



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

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

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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico dos artigos 3º,
4º, 6º, 7º, parágrafo 4º, 11, *caput*, 15, incisos I, alíneas 'c' e 'd', e
II, alíneas 'a', 'd', 'e' e 'f', parágrafos 1º e 4º, 17, *caput* e
parágrafo 1º, 20, 23, parágrafo 1º, 24, incisos IV e VIII, 27 e 30,
todos **Lei n.º 4.108**, de 05 de maio de 2020, do **Município de São
Gabriel**, que *estabelece normas gerais para o serviço de transporte
motorizado privado individual e remunerado de passageiros por
aplicativos do Município de São Gabriel e dá outras providências*,
pelas seguintes razões de direito:



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

1. Os dispositivos impugnados na **Lei n.º 4.108**, de 05 de maio de 2020, do **Município de São Gabriel**, encontram-se assim redigidos¹:

LEI Nº 4108, DE 05 DE MAIO DE 2020

Estabelece normas gerais para o serviço de transporte motorizado privado individual e remunerado de passageiros por aplicativos no Município de São Gabriel e dá outras providências.

(...)

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei estabelece normas para a prestação do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros no Município de São Gabriel.

Parágrafo único. Considera-se transporte motorizado privado e remunerado individual de passageiros aquele realizado em viagem individualizada, executado por automóvel particular com capacidade para até 7 (sete) pessoas, inclusive o condutor e solicitado exclusivamente por meio de plataforma tecnológica.

CAPÍTULO II

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Seção I

Da Autorização e da Operação

Art. 2º Para os fins desta Lei entende-se por:

1 - veículo: meio de transporte motorizado usado pelo motorista parceiro proprietário ou locatário, com registro e emplacamento na categoria particular;

¹ A impugnação volta-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

II - motorista parceiro: motorista que se utiliza de plataforma tecnológica por meio de Provedor de Rede de Compartilhamento - PRC para prestar serviço de transporte individual privado de passageiros, de forma autônoma e independente:

III - rede digital ou plataforma tecnológica: qualquer plataforma tecnológica consubstanciada em aplicativo online, software, website ou outro sistema que facilita/possibilita, organiza e operacionaliza o contato entre o motorista parceiro e o usuário do serviço de transporte individual privado de passageiros;

IV - compartilhamento: disponibilização voluntária de veículo pelo motorista parceiro para prestação do serviço de transporte individual privado mediante remuneração pelo passageiro, por meio de plataforma tecnológica fornecida pelo PRC;

V - Provedor de Rede de Compartilhamento - PRC: empresa, organização ou grupo prestador de serviço de tecnologia que, operando através de plataforma tecnológica, fornece conjunto de funcionalidades acessível por meio de terminal conectado à internet, que facilita, organiza e operacionaliza o contato entre motorista parceiro e usuário de serviço de transporte individual privado de passageiros mediante compartilhamento de veículo. O PRC não controla, gerencia ou administra veículos ou motoristas parceiros que se conectam a uma plataforma tecnológica.

Art. 3º A exploração do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros dependerá de autorização do Município de São Gabriel, concedida por intermédio da Secretaria Municipal de Segurança e Cidadania às pessoas jurídicas operadoras de plataforma tecnológica, conforme critérios de credenciamento fixados nesta Lei e em seu regulamento.

Parágrafo único. A autorização do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros é restrita às operadoras de tecnologia responsáveis pela sua disponibilização.



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

pgj@mp.rs.gov.br

Art. 4º As autorizatárias do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros ficam obrigadas a abrir e compartilhar com o Município de São Gabriel, em tempo real e por intermédio da Secretaria Municipal de Segurança e Cidadania, 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.

Parágrafo único. Os dados referidos no caput deste artigo devem conter, no mínimo:

I - origem e destino da viagem;

II - tempo e distância da viagem;

III - identificação do condutor que prestou o serviço;

IV - composição do valor pago pelo serviço prestado;

V - demais dados solicitados pela Secretaria Municipal de Segurança e Cidadania com o disposto no caput deste artigo.

Art. 5º Para fins de tributação, os PRC serão enquadrados como prestadores de serviço, devendo recolher Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN).

Art. 6º Fica instituída a Taxa de Fiscalização, contrapartida obrigatória da pessoa jurídica autorizatória do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros, no valor mensal equivalente a 20 (vinte) Valor de Referência Municipal (VRM's) por veículo cadastrado para operar no Município de São Gabriel.

§ 1º Constitui fato gerador da Taxa de Fiscalização o exercício do poder de polícia administrativo pela Secretaria Municipal de Segurança e Cidadania, relacionado à autorização e à fiscalização operacional do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros.

§ 2º Considera-se sujeito passivo da Taxa de Fiscalização a pessoa jurídica autorizatória do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros.



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

§ 3º A Taxa de Fiscalização deverá ser recolhida mensalmente, em favor da Secretaria Municipal de Segurança e Cidadania, na condição de gestora da mobilidade urbana do Município de São Gabriel e fiscal do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros.

§ 4º O prazo para o recolhimento da Taxa de Fiscalização é de até o 10º (décimo) dia do mês imediatamente posterior ao mês de referência.

Art. 7º Compete às autorizatárias do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros:

I - organizar a atividade e o serviço prestado pelos condutores dos veículos cadastrados;

II - intermediar a conexão entre os usuários e os condutores, mediante adoção de plataforma tecnológica;

III - cadastrar os veículos e seus condutores para a prestação do serviço, atendidos os requisitos mínimos de segurança, conforto, higiene e qualidade;

IV - fixar o valor correspondente ao serviço prestado ao usuário;

V - permitir e disponibilizar meios eletrônicos para os usuários pagarem pelo serviço prestado;

VI - disponibilizar ao usuário, antes do início da viagem, informações sobre a forma de cálculo do valor final do serviço que lhe permitam estimar esse valor;

VII - manter canal de atendimento ao usuário e ao Serviço de Proteção e Defesa dos Direitos do Consumidor - Procon do Município de São Gabriel, com funcionamento 24 (vinte e quatro) horas;

VIII - exigir, como requisito para a prestação do serviço, que os condutores apresentem previamente ao seu cadastramento, documentação comprobatória de seu histórico pessoal e



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

profissional e do cumprimento dos requisitos legais constantes no art. 15 desta Lei, para o exercício da função; e

IX - apresentar, na forma, periodicidade e prazo definidos pela Secretaria Municipal de Segurança e Cidadania, a relação de veículos e seus proprietários e de condutores cadastrados para prestar o serviço.

§ 1º Além do disposto no caput deste artigo, são requisitos mínimos para a prestação do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros

I - utilização de mapas digitais para acompanhamento do trajeto e do tráfego em tempo real;

II - avaliação da qualidade do serviço, efetuada pelo usuário por meio da plataforma tecnológica;

III - disponibilização tecnológica ao usuário da identificação do condutor, por meio de foto, e o veículo, por meio do modelo e do número da placa;

IV - disponibilização de veículos com condições para transporte de usuário cadeirante; e

V - emissão de recibo eletrônico para o usuário, contendo as seguintes informações:

a) origem e destino da viagem;

b) tempo total e distância da viagem;

c) mapa do trajeto percorrido conforme sistema de georeferenciamento e

d) composição do valor pago pelo serviço.

§ 2º A emissão de recibo eletrônico prevista no inciso V do §1º deste artigo não elide outras obrigações acessórias de natureza tributária previstas em legislação própria.

§ 3º É vedada a condução, em serviço, de veículo cadastrado para prestar o serviço de transporte individual privado



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

remunerado de passageiros por pessoa diferente daquela que o cadastrou.

§ 4º *É vedado o cadastramento de um mesmo veículo para prestar o serviço de transporte individual privado remunerado de passageiros, por mais de um condutor.*

§ 5º *É vedado o cadastramento de condutor que já detenha a condição de permissionário do Serviço de Utilidade Pública de Transporte Individual por Táxi.*

Art. 8º *O PRC e os motoristas parceiros devem:*

I - disponibilizar veículos com condições para transporte de usuário cadeirante;

II - observar toda e quaisquer leis aplicáveis à matéria relacionada a acomodação de animais de serviço (cães-guia).

Parágrafo único. *Não sendo possível a acomodação de cadeira de rodas no porta-malas, o condutor do veículo cadastrado para prestar o serviço de transporte individual privado, deverá acomodá-la no banco traseiro do veículo, ficando proibido de recusar a viagem.*

Art. 9º *Fica facultada às autorizadas dos serviços de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros a instalação de sistema de áudio e vídeo nos veículos cadastrados para gravação durante todo o percurso da viagem, com armazenamento das informações à distância, permitindo a sua disponibilização aos órgãos policiais e fiscalizadores, se necessário.*

§ 1º *O custo da instalação referida no caput deste artigo não poderá ser repassado aos usuários ou ao Município de São Gabriel.*

§ 2º *Na solicitação do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros, os usuários devem ser informados sobre a existência da instalação referida no caput deste artigo.*



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

Art. 10. *As solicitações e as demandas do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros deverão ser realizadas, exclusivamente, por meio de plataforma tecnológica registrada no Órgão Municipal Executivo de Transito - OMETRAN,*

Parágrafo único. Poderá ser disponibilizado pelas autorizatárias do serviço de transporte motorizado privado e remunerado 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. 11. *Fica vedado o embarque de usuários, diretamente em vias públicas, em veículo cadastrado para prestar o serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros que não tenha sido requisitado previamente por meio de plataforma tecnológica.*

§ 1º Os motoristas ou empresas deverão abster-se de manter ponto fixo de estacionamento e de utilizar toda e qualquer infra-estrutura pública municipal destinada aos serviços públicos de transporte de passageiros.

§ 2º Fica proibida a utilização de pontos de táxi e frente aos estabelecimentos comerciais, mesmo que temporariamente, pelos prestadores do serviço que de trata esta Lei.

Art. 12. *O pagamento, pelo usuário, do valor correspondente ao serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros prestado, deverá ser executado por meio dos provedores da plataforma tecnológica ou diretamente ao motorista parceiro.*

Parágrafo único. As autorizatárias do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros deverão disponibilizar aos usuários um mecanismo claro e transparente de processamento de pagamentos, possibilitando-lhes o acesso posterior a todas as informações referentes à transação econômica e ao serviço prestado.

Art. 13. *O Órgão Municipal Executivo de Transito - OMETRAN, efetuará o acompanhamento, o desenvolvimento e*



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

a deliberação de normas e políticas públicas estabelecidas desta Lei, competindo-lhe, sem prejuízo de outras obrigações ora não referidas:

I - manter atualizados os parâmetros de exigência para a concessão de autorização do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros e para o credenciamento de veículos e seus condutores;

II - receber representações de casos de ilegalidade de qualquer natureza e se for o caso encaminhá-las aos órgãos competentes; e

III - acompanhar, monitorar, medir e avaliar a eficiência da política regulatória estabelecida nesta Lei, mediante indicadores de desempenho operacionais, financeiros, ambientais e tecnológicos tecnicamente definidos.

Art. 14. A responsabilidade pela condução do veículo e prestação do serviço de transporte individual privado é solidária, cabendo ao motorista parceiro e ao PRC garantir a aplicação desta Lei, sendo, ambos, responsáveis pela segurança, conforto, higiene e qualidade das viagens.

Seção II

Do Cadastramento de Veículos e de Seus Condutores

Art. 15. Para o cadastramento nas autorizatárias do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros deverão ser cumpridos os seguintes requisitos:

I - pelos condutores de veículos:

a) possuir Carteira Nacional de Habilitação (CNH) válida, na categoria correspondente ao veículo a ser cadastrado, contendo a informação de que exerce atividade remunerada;

b) apresentar certidões negativas criminais, conforme o disposto no §1º deste artigo;

c) assumir compromisso de prestação do serviço única e exclusivamente por meio de plataformas tecnológicas;



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

pgj@mp.rs.gov.br

d) possuir Carteira de Licença Individual (CLI) fornecida pelo Órgão Municipal Executivo de Transito - OMETRAN, para cada prestador do serviço;

e) estar inscrito como contribuinte individual do INSS (Art. 11, V, h, da Lei nº 8213/91).

II - pelos veículos:

a) estar em nome do motorista cadastrado e na categoria particular ou locado em empresa regularmente constituída;

b) possuir, no máximo, 07 (sete) anos de fabricação, admitida a transição prevista no §4º deste artigo;

c) possuir, comprovadamente, seguro que cubra acidentes de passageiros e danos a terceiros;

d) estar emplacado no Município de São Gabriel, exceto no caso de locação quando a empresa estiver sediada em outro Município;

e) ser aprovado em vistoria realizada através do Órgão Municipal Executivo de Transito – OMETRAN;

f) cada veículo autorizado deverá obedecer à padronização visual estabelecida em Decreto Executivo.

§ 1º A função de condutor de veículo cadastrado para prestar o serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros fica condicionada à inexistência de condenação ou antecedente 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, de trânsito ou pelos previstos na legislação alusiva à repressão à produção não autorizada ou ao tráfico ilícito de drogas, ao registro, à posse e à comercialização de armas de fogo e munição ou à coibição da violência doméstica e familiar contra a mulher.

§ 2º É vedado o exercício da função de condutor de veículo cadastrado para prestar o serviço de transporte motorizado



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

privado individual e remunerado de passageiros por aplicativos por servidores do Poder Executivo Municipal lotados na Secretaria Municipal de Segurança e Cidadania, e na Secretaria Municipal da Fazenda.

§ 3º A inobservância de quaisquer dos requisitos para o cadastramento de condutores e de veículos para prestar o serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros, acarretará às suas autorizatárias e aos condutores dos veículos a aplicação, isolada ou conjuntamente, das penalidades previstas nesta Lei e especificadas em Decreto Executivo, conforme o caso, sem prejuízo de outras previstas na Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro - CTB, e alterações posteriores, e da aplicação de sanções por outros órgãos do Município de São Gabriel

§ 4º Os veículos que já estiverem devidamente cadastrados nas autorizatárias e em plena atividade quando for sancionada esta Lei, terão o prazo de até 02 (dois) anos para atenderem a condição prevista na alínea “b”, item II, deste artigo.

Art. 16. É garantido ao consumidor o direito ao cancelamento gratuito do serviço no prazo de até 5 (cinco) minutos contado da solicitação do motorista parceiro por meio da PRC.

Art. 17. Para fins de validação, o cadastramento de veículos e de seus condutores efetuado pelas autorizatárias do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros na forma do art. 15 desta Lei, deverá ser submetido ao Órgão Municipal Executivo de Trânsito - OMETRAN.

§ 1º Por ocasião da validação referida no caput deste artigo, o Órgão Municipal Executivo de Trânsito - OMETRAN avaliará o cumprimento do disposto nos art. 7º e 15, desta Lei.

§ 2º Constatado, a qualquer tempo, o não preenchimento de requisito por veículo ou condutor para prestar o serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros, a sua autorizatária será comunicada para adoção das



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

medidas cabíveis à imediata cessação da prestação do serviço pelo condutor ou veículo.

Art. 18. Havendo descredenciamento de condutores de veículos, ficam as autorizatárias do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros obrigadas a indicar o que o motivou e, no prazo máximo de 10 (dez) dias, comunicar ao Órgão Municipal Executivo de Transito - OMETRAN e efetuando o seu descredenciamento no Município de São Gabriel.

Art. 19. Os PRCs deverão garantir o registro de todos os trajetos realizados pelos usuários, durante o período de, pelo menos, 1 (um) ano da data de cada trajeto realizado.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo aplicar-se-á também aos trajetos realizados pelos motoristas, durante o período de, pelo menos, 1 (um) ano da data de cessação do cadastro deste a uma rede digital.

Art. 20. A identidade visual dos veículos cadastrados para prestar o serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros consistirá de elementos discretos de reconhecimento do serviço, nos termos da regulamentação desta Lei.

Art. 21. Compete às autorizatárias do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros, no âmbito do cadastramento de veículos e de seus condutores, sem prejuízo de outras obrigações ora não referidas:

- I – registrar e gerir as informações prestadas pelos condutores, bem como, assegurar a sua veracidade e a conformidade com os requisitos estabelecidos; e*
- II - credenciar-se no Município de São Gabriel e com esse compartilhar seus dados, conforme regulamentação expedida nos termos desta Lei.*

Seção III

Das Penalidades e das Medidas Administrativas



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

Art. 22. As ações ou as omissões ocorridas no curso da autorização, bem como, a prestação do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros em desacordo com a legislação vigente ou os princípios que norteiam os serviços públicos, acarretam a aplicação, isolada ou conjuntamente, das penalidades previstas nesta Lei e especificadas em Decreto Executivo, sem prejuízo de outras previstas no CTB e na legislação em vigor.

§ 1º O poder de polícia administrativa em matéria do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros será exercido pela Secretaria Municipal de Segurança e Cidadania, que terá competência para apurar infrações e responsabilidades, bem como, impor as penalidades e as medidas administrativas previstas nesta Lei, sem prejuízo da competência originária do Prefeito municipal.

§ 2º Constatada a infração, será lavrado o respectivo auto de infração, que originará a notificação a ser enviada à autorizatória do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros, com as penalidades e as medidas administrativas previstas na legislação.

§ 3º As autuações homologadas serão transformadas em penalidades pela Secretaria Municipal de Segurança e Cidadania, que ordenará a expedição da notificação à autorizatória do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros e, conforme o caso, ao condutor, oportunizando-lhes o exercício da defesa administrativa.

Art. 23. A não observância aos preceitos que regem o serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros acarretará a aplicação dos seguintes procedimentos:

I - penalidades:

- a) multa;*
- b) suspensão do cadastro do condutor, em caso de reincidência em multa de natureza MÉDIA - M;*
- c) descadastramento do veículo em caso de reincidência em multa de natureza GRAVE - G;*



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

d) descadastramento do condutor, em caso de reincidência em multa de natureza GRAVÍSSIMA – GG.

II - medidas administrativas:

- a) notificação para regularização;*
- b) retenção, recolhimento ou remoção do veículo;*
- c) recolhimento e apreensão de documentos ou equipamentos;*
- d) outras que se fizerem necessárias para assegurar a observância aos direitos dos usuários ou a correta prestação do serviço.*

§ 1º *A revogação da autorização implicará sua devolução compulsória e de eventuais documentos correlatos, impondo à penalizada o afastamento do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros do Município de São Gabriel pelo prazo de 60 (sessenta) meses.*

§ 2º *A aplicação da penalidade de descadastramento da função de condutor ensejará o afastamento do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros do Município de São Gabriel pelo prazo de 60 (sessenta) meses.*

Art. 24. *Além das demais cominações legais, serão aplicadas aos condutores dos veículos as seguintes multas por infrações, sendo que a reincidência no período de 12 (doze) meses gerará acréscimo de 100% (cem por cento) sobre os valores das multas:*

I - não fixar de maneira correta a Carteira Especial de Motorista por Aplicativo - CEMA no veículo - multa de natureza LEVE – L

II - utilizar indevidamente paradas de ônibus, pontos de táxi e frente de estabelecimentos comerciais - multa de natureza LEVE - L;

III - cobrar valor diferente do indicado no aplicativo - multa de natureza MÉDIA - M;

IV - distribuir cartão com número de telefone ou perfil eletrônico em rede social, fixar no veículo informações para



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

contato direto que não utilize exclusivamente as plataformas digitais de aplicativos de transporte remunerado - multa de natureza GRAVE - G;

V - deixar de atender algum dispositivo desta lei - multa de natureza GRAVE - G;

VI - sonegar ou conceder informação falsa aos agentes de fiscalização ou qualquer órgão da Administração Municipal - multa de natureza GRAVÍSSIMA - GG;

VII - desacatar, ameaçar ou agredir agente de fiscalização - multa de natureza GRAVÍSSIMA - GG;

VIII - aceitar carona que não tenha sido solicitada por aplicativo, angariar e assediar passageiros, configurando assim transporte clandestino - multa de natureza GRAVÍSSIMA - GG.

Art. 25. A defesa da autuação poderá ser efetuada no prazo de 10 (dez) dias, contados da data de notificação de autuação por infração de transporte expedida ao condutor do veículo de serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros, mediante requerimento escrito dirigido à autoridade de Trânsito do Município de São Gabriel.

§ 1º A notificação ao infrator suspende o curso da prescrição e os efeitos da autuação.

§ 2º O deferimento do pedido ensejará o cancelamento da autuação.

§ 3º Esgotado o prazo sem a apresentação da defesa, ou, se apresentada, tenha o processo sido julgado improcedente, será aplicada a penalidade correspondente à autuação, mediante notificação ao penalizado.

§ 4º Da aplicação da penalidade caberá recurso escrito para decisão final do Órgão Municipal Executivo de Trânsito - OMETRAN, no prazo de 10 (dez) dias, contados da data de notificação de imposição de penalidade.



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

Art. 26. *As infrações punidas com multa, independentemente da incidência de outros procedimentos, serão atribuídos os seguintes valores:*

I - 50 (cinquenta) VRM's, em caso de infração de natureza LEVE - L;

II - 100 (cem) VRM's, em caso de infração de natureza MÉDIA - M;

III - 200 (duzentos) VRM's, em caso de infração de natureza GRAVE - G; e;

IV - 250 (duzentos e cinquenta) VRM's, em caso de infração de natureza GRAVÍSSIMA - GG.

Parágrafo único. *Os valores arrecadados com as multas deverão ser depositados em rubrica exclusiva da Secretaria Municipal de Segurança e Cidadania.*

Art. 27. *As autorizatárias do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros ficam proibidas de cadastrar motocicletas para esse tipo de serviço.*

CAPÍTULO III

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 28. *As autorizatárias do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros poderão disponibilizar ao Município de São Gabriel, sem ônus, equipamentos, programas, sistemas, serviços ou qualquer outro mecanismo físico ou informatizado que viabilize, facilite, agilize e dê segurança à fiscalização de suas operações pelos órgãos competentes.*

Parágrafo único. *O disposto neste artigo abrange a manutenção de todas as condições necessárias à fiscalização da atividade durante o período de vigência do credenciamento, sendo encargo exclusivo das autorizatárias do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros que voluntariamente optarem por proporcionar esses meios de fiscalização, independentemente dos*



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

instrumentos e das competências próprias do Município de São Gabriel.

Art. 29. *A Secretaria Municipal de Segurança e Cidadania, os órgãos e as entidades municipais intervenientes na matéria de que trata esta Lei ficam autorizadas a receber bens e serviços em doação para o cumprimento das finalidades relacionadas às suas respectivas esferas de atuação.*

Parágrafo único. *Os interessados poderão indicar a destinação específica dos bens e serviços e encaminhar suas propostas diretamente às secretarias, aos órgãos e às entidades municipais destinatárias, aos quais competirá a análise jurídica da proposta e o seu atendimento ao interesse público.*

Art. 30. *A autorização para a exploração do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros será válida, inicialmente, pelo prazo de até 24 (vinte e quatro meses).*

§ 1º *Transcorridos 12 (doze) meses da vigência desta Lei, o Município de São Gabriel promoverá a análise e a reavaliação do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros, bem como, eventuais adequações na legislação que se fizerem necessárias.*

§ 2º *A renovação da autorização para a exploração do serviço dependerá da reavaliação referida no §1º deste artigo e, se aprovada, deverá ser efetuada a cada 12 (doze) meses.*

Art. 31. *O Executivo Municipal, caso necessário, poderá através de Decreto Executivo, expedir regulamentos desta Lei.*

Gabinete do Prefeito Municipal de São Gabriel. 05 de maio de 2020.

Rossano Dotto Gonçalves

Prefeito Municipal

Registre-se e Publique-se

Valdemir de Andrade Jobim

Secretário Municipal de Administração



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

2. Impende assinalar que a presente ação direta de inconstitucionalidade não questiona a prerrogativa de exercício do poder de polícia pelo Município de São Gabriel, 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 Federal².

Preleciona Victor Nunes Leal³, 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

² Art. 22. *Compete privativamente à União legislar sobre:*
(...)

XI - *trânsito e transporte;*

³ 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
pgj@mp.rs.gov.br

União legislou 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 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



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

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 nº 16.279/2015, que proíbe esta atividade 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



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

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 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



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

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, 15, inciso II, alínea 'e', 17, *caput* e parágrafo 1º, e 30.

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 artigo 3º, parágrafos 1º e 2º, classifica as espécies de transportes urbanos admitidos no direito brasileiro nos seguintes termos:



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

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 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



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

aplicativos ou plataformas de comunicação de rede, que, como é cediço, são privados⁴.

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, 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

⁴ Uber, Cabify, 99 Pop, etc.



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

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 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);



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

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, 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.

(...)



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

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 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 Luís 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



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

Estado, das suas bênçãos e/ou do seu financiamento. No Brasil, da telefonia às fantasias 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 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, contraria 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,



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

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 X⁵.

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 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 Bonavides⁶ discorre com propriedade sobre os vetores axiológicos que emanam dessa categoria de direitos fundamentais:

⁵ *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;

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



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

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 Sampaio⁷ 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 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 São Gabriel uma série de informações pessoais e profissionais, sem demonstração efetiva de

⁷ 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

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 Fiscalização - Artigo 6º.

A Taxa de Fiscalização, instituída pelo artigo 6º, 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;

[...].



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

pej@mp.rs.gov.br

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 Fiscalização, expressamente foi criada com intuito de ser paga, previamente, como decorrência do *exercício do poder de polícia administrativo pela Secretaria Municipal de Segurança e Cidadania, relacionado à autorização e à fiscalização operacional do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros*. (artigo 6º).

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.



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

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, que instituiu a chamada Taxa de Gerenciamento Operacional, a qual somente diferia do tributo ora impugnado pela nomenclatura. 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 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



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

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 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



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

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 7º, parágrafo 4º, 11, *caput*, 15, incisos I, alíneas 'c' e 'd', e II, alíneas 'a', 'd', e 'f', parágrafos 1º e 4º, 20, 23, parágrafo 1º, 24, incisos IV e VIII, e 27.

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



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

pgj@mp.rs.gov.br

entendimento sedimentado no Tema n.º 967⁸, 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 do munícipe". (...) 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

⁸ 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

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, 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



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

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 12.587/2012⁹- que fixou as diretrizes da Política Nacional da Mobilidade Urbana -, com 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*

⁹ *Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências.*



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

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 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



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

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, 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



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

municipal afrontam o princípio constitucional da razoabilidade, inscrito no artigo 19, *caput*, da Carta da Província¹⁰, tanto pela feição da proporcionalidade, como, também, pela perspectiva de bom senso propriamente dito.

Como adverte J. J. Canotilho¹¹, *a lei é vinculada ao fim constitucionalmente fixado e ao princípio da razoabilidade.*

Ao dissertar sobre o princípio da razoabilidade, Humberto Ávila¹² 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 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 São Gabriel, por

¹⁰ 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: (...)*

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

¹² *Teoria dos Princípios*, 12ª edição, Malheiros, págs. 164, 167 e 168.



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

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 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.



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

A seu turno, disciplina a Constituição da Província:

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

(...)

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 Consumidor¹³, de forma que a lei em questão tolhe a livre escolha por parte do

¹³ 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.

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: Gláucia 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.



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

consumidor final, elidindo a franca competição, de toda necessária à melhoria na prestação do serviço e à ampliação da mobilidade urbana.

Consoante ensina Daniel Sarmiento¹⁴:

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 triplíce dimensão: deve ser adequada para os fins a que se destina; necessária para o atingimento dos referidos fins, o que decorre da inexistência de mecanismos mais brandos para que sejam alcançados os resultados pretendidos; e proporcional em sentido estrito, por propiciar benefícios que superem, sob o ângulo dos valores constitucionais em jogo, os ônus impostos aos agentes econômicos e à sociedade, que sofrerão os efeitos da restrição imposta.

Assoma-se a essa posição, o voto proferido pela Desembargadora Marilene Bonzanini, Relatora da precitada Ação

¹⁴ SARMENTO, Daniel. Parecer. *Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros: O 'caso Uber'*. 2015.



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:

(...)

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



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

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, 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 indole meramente infraconstitucional –, o que não se admite na via do controle objetivo de inconstitucionalidade.

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



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

pgj@mp.rs.gov.br

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.

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



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

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 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



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

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 10/11/2006; ADI 2.606, Rel. Min. Maurício 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



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

pgj@mp.rs.gov.br

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 seletivo 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 fracassam – As origens do poder, da 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. 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



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

pgj@mp.rs.gov.br

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 aceitos que atribuam benefícios sociais à



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

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 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



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

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 idêntica¹⁵.

Desses precedentes, sobreveio o Tema n.º 967¹⁶, que, conforme já referido, em sede de repercussão geral, esposou as seguintes teses jurídicas:

- 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

¹⁵ 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.

¹⁶ 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

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, 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



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

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, II, 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. - 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



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

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)¹⁷

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

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

¹⁷ 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
pej@mp.rs.gov.br

juizadores. 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 juizadores.

A parte equivocada da ementa está assim redigida:

(...)

- Subordinação do exercício do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros à prévia 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.



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

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 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):



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

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, 6º, 7º, parágrafo 4º, 11, *caput*, 15, incisos I, alíneas 'c' e 'd', e II, alíneas 'a', 'd', 'e' e 'f', parágrafos 1º e 4º, 17, '*caput*' e parágrafo 1º, 20, 23, parágrafo 1º, 24, incisos IV e VIII, 27 e 30, todos **Lei n.º 4.108**, de 05 de maio de 2020, do **Município de São Gabriel**, por ofensa aos artigos 1º, 8º, *caput*, 19, *caput*, 157, inciso V, todos da Constituição 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, 9 de dezembro de 2020.

FABIANO DALLAZEN,

Procurador-Geral de Justiça.

(este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)