trazer à baila excertos do voto proferido pelo Ministro Roberto Barroso no Recurso Extraordinário n.º 1.054.110, que bem estabelece os limites a que deve se adstringir o ente municipal para legitimar a sua atuação regulamentar:

(...)

*A nova lei federal cuidou também de instituir as normas que deveriam reger a prestação desse transporte individual privado e estabelece algumas regras que, em seguida, vou anunciar. Além disso, a lei federal atribuiu expressamente - resolvendo uma disputa - aos municípios e ao Distrito Federal competência para a fiscalização e a regulamentação desse serviço. Ou seja, a lei federal estabeleceu os parâmetros para o serviço privado e atribuiu aos municípios e ao Distrito Federal a competência para regulamentar e fiscalizar esse serviço (...).*

*(...) Passando, Presidente, à solução do problema tal como a vejo, a partir dessas premissas, é possível extrair três conclusões para a solução do problema:*

*Primeira, a inconstitucionalidade da proibição da atividade de transporte remunerado individual por motoristas cadastrados em aplicativos. Portanto, à luz dessa premissa, a Lei paulistana n.º 16.279/2015, que proíbe esta atividade*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*econômica, é inconstitucional por violar os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência.*

*Segunda, a de que é igualmente inconstitucional a edição de regulamento e exercício de fiscalização que, na prática, inviabilize a atividade. Portanto, a competência que os municípios receberam da lei para regulamentar e fiscalizar essa atividade não pode ser uma competência exercitada para, de maneira sub-reptícia ou implícita, interditar, na prática, a prestação desse serviço. Por isso mesmo, impõe-se o estabelecimento de limites às competências regulamentares nessa matéria. Vejam, e aqui é muito importante, a Lei federal nº 13.640/2018, que modificou a lei da mobilidade urbana, estabeleceu os parâmetros para a prestação deste serviço privado de transporte de pessoas ao estabelecer: 1. O dever de cobrança de tributos pela prestação de serviços; 2. A contratação de seguro de acidentes pessoais e passageiros e do seguro obrigatório - DPVAT; 3. A inscrição do motorista como contribuinte individual do INSS; 4. A exigência de habilitação para dirigir; 5. O atendimento pelo veículo dos requisitos de idade e característica da autoridade de trânsito e do Poder Público; 6. Manutenção do Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo; 7. Apresentação de certidão negativa de antecedentes criminais.*

*Como se vê, os comandos cuidam exclusivamente de regulação da qualidade e da informação. Por esta razão, Presidente, considero que desta opção regulatória para o setor se extrai a impossibilidade de se criarem barreiras de entrada e controle de preço para o transporte individual privado por aplicativo.*

*O objetivo da lei federal é precisamente não reproduzir o cenário de violação à concorrência e à livre iniciativa que até então marcava este mercado. A regulamentação e fiscalização confiadas aos municípios e ao Distrito Federal não podem, portanto, contrariar este padrão regulatório estabelecido pelo legislador federal. Cabe lembrar que a competência legislativa para cuidar de matéria associada a trânsito e transporte é privativa da União, nos termos do art. 22, XI. Terceira e última conclusão, Presidente, para a solução do problema é a de que, em tese, pode ser legítima uma atuação para preservar o mercado concorrencial, de modo a que não se substitua um monopólio de fato por outro, em prejuízo do usuário-consumidor. Portanto, deve-se considerar o risco de atuação predatória do transporte privado de passageiros em*



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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*relação ao serviço de táxi. É certo que, em contextos em que uma mesma atividade está submetida a graus diversos de intervenção, é necessário que o Poder Público atue para assegurar a concorrência, corrigindo os efeitos de uma competição imperfeita. Na prática, contudo, a atuação de motoristas por aplicativo e de táxi sequer permite afirmar a coincidência exata de mercado.*

Nessa linha, o exame da (in) constitucionalidade de normas municipais que regulamentem o serviço de transporte privado individual e remunerado de passageiros por aplicativos deve se dar diante do caso concreto, tendo como baliza a Lei Federal n.º 13.640/2018, porquanto as restrições estabelecidas na referida lei não podem ser intensificadas pelo legislador municipal, no exercício do seu poder regulamentar, em consonância com o entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema n.º 967, em que consta que *no exercício de sua competência para regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal (CF/1988, art. 22, XI).*

3. Com tais aportes, os artigos vergastados padecem de inconstitucionalidade, nos termos a seguir explicitados.

Da autorização e vistoria - artigos 3º, 9º, 13, inciso I, 15 e 16.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

Tem-se como inconstitucional a submissão do serviço de transporte motorizado privado individual e remunerado de passageiros por aplicativos à autorização estatal, já que se cuida de 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.

Essa conclusão encontra respaldo na atual redação da Lei de Mobilidade Urbana- Lei Federal n.º 12.587/2012, que, em seu em seu artigo 3º, parágrafos 1º e 2º, classifica as espécies de transportes urbanos admitidos no direito brasileiro nos seguintes termos:

*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:***

***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 X, do precitado Diploma Legal, por sua vez, detalhando o tratamento normativo dado ao tema, no inciso X, conceitua transporte remunerado privado de passageiros



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

como *serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede.*

A hermenêutica literal do dispositivo acima transcrito permite depreender, com segurança, que a atividade exercida pelos motoristas cadastrados em aplicativos não se enquadra no conceito de *serviço público*, na medida em que é um serviço não aberto ao público, voltado à realização de viagens solicitadas, exclusivamente, por consumidores, cadastrados em aplicativos ou plataformas de comunicação de rede, que, como é cediço, são privados<sup>4</sup>.

De tal sorte, embora sujeito à fiscalização - enquanto prerrogativa inerente ao poder de polícia do ente municipal -, independe de autorização estatal.

O voto proferido pelo Ministro Luiz Fux na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 449, da qual foi relator, delinea com precisão as características que envolvem o tema, transcrevendo-se excerto da argumentação realizada:

(...)

*No caso, a legislação sob exame pretendeu regulamentar o uso de plataformas de comunicação em rede para o deslocamento no espaço urbano – particulares se dispõem a transportar outros particulares, em seus próprios veículos,*

---

<sup>4</sup> Uber, Cabify, 99 Pop, etc.  
SUBJUR N.º 920/2019



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*mediante remuneração, apenas com a intermediação de aplicativos que, além de cadastrar motoristas e usuários, administra esse serviço e controla as tarifas.*

*Importa agora saber se essa nova disponibilidade assume a feição de um serviço público e, em caso afirmativo, quem seria o ente público titular desse serviço e o regime de exploração respectivo. Ou, por outro, lado, se seria uma atividade econômica livremente ao alcance de qualquer particular e qual seria a margem de regulamentação à disposição do Poder Público para conciliar essa prática com o interesse público.*

*O legislador federal esboçou uma resposta a esses questionamentos por meio da edição da Lei 13.640/2018, que alterou a Lei 12.587/2012, Política Nacional de Mobilidade Urbana, para definir “transporte remunerado privado individual de passageiros”, como o “serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede” (art. 4º, X, da Lei 12.587/2012). Além disso, o legislador federal atribuiu ao Municípios a competência para regulamentar certos aspectos da prestação desse serviço, relacionados à segurança dos envolvidos, à possibilidade de fiscalização pelos órgãos de trânsito e à garantia dos direitos sociais dos motoristas. Nesse sentido, os arts. 11-A e 11-B da Lei 12.587/2012 (com a redação da Lei 13.640/2018):*

*Art. 11-A. Compete exclusivamente aos Municípios e ao Distrito Federal regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei no âmbito dos seus territórios.*

*Parágrafo único. Na regulamentação e fiscalização do serviço de transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal deverão observar as seguintes diretrizes, tendo em vista a eficiência, a eficácia, a segurança e a efetividade na prestação do serviço:*

*I - efetiva cobrança dos tributos municipais devidos pela prestação do serviço;*

*II - exigência de contratação de seguro de Acidentes Pessoais a Passageiros (APP) e do Seguro Obrigatório*



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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVAT);*

*III - exigência de inscrição do motorista como contribuinte individual do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), nos termos da alínea h do inciso V do art. 11 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.*

*Art. 11-B. O serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei, nos Municípios que optarem pela sua regulamentação, somente será autorizado ao motorista que cumprir as seguintes condições:*

*I - possuir Carteira Nacional de Habilitação na categoria B ou superior que contenha a informação de que exerce atividade remunerada;*

*II - conduzir veículo que atenda aos requisitos de idade máxima e às características exigidas pela autoridade de trânsito e pelo poder público municipal e do Distrito Federal; III - emitir e manter o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV);*

*IV - apresentar certidão negativa de antecedentes criminais.*

*Parágrafo único. A exploração dos serviços remunerados*

*de transporte privado individual de passageiros sem o cumprimento dos requisitos previstos nesta Lei e na regulamentação do poder público municipal e do Distrito Federal caracterizará transporte ilegal de passageiros.*

*Agiu corretamente o legislador em definir a prática desses serviços como de natureza distinta do transporte público individual de passageiros, estatuído pelo Plano Nacional de Mobilidade Urbana como o “serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas” (art. 4º, VIII, do PNMU), bem como dos “serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros”, referido no art. 12 da mesma lei, do qual também constitui exemplo o serviço a cargo dos profissionais taxistas (art. 2º da Lei 12.468/2011).*

***O transporte remunerado por aplicativos segue uma dinâmica econômica e social próprias, atendendo a uma demanda que surgiu, em primeiro lugar, dos sérios problemas de mobilidade urbana das grandes cidades brasileiras.***



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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*sobretudo a deficiência do transporte público coletivo, e das possibilidades tecnológicas ofertadas pelos aplicativos on line. Não vejo, assim, como qualificar essa atividade como serviço público, para sujeitá-la ao regime jurídico de direito administrativo e atribuir sua titularidade ao Estado, ainda que em regime de não exclusividade. Trata-se, ao meu ver, de necessidades sociais sendo supridas pela iniciativa de particulares, no exercício de sua liberdade de empreender em uma economia de mercado. A eventual submissão dessa realidade a um regime de autorização ou permissão pela Administração Pública esvaziaria a sua utilidade econômica. Certamente, sendo tema de utilidade pública, caberá ao Estado regulamentar todos os aspectos necessários para o correto atendimento de todos os interesses envolvidos, até o ponto em que isso não inviabilize o pleno exercício da liberdade pelos particulares.*

*(...)*

Igualmente pondera o Desembargador Francisco José Moesch, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70075503433:

*Muito embora entenda cabível a exigência de requisitos para que as pessoas jurídicas operadoras de aplicações de internet possam explorar o serviço de transporte privado e remunerado de passageiros, me parece excessivo condicionar à concessão de autorização, renovável anualmente. Ao preencher os requisitos exigidos, a empresa se mostra apta a explorar o serviço.*

*E relativamente aos requisitos, a exigência de submissão dos veículos à vistoria a ser realizada pela EPTC, ou por terceiro autorizado, se mostra descabida e desnecessária, visto que acaba por onerar e burocratizar o serviço. Além disso, por se tratar de atividade econômica, o próprio mercado impõe a exigência de prestação de serviço de qualidade. Tanto é que as empresas restringem o cadastro de motoristas com veículos antigos, e permite a avaliação do serviço pelos usuários.*

*Portanto, muito embora o Município tenha competência para regular e fiscalizar a prestação do serviço de transporte*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*motorizado privado e remunerado de passageiro, ao subordinar o exercício de atividade privada à previa autorização do poder público local e exigir vistoria dos veículos, acaba por violar os princípios da livre iniciativa e livre concorrência.*

*Ainda que a atividade privada possua indiscutível relevância/interesse público, submetê-la, em excesso, ao controle do Poder Público pode acarretar à sua inviabilidade. Nesse sentido, colaciono a transcrição do trecho da fala do **Ministro Luis Roberto Barroso**, relator do RE 1054110, durante a sessão plenária do STF, que se iniciou em dezembro de 2018, retirada do site <https://www.youtube.com/watch?v=u5PPquv96aM>, do minuto 14:45 ao minuto 16:26; e do minuto 21:15 ao minuto 21:48 do vídeo:*

*“Estamos vivendo, também, no Brasil, um processo de redução de uma das grandes disfunções nacionais que é o oficialismo. Essa crença de que tudo que é relevante depende do Estado, das suas bênçãos e/ou do seu financiamento. No Brasil, da telefonia às fântasias de carnaval, tudo depende de dinheiro do BNDES, da Caixa Econômica, dos Fundos de Pensão, dos cofres estaduais ou municipais ou dos favores do Presidente, do Governador ou do Prefeito ou, no mínimo, uma permissãozinha ou uma autorizaçãozinha, que frequentemente vem condicionada por interesses políticos. De modo que os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa no Brasil, tal como eu percebo, muitas vezes são vencidos por um capitalismo de Estado ou capitalismo de compadrio com a sua distribuição de favores e de benesses.*

*Portanto, a minha crença profunda hoje, analisando o Brasil, é que nós precisamos mesmo de mais sociedade civil, mais livre iniciativa e mais movimento social e menos Estado. Um capitalismo com risco privado, concorrência, empresários honestos e regras claras e estáveis, propiciadoras de um bom ambiente de negócios.*

*(...)*

*Porém, a regulação estatal não pode afetar o núcleo essencial da livre iniciativa, privando os*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgi@mp.rs.gov.br](mailto:pgi@mp.rs.gov.br)

*agentes econômicos do direito de empreender, inovar e competir e, portanto, a restrição desproporcional ao transporte individual de passageiros por motoristas e clientes cadastrados em aplicativos, também por essa razão, contrária a Constituição."*

#### Do compartilhamento de dados - artigo 4º

O artigo 4º do regramento em exame impõe aos operadores de aplicativos eletrônicos a obrigação de extenso compartilhamento de dados, além da revelação indiscriminada de informações publicamente irrelevantes acerca de agentes privados, razão pela qual dito dispositivo viola as previsões da Constituição Estadual, em seu artigo 1º, bem como da Constituição Federal, em seus artigos 1º e 5º, inciso X<sup>5</sup>.

É que, como discorrido alhures, atualmente está consolidado o entendimento de que o serviço de transporte privado individual de passageiros através de aplicativos é eminentemente privado e essencialmente econômico, pautado pela livre iniciativa e concorrência, justificando-se a intervenção do Estado, apenas, em hipóteses extraordinárias, observando-se, ainda assim, a estrita necessidade da medida, de forma a não dificultar, sem razão

---

<sup>5</sup> Artigo 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

plausível, o legítimo exercício de atividade profissional pelos motoristas.

Essa constatação ganha relevo diante da natureza dos direitos fundamentais postos em jogo, que classicamente se inserem na primeira dimensão (ou geração) de direitos fundamentais, os quais são ligados, justamente, à ideia de defesa dos cidadãos perante a intromissão indevida do Estado.

Paulo Bonavides<sup>6</sup> discorre com propriedade sobre os vetores axiológicos que emanam dessa categoria de direitos fundamentais:

*Os direitos de primeira geração ou direitos de liberdade têm por titular o próprio indivíduo, são oponíveis ao Estado, traduzem-se como faculdades ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico: enfim, são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado.*

Especificamente no que atine aos direitos à privacidade e à intimidade, estatuídos no artigo 5º, inciso X, da Constituição Federal de 1988, José Adércio Leite Sampaio<sup>7</sup> aborda suas balizas, nos seguintes termos:

*Afirmar que um homem é livre exige, não como seu pressuposto, mas como consectário, reconhecer seu domínio ou controle sobre os 'inputs' e 'outputs' de informação. Esse sentido natural de liberdade se traduz, no mundo jurídico, na*

<sup>6</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 20. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2007, p. 562.

<sup>7</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 282.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*liberdade “informacional”, próxima ao que o Tribunal Constitucional Federal alemão chamou de ‘informationelle Selbstbestimmung’, ou autodeterminação em matéria de informação, que conjuga o aspecto negativo de não impedimento ao positivo, de controle.*

*(...)*

*O direito à intimidade está mais associado ao controle de ‘outputs’ informacionais, desde a sua obtenção por outros até o seu uso ulterior. Diz-se assim que o direito à intimidade concede um poder ao indivíduo para controlar a circulação de informações a seu respeito.*

Nesse contexto, a obrigatoriedade imposta pelos dispositivos acima elencados a profissionais privados de compartilhar com o Município de Arroio Grande uma série de informações pessoais e profissionais, sem demonstração efetiva de que, sob algum ângulo, se tratem de medidas necessárias (imprescindíveis) para preservação do interesse público, não se encontra em harmonia com o ordenamento constitucional.

De se destacar que os próprios aplicativos dispõem de mecanismos de avaliação dos motoristas, com a atribuição de notas e comentários pelos usuários que, abrindo mão dos meios de transporte público oferecidos, escolhem utilizar os serviços privados intermediados por aplicativos.

Da taxa de gerenciamento operacional - TGO - Artigo 10.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[ngi@mp.rs.gov.br](mailto:ngi@mp.rs.gov.br)

A Taxa de Gerenciamento Operacional (TGO), instituída pelo artigo 10, também viola o ordenamento constitucional.

A Constituição Federal, em seu artigo 145, atribui competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para instituírem impostos, taxas e contribuições de melhoria, especificando, desde logo, no que tange às taxas, a sua respectiva hipótese de incidência, dispondo, no inciso II, que:

*Art. 145 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:*

*[...].*

*II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição:*

*[...].*

Como consequência, têm os Municípios competência para instituir taxas - prestações pecuniárias compulsórias, instituídas em lei - em razão do exercício de seu poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos específicos e divisíveis por eles prestados ou postos à disposição do contribuinte.

No entanto, importa registrar que as taxas são cobradas em decorrência de atividade administrativa vinculada, ou seja, estão atreladas a uma atuação estatal específica prestada ao contribuinte.

Volvendo ao caso em apreço, a instituição da denominada Taxa de Gerenciamento Operacional, expressamente foi



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

criada com intuito de ser paga, previamente, como decorrência da *fiscalização decorrente do exercício do poder de polícia ao serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros gerenciado por plataformas tecnológicas* (artigo 10).

Ocorre que é inconstitucional a exigência de prévio pagamento de taxa como condição para o funcionamento do serviço de transporte remunerado privado de passageiros.

Nessa linha, sendo inconstitucional a situação que constitui o suporte fático para incidência da taxa em questão, deflui, como corolário, ser, também eivada da mesma mácula a própria existência desse tributo.

Na mesma linha, a conclusão exarada pelo egrégio Tribunal de Justiça, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70075503433, relativamente a artigo praticamente idêntico, constante em lei do Município de Porto Alegre. Vale trazer aos autos excertos dos votos que compuseram a decisão majoritária prolatada:

Desembargador Rui Portanova:

(...)

*B.3 – TAXA DE GERENCIAMENTO OPERACIONAL (TGO – art. 4º da Lei Municipal nº 12.162/2016).*

*Diz o art. 4º da Lei Municipal nº 12.162/2016:*

*Art. 4º Fica instituída a Taxa de Gerenciamento Operacional (TGO), fixada em 0,025 (zero vírgula zero vinte e cinco) Unidade Financeira Municipal (UFM) por viagem realizada por intermédio da autorizatória de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros, até o limite mensal equivalente a 20 (vinte) UFM's por veículo cadastrado. (Redação dada pela Lei*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*nº 12.423/2018) (Redação suspensa, por antecipação de tutela, pela ADIn nº 70075503433)*

*§ 1º Constitui fato gerador da TGO o exercício do poder de polícia administrativo pela EPTC, relacionado à autorização e à fiscalização operacional do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros.*

*Da leitura do §1º da lei municipal, constata-se que a TGO tem por fato gerador a “autorização e à fiscalização operacional do serviço”.*

*E, segundo o art. 145 da Constituição Federal “os Municípios poderão instituir...” “taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição:”*

*Ou seja, toda taxa exige uma contraprestação.*

*No caso, a contraprestação que embasa a TGO é “autorização” e a “fiscalização operacional do serviço de transporte”.*

*Nesse contexto, uma vez declarada a inconstitucionalidade dos dispositivos legais, que constituíam o fato gerador da TGO (arts. 2º, 22, 39 e art. 11, II, “d”, da Lei Municipal nº 12.162/2016) não há como manter a taxa prevista no art. 4º da mesma lei, pois não haverá qualquer contraprestação a embasar o tributo vinculado.*

Desembargador Irineu Mariani:

*(...) à medida que estamos derrubando a necessidade de autorização e dizendo que não há fiscalização da EPTC porque a modalidade de transporte é estritamente privada, sujeita apenas aos requisitos da legislação federal, conforme já deliberou o STF, não há espaço para a mencionada TAXA DE GERENCIAMENTO OPERACIONAL, pois não existe a possibilidade de ocorrência do fato, seja da autorização seja da fiscalização, sequer em termos potenciais.*

*Dessarte, a sua manutenção na realidade converte a cobrança em imposto.*

*Ademais, no que tange à fiscalização, convém lembrar que se trata de um serviço que o Município põe à disposição do*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*público em geral para fins de uso efetivo ou potencial, ou para que o cidadão faça uso a seu favor. Bem ao invés, quem usa a fiscalização é o próprio Município contra o cidadão. Por isso, se a taxa é de fiscalização, o exercício do poder de polícia administrativa deve ser necessariamente efetivo. Não existe fiscalização potencial ou ficta. A taxa de fiscalização só pode ser cobrada por serviço efetivamente prestado. Não basta o Município, para fins de cobrança, criar órgão administrativo para tal fim, mas inoperante, preenchendo requisito apenas de existência formal.*

***Parece-me, Des. Moesch, que a inconstitucionalidade do art. 4º acontece até mesmo por arrastamento. quer dizer, é uma decorrência lógica do fato de que estamos dizendo que não há necessidade de autorização de quem quer que seja para o exercício da atividade, com base no art. 170, parágrafo único, da CF, o qual estabelece o livre exercício das atividades econômicas. "independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei", e o STF decidiu que, no caso, vale a lei federal, que por sua vez não exige autorização.***

***Assim, se os exercentes da atividade de transporte individual privado não precisam de autorização da EPTC, desaparece a fiscalização, e por conseguinte o fato gerador da taxa, até porque, como disse e repito, admite-se taxa por uso potencial de serviço (= posto à disposição do cidadão), não por fiscalização potencial (= contra o cidadão). que tem especialização na área dos tributos. seja possível a encampação ou a incorporação ao douto voto no sentido de acrescentar o art. 4º para que se torne a decisão lógica. Parece-me, Desembargador, que seria até uma questão de inconstitucionalidade por arrastamento.***

*(...)*

Dos requisitos e pressupostos que não guardam pertinência com a legislação federal e com os princípios constitucionais da livre concorrência, da livre iniciativa e da razoabilidade - Artigos 8º, 12, incisos II, VI, VII e VIII e parágrafos 1º e 2º, 13, incisos IV, IX, XVI, XIX e XXV, 14 e 15.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

Os dispositivos em questão veiculam dezenas de obrigações de caráter acessório, todas dispensáveis para o pleno funcionamento do serviço de transporte privado individual de passageiros por motoristas, intermediado por aplicativos, criando óbice indevido à atividade privada, em direta afronta ao entendimento sedimentado no Tema n.º 967<sup>8</sup>, de modo vinculante, pelo Supremo Tribunal Federal, o qual consagrou as seguintes teses:

- 1. A proibição ou restrição da atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência; e*
- 2. No exercício de sua competência para regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal (CF/1988, art. 22, XI).*

Em sede de controle abstrato, assim se posicionou o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, aplicando o entendimento firmando no Tema n.º 967:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de São Paulo. Lei nº 16.901, de 05 de junho de 2018, que revoga a Lei nº 12.609, de 06 de maio de 1998 e altera a Lei nº 14.766, de 18 de junho de 2008, a fim de proibir "a utilização de motocicletas para o transporte de passageiros (moto-táxi), bem como para o transporte de material inflamável ou que possa pôr em risco a segurança*

---

<sup>8</sup> RE n.º 1.054.110, Relator Ministro Roberto Barroso, julgamento finalizado no Plenário Presencial em 8.5.2019; fixada a tese em 9.5.2019.



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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*do municípe". (...) MÉRITO. Alegação de ofensa ao princípio do pacto federativo. Reconhecimento. Norma impugnada que não se restringiu a regulamentar questões de mobilidade urbana e segurança viária, mas, em plano bem mais abrangente, estabeleceu regramento próprio (inexistente no âmbito federal) para proibir o transporte privado de passageiros por meio de motocicleta, em evidente usurpação da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes da política nacional de transporte (CF, art. 22, IX) e sobre trânsito e transporte (CF, artigo 22, XI). União que no exercício de sua competência legislativa privativa já editou a Lei nº 12.009/2009 (regulamentando o exercício das atividades de motofrete e mototaxista) e a Lei nº 12.587/2012 (dispondo sobre política nacional de mobilidade urbana). Assim, se a matéria tratada na lei impugnada já foi objeto de disciplina normativa (em nível nacional), com permissão expressa para o transporte privado de passageiros por motocicleta, nesse ponto sem lacunas ou espaços para complementações, não poderia o município proibir essa atividade, nem impor outras restrições (além daquelas constantes da legislação federal) para o transporte de combustíveis, produtos inflamáveis ou tóxicos, exatamente para garantir o mínimo de unidade normativa almejado pela Constituição Federal. Não se ignora que tal competência privativa é passível de delegação, ou seja, a União pode transferi-la total ou parcialmente para outro ente federativo, mas, como é sabido, tal é permitido somente em favor dos Estados (e não dos Municípios), e mesmo assim, apenas sobre questões específicas e com autorização de Lei Complementar (parágrafo único, do artigo 22 da Constituição Federal), o que não é o caso. Supremo Tribunal Federal, ademais, que já consolidou entendimento quanto à inconstitucionalidade lei municipal que invoca "o argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em regramento de âmbito nacional" (RE nº 477.508-AgR/RS, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 03/05/2011), sobretudo porque "a competência constitucional dos Municípios de legislar sobre interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados" (RE nº 313060/SP, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 29/11/2005). Conforme lição de Gilmar Ferreira Mendes, a atuação municipal, baseada no art. 30,*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*II, da Constituição Federal, "há de respeitar as normas federais e estaduais existentes", porque a competência suplementar se exerce para regulamentação, "a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das particularidades locais". No mesmo sentido é o ensinamento de Alexandre de Moraes, para quem a competência suplementar dos municípios consiste "na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local". Não custa lembrar, ainda, que a Suprema Corte no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.054.110/SP, em sede de repercussão geral, firmou teses (publicadas no DJe de 06/09/2019) no sentido (i) de que "no exercício de sua competência para regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal"; e (ii) de que a proibição ou restrição da atividade de transporte individual "é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência" (Tema 967). Embora esse julgado esteja relacionado a transporte por motorista cadastrado em aplicativo, o fundamento da decisão (prestigiando a livre iniciativa e a livre concorrência e os parâmetros estabelecidos pela legislação federal) se ajusta perfeitamente ao caso em julgamento (que também envolve transporte privado individual de passageiros). Ação julgada procedente (TJ-SP - ADI: 21105039320198260000 SP 2110503-93.2019.8.26.0000, Relator: Ferreira Rodrigues, Data de Julgamento: 11/09/2019, Órgão Especial, Data de Publicação: 13/09/2019)*

De tal sorte, a Lei Federal n.º 12.587/2012<sup>9</sup>- que fixou as diretrizes da Política Nacional da Mobilidade Urbana -, com

---

<sup>9</sup> Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis n.ºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis n.ºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgi@mp.rs.gov.br](mailto:pgi@mp.rs.gov.br)

as alterações promovidas pela Lei Federal n.º 13.640/2018, dispõe, em seu artigo 12, que *os serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas.*

E, no caso sob lupa, os dispositivos aqui questionados extrapolam as exigências postas na Lei Federal n.º 12.587/2012 para o exercício da atividade, dificultando, neste particular, sobretudo, o exercício da atividade econômica em relevo.

Destaque-se o que dispõe o regramento federal, no que interessa ao tema em debate:

(...)

*Art. 4º. Para os fins desta lei, considera-se:*

(...)

*X - transporte remunerado privado individual de passageiros: serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede. (Redação dada pela Lei nº 13.640, de 2018)*

(...)

*11-A. Compete exclusivamente aos Municípios e ao Distrito Federal regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei no âmbito dos seus territórios. (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)*

*Parágrafo único. Na regulamentação e fiscalização do serviço de transporte privado individual de passageiros, os*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*Municípios e o Distrito Federal deverão observar as seguintes diretrizes, tendo em vista a eficiência, a eficácia, a segurança e a efetividade na prestação do serviço: (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)*

*I - efetiva cobrança dos tributos municipais devidos pela prestação do serviço: (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)*

*II - exigência de contratação de seguro de Acidentes Pessoais a Passageiros (APP) e do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVAT); (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)*

*III - exigência de inscrição do motorista como contribuinte individual do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), nos termos da alínea h do inciso V do art. 11 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018) (Regulamento)*

*Art. 11-B. O serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei, nos Municípios que optarem pela sua regulamentação, somente será autorizado ao motorista que cumprir as seguintes condições: (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)*

*I - possuir Carteira Nacional de Habilitação na categoria B ou superior que contenha a informação de que exerce atividade remunerada: (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)*

*II - conduzir veículo que atenda aos requisitos de idade máxima e às características exigidas pela autoridade de trânsito e pelo poder público municipal e do Distrito Federal; (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)*

*III - emitir e manter o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV); (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)*

*IV - apresentar certidão negativa de antecedentes criminais. (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)*

*Parágrafo único. A exploração dos serviços remunerados de transporte privado individual de passageiros sem o cumprimento dos requisitos previstos nesta Lei e na regulamentação do poder público municipal e do Distrito Federal caracterizará transporte ilegal de passageiros. (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)*

Tais são os parâmetros de referência na espécie, sendo que as normas questionadas exorbitam da normativa federal,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[ngj@mp.rs.gov.br](mailto:ngj@mp.rs.gov.br)

criando entraves e limitações que embaraçam o exercício da atividade econômica que, como antes sublinhado, tem caráter eminentemente privado.

De igual modo, os requisitos e pressupostos elencados para a execução da atividade em liça na legislação municipal afrontam o princípio constitucional da razoabilidade, inscrito no artigo 19, *caput*, da Carta da Província<sup>10</sup>, tanto pela feição da proporcionalidade, como, também, pela perspectiva de bom senso propriamente dito.

Como adverte J. J. Canotilho<sup>11</sup>, *a lei é vinculada ao fim constitucionalmente fixado e ao princípio da razoabilidade.*

Ao dissertar sobre o princípio da razoabilidade, Humberto Ávila<sup>12</sup> assevera:

*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.*

Noutro vértice, muito embora não se questione a possibilidade de regulação e controle pelo Poder Público do

<sup>10</sup> 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: (...)

<sup>11</sup> Apud Celso Antônio Bandeira de Mello, em *Curso de Direito Administrativo*, 13ª edição, Malheiros, 2001, p. 794.

<sup>12</sup> *Teoria dos Princípios*, 12ª edição, Malheiros, págs. 164, 167/168.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

transporte privado individual de passageiros por intermédio do poder de polícia que lhe é inerente - poder de polícia que tem óbvios limites e que se há de jungir ao que lhe sobra, quanto ao Município, em termos de regramentos estabelecidos pelas Constituição Federal e Legislação Federal - não poderia o Município de Arroio Grande, por meio da norma telada, restringir o amplo acesso dos interessados ao exercício da mencionada atividade econômica como o fez, porque esta se encontra submetida à livre concorrência e à livre 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*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*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 zelarà pelos seguintes princípios:*

*(...)*

*V – convivência da livre concorrência com a economia estatal;*

Mais, a norma em liça, ao restringir 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 se trata de uma relação de consumo, albergada pelo Código do Consumidor<sup>13</sup>, de

<sup>13</sup> São inúmeros os precedentes jurisprudenciais nesse sentido nos Tribunais pátrios, mencionando-se, a título meramente ilustrativo, os seguintes:

**TJSP:** TJ-SP - APL: 10239352520178260562 SP 1023935-25.2017.8.26.0562, Relator: Fernando Sastre Redondo, Data de Julgamento: 17/10/2018, 38ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 19/10/2018.

**TJSC:** TJ-SC - RI: 03025518620178240082 Capital - Continente 0302551-86.2017.8.24.0082, Relator: Marcelo Pizolati, Data de Julgamento: 09/05/2019, Primeira Turma de Recursos – Capital.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

forma que a lei em questão tolhe a livre escolha por parte do consumidor final, elidindo a franca competição, de toda necessária à melhoria na prestação do serviço e à ampliação da mobilidade urbana.

Consoante ensina Daniel Sarmiento<sup>14</sup>:

*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 triplice dimensão: deve ser adequada para os fins a que se destina; necessária*

---

**TJDF:** TJ-DF 07054453820188070007 DF 0705445-38.2018.8.07.0007, Relator: ARNALDO CORRÊA SILVA, Data de Julgamento: 15/08/2018, 2ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do DF, Data de Publicação: Publicado no DJE : 21/08/2018.

**TJRS:**

TJ-RS - Recurso Cível: 71008095192 RS, Relator: Glaucia Dipp Dreher, Data de Julgamento: 30/11/2018, Quarta Turma Recursal Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 04/12/2018;

TJ-RS - Recurso Cível: 71008220428 RS, Relator: Mara Lúcia Coccaro Martins Facchini, Data de Julgamento: 11/12/2018, Primeira Turma Recursal Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 12/12/2018;

TJ-RS - Recurso Cível: 71008463564 RS, Relator: Fabiana Zilles, Data de Julgamento: 30/04/2019, Primeira Turma Recursal Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 06/05/2019.

<sup>14</sup> 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](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*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.*

Assoma-se a essa posição, o voto proferido pela Desembargadora Marilene Bonzanini, Relatora da precitada Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70075503433, que enfrentou de forma irretocável a temática:

*São várias as empresas operadoras de aplicativos de transporte de passageiros em operação no país, como Uber, Cabify, 99, Venuxx, entre outras. Cada empresa tem seu modelo de negócio, com uma proposta diferenciada no mercado e, portanto, as funcionalidades de cada aplicativo são próprias.*

*A atuação do poder público, como visto, deve sempre estar pautada na razoabilidade e proporcionalidade, a fim de evitar excessos na prática de seus atos.*

*Nessa linha de pensamento, a intervenção estatal na atividade econômica deve ser mínima, preservando ao máximo a liberdade de iniciativa. Contudo, a regulamentação municipal, nessa parte, restringiu indevidamente tal liberdade, ditando como todos os aplicativos devem operar.*

*Foge do controle estatal a forma como a atividade econômica será desenvolvida por cada empresa operadora de aplicativo. Há, pois, excesso no normativo municipal.*

*Aliás, tal determinação limita a exploração de modelo de negócio promovidos na internet, em oposição ao Marco Civil da Internet – Lei 12.965/2014, que assim preceitua:*

*Art. 3º A disciplina do uso da internet no Brasil tem os seguintes princípios:*

*(...)*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[ngj@mp.rs.gov.br](mailto:ngj@mp.rs.gov.br)

*VIII - liberdade dos modelos de negócios promovidos na internet, desde que não conflitem com os demais princípios estabelecidos nesta Lei.*

*Por outro lado, apesar de uma possível justificativa para tal requisito ser a tentativa de proporcionar mais segurança ao motorista, que será informado onde a viagem terá início e onde terminará, essa medida não é adequada ao fim que se destina, pois a região em que se realizará o trajeto da viagem, por si só, não garante segurança ao condutor.*

*Sob outra perspectiva, cada aplicativo tem um sistema adotado igualmente em todo o território brasileiro e, dependendo da abrangência de sua atuação, em outros países. Padronizar as funcionalidades está além da competência atribuída aos municípios, visto que o interesse é predominantemente geral, nacional. Ademais, a matéria aqui posta abrange regulamentação sobre informática, tema que nesse caso sob nenhum aspecto é de interesse local. Logo, há violação ao art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal.*

*Por idêntica fundamentação, o inciso X do § 1º do art. 5º, assim como seu § 4º, acrescentados pela Lei Municipal nº 12.423/2018, são também inconstitucionais, por constituir intervenção injustificada ao modo como o aplicativo será operacionalizado, na tentativa de incluir ferramenta obrigatória a todos os aplicativos, em afronta a liberdade de iniciativa.*

*A criação de uma ferramenta específica para cancelamento da viagem pelo condutor quando este presenciar situações específicas de exploração sexual de crianças e de adolescentes, bem como de comércio e uso de entorpecentes, não é necessária, porquanto o motorista, como qualquer pessoa, possui autonomia para decidir como agir, observadas as proibições expressamente indicadas em lei, garantia constitucional, prevista no inciso II do art. 5º da Carta Magna.*

*Saliento que, na hipótese de o motorista observar, durante o trajeto, o cometimento de infração penal, seja qual for o ilícito, poderá se abster de proceder com a corrida, e será capaz de esclarecer o motivo que o levou a decidir pelo cancelamento da viagem pelos meios já disponíveis no aplicativo para comunicação com a empresa operadora.*

*No que se refere à exigência de emplacamento no Estado do Rio Grande do Sul, o proponente sustenta a inconstitucionalidade formal do inciso XI do § 1º do art. 5º.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*pois tal dispositivo decorreu da aprovação da Emenda nº 21, que, segundo argumenta, deveria ter sido considerada prejudicada, uma vez que a Emenda nº 5, também aprovada, revogou o art. 11, II, 'c', o qual obrigava o emplacamento dos veículos em Porto Alegre. De forma que a aprovação da Emenda nº 21 teria afrontado disposição constante do Regime Interno da Câmara de Vereadores de Porto Alegre.*

*Entretanto, aqui a inconstitucionalidade formal é fundamentada na violação do art. 195, inciso VI, do Regimento Interno da Câmara Municipal – diploma de índole meramente infraconstitucional –, o que não se admite na via do controle objetivo de inconstitucionalidade.*

*Irviável, portanto, o controle abstrato em relação à suposta afronta a preceito disposto em norma infraconstitucional.*

*Por outro lado, ainda que o proponente aponte violação ao art. 64 da Constituição Estadual, não se trata de projeto de lei rejeitado, cuja matéria somente poderia ser objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta de maioria de membros do parlamento. A questão posta aqui diz respeito a aprovação de emendas no mesmo projeto de lei que teriam conteúdos divergentes, um revogando e outro acrescentando disposição, o que, ainda que tenha contrariado o próprio Regimento Interno da Câmara Municipal, não caracteriza violação ao postulado da irrepetibilidade dos projetos rejeitados na mesma sessão legislativa.*

*No que diz com a aspecto material da exigência de emplacamento do veículo no Estado do Rio Grande do Sul, flagrante é a sua inconstitucionalidade, por limitar injustificadamente a liberdade de trabalho e a livre iniciativa, além de contrariar a livre concorrência.*

*A disposição de emplacamento, de outro lado, também não se mostra razoável com a finalidade da norma, que visa o controle da atividade, tendo em vista essencialmente a garantia de segurança aos usuários do serviço.*

*Na verdade, conforme a justificativa da Emenda nº 21 ao projeto de lei que culminou na Lei Municipal nº 12.423/2018, disponível no portal eletrônico da Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre a restrição de emplacamento objetivou garantir receita tributária ao Município e ao Estado, como também inibir a prática de locação de veículos emplacados em outros Estados para prestar o serviço de transporte privado de passageiros.*



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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*O que se observa é o fim meramente arrecadatório do requisito (veículo exclusivamente emplacado no Estado do Rio Grande do Sul), sem apresentar qualquer relação com a finalidade da própria norma municipal que busca regulamentar o serviço, em afronta ao princípio da razoabilidade.*

4. O posicionamento aqui adotado encontra-se em consonância com o entendimento do Supremo Tribunal Federal que, em sessão plenária havida no dia 08 de maio de 2019, julgou a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 449, na qual o Diretório Nacional do Partido Social Liberal (PSL) postulou a declaração da inconstitucionalidade da Lei n.º 10.553/2016, do Município de Fortaleza, que dispunha sobre *a proibição do uso de carros particulares cadastrados ou não em aplicativos, para o transporte remunerado individual de pessoas no Município de Fortaleza.*

Naquela oportunidade, o pedido foi julgado procedente, em decisão que tratou exaustivamente sobre os tópicos jurídicos afeitos ao tratamento normativo a ser conferido ao transporte por via de aplicativos eletrônicos (UBER e similares). O acórdão restou ementado nos seguintes termos:

*DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E REGULATÓRIO. PROIBIÇÃO DO LIVRE EXERCÍCIO DA ATIVIDADE DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS. INCONSTITUCIONALIDADE. ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS LIBERDADES. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LIVRE INICIATIVA E DO VALOR SOCIAL DO TRABALHO (ART. 1º. IV). DA LIBERDADE*



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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*PROFISSIONAL (ART. 5º, XIII). DA LIVRE CONCORRÊNCIA (ART. 170, CAPUT), DA DEFESA DO CONSUMIDOR (ART. 170, V) E DA BUSCA PELO PLENO EMPREGO (ART. 170, VIII). IMPOSSIBILIDADE DE ESTABELECIMENTO DE RESTRIÇÕES DE ENTRADA EM MERCADOS. MEDIDA DESPROPORCIONAL. NECESSIDADE DE REVISÃO JUDICIAL. MECANISMOS DE FREIOS E CONTRAPESOS. ADPF JULGADA PROCEDENTE. 1. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é cabível em face de lei municipal, adotando-se como parâmetro de controle preceito fundamental contido na Carta da República, ainda que também cabível em tese o controle à luz da Constituição Estadual perante o Tribunal de Justiça competente. 2. A procuração sem poderes específicos para ajuizar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental pode ser regularizada no curso do processo, mercê da instrumentalidade do Direito Processual. 3. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental não carece de interesse de agir em razão da revogação da norma objeto de controle, máxime ante a necessidade de fixar o regime aplicável às relações jurídicas estabelecidas durante a vigência da lei, bem como no que diz respeito a leis de idêntico teor aprovadas em outros Municípios. Precedentes: ADI 3306, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/03/2011; ADI 2418, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 04/05/2016; ADI 951 ED, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 27/10/2016; ADI 4426, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 09/02/2011; ADI 5287, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 18/05/2016. 4. A União possui competência privativa para legislar sobre “diretrizes da política nacional de transportes”, “trânsito e transporte” e “condições para o exercício de profissões” (art. 22, IX, XI e XVI, da CRFB), sendo vedado tanto a Municípios dispor sobre esses temas quanto à lei ordinária federal promover a sua delegação legislativa para entes federativos menores, considerando que o art. 22, parágrafo único, da Constituição faculta à Lei complementar autorizar apenas os Estados a legislar sobre questões específicas das referidas matérias. Precedentes: ADI 3136, Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2006, DJ*



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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

10/11/2006; ADI 2.606, Rel. Min. Mauricio Corrêa. Tribunal Pleno, DJ de 07/02/2003; ADI 3.135, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ de 08/09/2006; e ADI 3.679, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 03/08/2007; ARE 639496 RG, Relator(a): Min. Cezar Peluso, julgado em 16/06/2011; ADI 3049, Relator(a): Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 04/06/2007. 5. O motorista particular, em sua atividade laboral, é protegido pela liberdade fundamental insculpida no art. 5º, XIII, da Carta Magna, submetendo-se apenas à regulação proporcionalmente definida em lei federal, pelo que o art. 3º, VIII, da Lei Federal n.º 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) e a Lei Federal n.º 12.587/2012, alterada pela Lei n.º 13.640 de 26 de março de 2018, garantem a operação de serviços remunerados de transporte de passageiros por aplicativos. 6. A liberdade de iniciativa garantida pelos artigos 1º, IV, e 170 da Constituição brasileira consubstancia cláusula de proteção destacada no ordenamento pátrio como fundamento da República e é característica de seletor grupo das Constituições ao redor do mundo, por isso que não pode ser amesquinhada para afastar ou restringir injustificadamente o controle judicial de atos normativos que afrontem liberdades econômicas básicas. 7. O constitucionalismo moderno se fundamenta na necessidade de restrição do poder estatal sobre o funcionamento da economia de mercado, sobrepondo-se o Rule of Law às iniciativas autoritárias destinadas a concentrar privilégios, impor o monopólio de meios de produção ou estabelecer salários, preços e padrões arbitrários de qualidade, por gerarem ambiente hostil à competição, à inovação, ao progresso e à distribuição de riquezas. Literatura: ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. Por que as nações frucassam – As origens do poder, das prosperidade e da pobreza. Trad. Cristiana Serra. 1º ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. 8. A teoria da escolha pública (public choice) vaticina que o processo político por meio do qual regulações são editadas é frequentemente capturado por grupos de poder interessados em obter, por essa via, proveitos superiores ao que seria possível em um ambiente de livre competição, porquanto um recurso político comumente desejado por esses grupos é o poder estatal de controle de entrada de novos competidores em um dado mercado, a fim de concentrar benefícios em prol de poucos e dispersar prejuízos por toda a sociedade.



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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*Literatura: STIGLER, George. "The theory of economic regulation". in: The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 2, No. 1 (Spring, 1971). 9. O exercício de atividades econômicas e profissionais por particulares deve ser protegido da coerção arbitrária por parte do Estado, competindo ao Judiciário, à luz do sistema de freios e contrapesos estabelecidos na Constituição brasileira, invalidar atos normativos que estabeleçam restrições desproporcionais à livre iniciativa e à liberdade profissional. Jurisprudência: RE nº 414426 Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011; RE 511961, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/2009. 10. O sistema constitucional de proteção de liberdades goza de prevalência prima facie, devendo eventuais restrições ser informadas por um parâmetro constitucionalmente legítimo e adequar-se ao teste da proporcionalidade, exigindo-se ônus de justificação regulatória baseado em elementos empíricos que demonstrem o atendimento dos requisitos para a intervenção. 11. A norma que proíbe o "uso de carros particulares cadastrados ou não em aplicativos, para o transporte remunerado individual de pessoas" configura limitação desproporcional às liberdades de iniciativa (art. 1º, IV, e 170 da CRFB) e de profissão (art. 5º, XIII, da CRFB), a qual provoca restrição oligopolística do mercado em benefício de certo grupo e em detrimento da coletividade. Ademais, a análise empírica demonstra que os serviços de transporte privado por meio de aplicativos não diminuíram o mercado de atuação dos táxis. 12. O arcabouço regulatório dos táxis no Brasil se baseia na concessão de títulos de permissão a um grupo limitado de indivíduos, os quais se beneficiam de uma renda extraordinária pela restrição artificial do mercado, de modo que o ativo concedido não corresponde a qualquer benefício gerado à sociedade, mas tão somente ao cenário antinatural de escassez decorrente da limitação governamental, sendo correto afirmar que os princípios constitucionais da igualdade (art. 5º, caput), da livre iniciativa (artigos 1º, IV, e 170) e da livre concorrência (art. 173, § 4º) vedam ao Estado impedir a entrada de novos agentes no mercado para preservar a renda de agentes tradicionais. Jurisprudência: ADI 5062. Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 27/10/2016. 13. A proibição legal do livre exercício da profissão de transporte individual remunerado*



*afronta o princípio da busca pelo pleno emprego, insculpido no art. 170, VIII, da Constituição, pois impede a abertura do mercado a novos entrantes, eventualmente interessados em migrar para a atividade como conseqüência da crise econômica, para promover indevidamente a manutenção do valor de permissões de táxi. 14. A captura regulatória, uma vez evidenciada, legitima o Judiciário a rever a medida suspeita, como instituição estruturada para decidir com independência em relação a pressões políticas, a fim de evitar que a democracia se torne um regime serviente a privilégios de grupos organizados, restando incólume a Separação dos Poderes ante a atuação dos freios e contrapesos para anular atos arbitrários do Executivo e do Legislativo. 15. A literatura do tema assenta que, verbis: "não há teoria ou conjunto de evidências aceitas que atribuam benefícios sociais à regulação que limite a entrada e a competição de preços" (POSNER, Richard A. "The Social Costs of Monopoly and Regulation". In: *The Journal of Political Economy*, Vol. 83, No. 4 (Aug., 1975), pp. 807-828). Em idêntico prisma: SHLEIFER, Andrei. *The Enforcement Theory of Regulation*. In: *The Failure of Judges and the Rise of Regulators*. Cambridge: The MIT Press, 2012. p. 18; GELLHORN, Walter. "The Abuse of Occupational Licensing". In: 44 *U. Chi. L. Rev.* 6 1976-1977. 16. A evolução tecnológica é capaz de superar problemas econômicos que tradicionalmente justificaram intervenções regulatórias, sendo exemplo a sensível redução de custos de transação e assimetria de informação por aplicativos de transporte individual privado, tornando despicienda a padronização dos serviços de táxi pelo poder público. Literatura: MACKAAY, Ejan. *Law and Economics for Civil Law Systems*. Cheltenham: Edward Elgar, 2013. 17. Os benefícios gerados aos consumidores pela atuação de aplicativos de transporte individual de passageiros são documentados na literatura especializada, que aponta, mediante métodos de pesquisa empírica, expressivo excedente do consumidor (consumer surplus), consistente na diferença entre o benefício marginal na aquisição de um bem ou serviço e o valor efetivamente pago por ele, a partir da interação entre a curva de demanda e o preço de mercado, por isso que a proibição da operação desses serviços alcança efeito inverso ao objetivo de defesa do consumidor imposto pelos artigos 5º, XXXII, e 170, V, da Constituição. 18. A Constituição impõe ao regulador, mesmo na tarefa de*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*ordenação das cidades, a opção pela medida que não exerça restrições injustificáveis às liberdades fundamentais de iniciativa e de exercício profissional (art. 1º, IV, e 170; art. 5º, XIII, CRFB), sendo inequívoco que a necessidade de aperfeiçoar o uso das vias públicas não autoriza a criação de um oligopólio prejudicial a consumidores e potenciais prestadores de serviço no setor, notadamente quando há alternativas conhecidas para o atingimento da mesma finalidade e à vista de evidências empíricas sobre os benefícios gerados à fluidez do trânsito por aplicativos de transporte, tornando patente que a norma proibitiva nega “ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente”, em contrariedade ao mandamento contido no art. 144, § 10, I, da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional nº 82/2014. 19. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada procedente para declarar inconstitucional a Lei Municipal de Fortaleza nº 10.553/2016, por ofensa aos artigos 1º, IV; 5º, caput, XIII e XXXII; 22, IX, XI e XVI; 144, § 10, I; 170, caput, IV, V e VIII; e 173, § 4º, todos da Carta Magna.*

(ADPF 449, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 08/05/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-190 DIVULG 30-08-2019 PUBLIC 02-09-2019)

Na mesma sessão, a Suprema Corte julgou o Recurso Extraordinário n.º 1.054.110, que envolvia matéria de fundo idêntica<sup>15</sup>.

Desses precedentes, sobreveio o Tema n.º 967<sup>16</sup>, que, conforme já referido, em sede de repercussão geral, esposou as seguintes teses jurídicas:

<sup>15</sup> Recurso interposto pela Câmara de Vereadores de São Paulo, contra decisão proferida pelo Tribunal de Justiça daquele Estado, que havia reconhecido a inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 16.279/2015, a qual dispunha sobre a proibição do uso de carros particulares cadastrados em aplicativos para o transporte remunerado individual de pessoas no Município de São Paulo.

<sup>16</sup> RE n.º 1.054.110, Relator Ministro Roberto Barroso, julgamento finalizado no Plenário Presencial em 8.5.2019; fixada a tese em 9.5.2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

- 1. A proibição ou restrição da atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência; e*
- 2. No exercício de sua competência para regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal (CF/1988, art. 22, XI).*

De se registrar que, após a consolidação de entendimento do Supremo Tribunal Federal, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul julgou, à luz da linha intelectual vinculante do Pretório Excelso, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70075503433, cuja ementa segue transcrita:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. LEI MUNICIPAL 12.162/2016. SERVIÇO DE TRANSPORTE REMUNERADO PRIVADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. INOCORRÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. LIVRE INICIATIVA. INTERVENÇÃO DO PODER PÚBLICO NA ATIVIDADE ECONÔMICA. POSSIBILIDADE. ATUAÇÃO QUE DEVE OBSERVAR A RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. - Preliminar de inconstitucionalidade do art. 92, §2º, da Constituição Estadual e, por consequência, de ilegitimidade ativa. Rejeição. Observada a regra de vedação a concentração da legitimação a um exclusivo órgão (art. 125, §2º, da CRFB/88), afigura-se constitucional o elenco previsto no art. 95, § 2º, da Constituição Estadual, especialmente no que se refere a atribuição ao partido político com representação na Câmara de Vereadores. Caso em que o proponente comprovou no momento da propositura da ação sua representação parlamentar na Câmara de Vereadores de Porto Alegre,*



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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*preenchendo, assim, o requisito autorizativo previsto no art. 95, § 2º, V, da Constituição Estadual. - Preliminar de não cabimento da demanda em razão de alguns dos parâmetros invocados consistirem em normas da Constituição da República. Afastamento. No âmbito estadual, o controle de constitucionalidade tem como parâmetro apenas as normas estabelecidas na Constituição Estadual, exceto quando se tratar de normas de reprodução obrigatória, tal como decidiu o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o RE 650898. Impossibilidade jurídica do pedido que também encontra óbice nos arts. 1º e 8º, da CERGS, normas remissivas às contidas na CRFB/88, de modo que, por meio delas, eventual parâmetro para aferir a (in)constitucionalidade pode ser buscado na Constituição da República. - Perda parcial do objeto. Superveniente alteração da lei impugnada. Após o ajuizamento da demanda, sobreveio a publicação da lei municipal 12.423/18, a qual revogou alguns dispositivos da lei 12.162/16, bem como alterou a redação de alguns artigos, situação que caracteriza perda parcial do objeto. - Inconstitucionalidade Formal. A normativa impugnada, ao regulamentar o exercício da atividade de transporte remunerado privado individual de passageiros não pretendeu instituir regra de caráter geral ou regional, tampouco criou normas concernentes "ao trânsito e transporte"; houve, apenas, regulamentação do referido serviço, de acordo com as suas peculiaridades locais, de modo que não há falar em usurpação de competência. - Inconstitucionalidade material. A livre iniciativa é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, além de ser também orientadora da ordem econômica, consoante o disposto nos artigos 1º e 170 da CRFB/88. Contudo, o princípio da livre iniciativa não tem caráter absoluto na ordem constitucional; é preciso que seja compatibilizado com outros princípios constitucionais, em especial com a proteção do consumidor e da livre concorrência, podendo, em razão disso, ser limitado. A intervenção do poder público deve ser iluminada pelos princípios constitucionais, notadamente pela razoabilidade/proporcionalidade. - Subordinação do exercício do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros à previa autorização do poder público local (arts. 2º, 11, II, 'd', 22, 34 e 39, da Lei Municipal nº 12.162/2016): determinação que não conflita com valores sociais do trabalho, muito menos viola os princípios da livre iniciativa e*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*livre concorrência, pois radica no poder de polícia da administração. - Taxa de gerenciamento operacional – TGO (art. 4º, da Lei Municipal nº 12.162/2016): não há falar em inconstitucionalidade, por qualquer ângulo, da taxa de gerenciamento, porquanto instituída em razão do poder de polícia do poder público, relativo à fiscalização do serviço de transporte urbano prestado em seus limites territoriais. atribuição que lhe incumbe, diante do interesse local, e, além disso, guarda equivalência entre o valor cobrado a título de taxa e o custo do exercício dos atos de polícia. - Compartilhamento de dados e informações com o Município de Porto Alegre (art. 3º, §§ 1º e 2º, 14 e 17, II, da Lei Municipal 12.162/2016): determinação que viola o princípio da privacidade dos usuários, bem como o da proporcionalidade. - Disponibilização no aplicativo de determinadas funcionalidades aos condutores e emplacamento no Estado (art. 5º, §1º, VIII, X e XI, e §4º, da Lei Municipal 12.162/2016): imposições que não se compatibilizam com a livre iniciativa, a restringir, indevidamente, a livre concorrência. - Seguro contra danos a terceiros e idade veicular (art. 11, II, 'a' e b', da Lei 12.162/2016): exigências que interferem demasiadamente na atividade econômica, por violarem os princípios da livre iniciativa, da livre concorrência e da proporcionalidade. PRELIMINARES REJEITADAS. EXTINÇÃO PARCIAL POR PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE.*

(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70075503433, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em: 24-06-2019)<sup>17</sup>

Nos respectivos Embargos Declaratórios n.º 700822721457, a ementa foi retificada, nos seguintes termos:

<sup>17</sup> De se frisar que a ementa não está de acordo com o acórdão definitivo, em que restou declarada a inconstitucionalidade de diversas disposições normativas, tais como a autorização estatal para funcionamento do serviço de transporte privado intermediado por aplicativos, exigências de vistoria e cadastramento, e a cobrança de Taxa de Gerenciamento Operacional, nos termos do quanto decidido nos Embargos Declaratórios n.º 700822721457.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 12.162/2016, DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. SERVIÇO DE TRANSPORTE REMUNERADO PRIVADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS. CONTRADIÇÕES VERIFICADAS E SANADAS, NA REDAÇÃO DA EMENTA E DA TIRA DE JULGAMENTO. - Nos termos do art. 1.022 do CPC, cabem embargos de declaração contra qualquer decisão judicial para (i) esclarecer obscuridade ou eliminar contradição, (ii) suprir omissão de ponto ou questão sobre o qual devia se pronunciar o juiz de ofício ou a requerimento, bem como para (iii) corrigir erro material. - Contradição entre a ementa e o resultado vencedor, visto que a redação daquela não condiz com o conteúdo deste. A ementa foi elaborada de forma que leva em consideração apenas as conclusões do voto da relatora e não a soma das deliberações de todos os julgadores. Correção para acrescentar, na ementa, a declaração de inconstitucionalidade também dos artigos 2º, 4º, 11, inciso II, alínea "d"; 22 e 39, da Lei Municipal nº 12.162/2016. - Contradição entre o voto proferido por desembargador e a tira de julgamento. O teor do voto foi no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade do artigo 4º da Lei Municipal nº 12.162/2016, em consonância com o entendimento da maioria, mas, a despeito disso, foi registrado como voto vencido nesse aspecto. Correção para exclusão da elocução equivocada. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ACOLHIDOS. UNÂNIME.*

(Embargos de Declaração Cível, Nº 70082721457, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em: 09-10-2019)

No corpo dos aclaratórios referidos ficou assentado:

*No caso, tem razão a embargante.*

*De fato, há contradição entre a ementa e o resultado vencedor, visto que a redação daquela não condiz com o conteúdo deste.*

*A ementa foi elaborada de forma que leva em consideração apenas as conclusões desta relatora e não a soma das deliberações de todos os julgadores.*

*A parte equivocada da ementa está assim redigida:*

*(...)*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

- *Subordinação do exercício do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros à previa autorização do poder público local (arts. 2º, 11, II, 'd', 22, 34 e 39, da Lei Municipal nº 12.162/2016): determinação que não conflita com valores sociais do trabalho, muito menos viola os princípios da livre iniciativa e livre concorrência, pois radica no poder de polícia da administração.*

- *Taxa de gerenciamento operacional – TGO (art. 4º, da Lei Municipal nº 12.162/2016): não há falar em inconstitucionalidade, por qualquer ângulo, da taxa de gerenciamento, porquanto instituída em razão do poder de polícia do poder público, relativo à fiscalização do serviço de transporte urbano prestado em seus limites territoriais, atribuição que lhe incumbe, diante do interesse local, e, além disso, guarda equivalência entre o valor cobrado a título de taxa e o custo do exercício dos atos de polícia.*

*(...) (fl. 1590@ da ADI nº 70075503433).*

*Contudo, os artigos mencionados no excerto em tela foram julgados inconstitucionais pela maioria do colegiado.*

*Desse modo, constatada a contradição, deve ser sanada, para que a ementa passe a declarar a inconstitucionalidade dos artigos 2º, 4º, 11, inciso II, alínea "d"; 22 e 39, da Lei Municipal nº 12.162/2016, nestes termos:*

*(...)*

- *Subordinação do exercício do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros à previa autorização do poder público local (arts. 2º, 11, II, "d", 22 e 39, da Lei Municipal nº 12.162/2016): determinação que conflita com valores sociais do trabalho e viola os princípios da livre iniciativa e livre concorrência, portanto, está eivada de inconstitucionalidade.*

- *Taxa de Gerenciamento Operacional – TGO (art. 4º, da Lei Municipal nº 12.162/2016): é inconstitucional a taxa de gerenciamento, porquanto toda taxa exige uma contraprestação. No caso, a contraprestação que embasa a TGO é "autorização" e a "fiscalização operacional do*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
CABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*serviço de transporte”. Nesse contexto, uma vez declarada a inconstitucionalidade dos dispositivos legais, que constituíam o fato gerador da TGO (arts. 2º, 22, 39 e art. 11, II, “d”, da Lei Municipal nº 12.162/2016) não há como manter a taxa, pois não haverá qualquer contraprestação a embasar o tributo vinculado.*

(...)

**5. 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) notificadas as autoridades municipais responsáveis pela promulgação e publicação do dispositivo de lei objurgado para que, querendo, prestem informações no prazo legal;

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

c) por fim, julgado integralmente procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade dos artigos 3º, 4º, 8º, 9º, 10, 12, incisos II, VI, VII e VIII e parágrafos 1º e 2º, 13, incisos I, IV, IX, XVI, XIX e XXV, 14, 15 e 16, todos **Lei n.º 3.074**, de 17 de maio de 2019, do **Município de Arroio Grande**, por ofensa aos artigos 1º, 8º, *caput*, 19, *caput*, 157, inciso V, todos da Constituição



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

Estadual, combinados com os artigos 1º, 5º, incisos V e X, e 170, inciso IV e parágrafo único, da Constituição Federal.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 12 de dezembro de 2019.

**FABIANO DALLAZEN,**

Procurador-Geral de Justiça.

(este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

CN/