



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

PROCESSO N.º 70084895200 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

REQUERIDOS: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO GABRIEL E
PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO GABRIEL

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR MARCELO BANDEIRA
PEREIRA**

MANIFESTAÇÃO FINAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 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 da 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'. Afronta 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



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

*170, inciso IV e parágrafo único, da Constituição Federal.
Precedentes jurisprudenciais. MANIFESTAÇÃO PELA
PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.*

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Procurador-Geral de Justiça**, objetivando 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 da **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*, 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 (fls. 04/63 e documentos das fls. 64/175).

A peça exordial foi recebida, tendo sido determinado o seu processamento (fls. 181/182).

O Procurador-Geral do Estado ofereceu a defesa do complexo normativo impugnado, nos termos do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, com lastro na presunção de constitucionalidade das leis (fls. 203/204).



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

O Prefeito Municipal de São Gabriel apresentou informações. Sustentou, inicialmente, que compete aos entes municipais a fiscalização e regulamentação do serviço de transporte motorizado privado individual e remunerado de passageiros por aplicativos, respeitadas as balizas da legislação federal, na esteira da jurisprudência do Pretório Excelso. Destacou que é incumbência constitucionalmente confiada aos municípios zelar pela eficiência do sistema de mobilidade urbana em seus territórios. Alegou que a submissão da atividade de transporte individual remunerado de passageiros à autorização e validação pelo Poder Público tem o escopo de tornar efetiva a fiscalização, não conflitando com os valores sociais do trabalho e, tampouco, com os princípios da livre iniciativa e concorrência. Defendeu a constitucionalidade da cobrança de taxa de fiscalização, argumentando decorrer do legítimo exercício do poder de polícia pelo Município. Argumentou que diversos dos requisitos e obrigações de caráter acessório previstos em dispositivos objurgados (proibição de estacionar em pontos de táxi e em frente a estabelecimentos comerciais; exigência de que os veículos utilizados na prestação do serviço tenham, no máximo, 07 anos de fabricação para serem cadastrados, entre outros) encontram-se em harmonia com o ordenamento constitucional. Especificamente no que tange à padronização visual dos veículos, assentou o entendimento de que é cabível a exigência, apenas, quanto à forma de identificação do serviço de aplicativo. Reconheceu a



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

desnecessidade dos dispositivos que impuseram o compartilhamento de dados privados dos usuários dos aplicativos, proibiram que um veículo seja cadastrado em nome de mais de um condutor e exigiram que o veículo utilizado pertença ao motorista cadastrado. Postulou, ao final, a improcedência da ação (fls. 207/215).

A Câmara de Vereadores de São Gabriel, notificada (fls. 189, 191 e 198/199), permaneceu silente (certidão da fl. 216).

Vieram os autos com vista.

É o breve relatório.

2. Merece integral acolhimento o pedido formulado na peça exordial, impondo-se reiterar, sinteticamente, os fundamentos nela lançados.

De plano, 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, 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.



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

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 franco exercício da atividade econômica, o direito de escolha do consumidor e o preceito da razoabilidade.

Nessa linha, o exame da (in) constitucionalidade de normas municipais que regulamentem o serviço de transporte privado individual e remunerado de passageiros por aplicativos deve se dar diante do caso concreto, tendo como baliza a Lei Federal n.º 13.640/2018, porquanto as restrições estabelecidas na referida lei não podem ser intensificadas pelo legislador municipal, no exercício do seu poder regulamentar, em consonância com o entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema n.º 967¹, em que positivado que, na 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 (artigo 22, inciso XI, da Carta Federal).

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

¹ *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).*



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

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:

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;



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

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 aplicativos* ou *plataformas de comunicação de rede*, que, como é cediço, são *privados*².

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

² Uber, Cabify, 99 Pop, etc.



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

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 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.



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

pgj@mp.rs.gov.br

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);

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



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

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.

(...)

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.



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

pgj@mp.rs.gov.br

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 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.



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

pgj@mp.rs.gov.br

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.”

A injustificada limitação à atividade de natureza estritamente privada, ao contrário do argumentado pelo Prefeito do Município de São Gabriel, viola, sim, e de modo frontal, os valores do trabalho e os princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência.

Do compartilhamento de dados - artigo 4º

O artigo 4º do regramento em exame impõe aos operadores de aplicativos eletrônicos a obrigação de extenso compartilhamento de dados, além da revelação indiscriminada de informações publicamente irrelevantes acerca de agentes privados, razão pela qual dito dispositivo viola as previsões da Constituição



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

Estadual, em seu artigo 1º, bem como da Constituição Federal, em seus artigos 1º e 5º, inciso X³.

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 Bonavides⁴ discorre com propriedade sobre os vetores axiológicos que emanam dessa categoria de direitos fundamentais:

³ 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;

⁴ 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.

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

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

A limitação de direitos fundamentais só se legitima quando indispensável para permitir o exercício de outros direitos de igual estatura- e, ainda assim, apenas quando adotar o meio menos restritivo dentre os possíveis (critério “necessidade” da regra da proporcionalidade). Nessa linha, sendo prescindível a medida, como reconhece o próprio ente municipal⁵, inequívoca a afronta ao

⁵ O Prefeito do Município de São Gabriel corroborou essa posição ao afirmar que *não há necessidade da exigência da divulgação de tais informações, conforme consta no artigo referido. Desta forma, pode ser suprimido o artigo sem que haja qualquer prejuízo à regulamentação do serviço* (fl. 210).



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

princípio da razoabilidade, previsto expressamente no artigo 19 da Constituição Estadual.

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;

[...].

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



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

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, parágrafo 1º).

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.

No mesmo sentido, a conclusão exarada pelo egrégio Tribunal de Justiça, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70075503433, relativamente a artigo praticamente idêntico, constante em lei do Município de Porto Alegre. Vale trazer aos autos excertos dos votos que compuseram a decisão majoritária prolatada:

Desembargador Rui Portanova:

(...)



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

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 autorizatária 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 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,



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

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 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.

(...)



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

pgj@mp.rs.gov.br

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 entendimento sedimentado no Tema n.º 967⁶, 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).*

⁶ 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

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:

ACÇÃO 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 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



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

*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 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*



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

(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 12.587/2012⁷ - 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 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:

(...)

⁷ Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis n.ºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis n.ºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências.



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

pgj@mp.rs.gov.br

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 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)



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

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 municipal afrontam o princípio constitucional da razoabilidade, inscrito no artigo 19, *caput*, da Carta da Província⁸, tanto pela feição da proporcionalidade, como, também, pela perspectiva de bom senso propriamente dito.

Como adverte J. J. Canotilho⁹, *a lei é vinculada ao fim constitucionalmente fixado e ao princípio da razoabilidade.*

⁸ 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: (...)

⁹ Apud Celso Antônio Bandeira de Mello, em *Curso de Direito Administrativo*, 13ª edição, Malheiros, 2001, p. 794.



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

Ao dissertar sobre o princípio da razoabilidade, Humberto Ávila¹⁰ 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 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*:

¹⁰ *Teoria dos Princípios*, 12ª edição, Malheiros, págs. 164, 167/168.



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

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

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

(...)

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

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

(...)

IV – livre concorrência;

(...)

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

A seu turno, disciplina a Constituição da Província:

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

(...)

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



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

da União, posto que extrapolou o seu poder meramente supletivo e regulamentar em se tratando de transporte.

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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



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

pgj@mp.rs.gov.br

destina, pois a região em que se realizará o trajeto da viagem, por si só, não garante segurança ao condutor.

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

O que se observa é o fim meramente arrecadatário 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.



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

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

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

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



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

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



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

liberdade fundamental insculpida no art. 5º, XIII, da Carta Magna, submetendo-se apenas à regulação proporcionalmente definida em lei federal, pelo que o art. 3º, VIII, da Lei Federal n.º 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) e a Lei Federal n.º 12.587/2012, alterada pela Lei n.º 13.640 de 26 de março de 2018, garantem a operação de serviços remunerados de transporte de passageiros por aplicativos. 6. A liberdade de iniciativa garantida pelos artigos 1º, IV, e 170 da Constituição brasileira consubstancia cláusula de proteção destacada no ordenamento pátrio como fundamento da República e é característica de seletos grupos 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. 1ª 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



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

pgj@mp.rs.gov.br

restrições desproporcionais à livre iniciativa e à liberdade profissional. Jurisprudência: RE nº 414426 Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011; RE 511961, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/2009. 10. O sistema constitucional de proteção de liberdades goza de prevalência prima facie, devendo eventuais restrições ser informadas por um parâmetro constitucionalmente legítimo e adequar-se ao teste da proporcionalidade, exigindo-se ônus de justificação regulatória baseado em elementos empíricos que demonstrem o atendimento dos requisitos para a intervenção. 11. A norma que proíbe o “uso de carros particulares cadastrados ou não em aplicativos, para o transporte remunerado individual de pessoas” configura limitação desproporcional às liberdades de iniciativa (art. 1º, IV, e 170 da CRFB) e de profissão (art. 5º, XIII, da CRFB), a qual provoca restrição oligopolística do mercado em benefício de certo grupo e em detrimento da coletividade. Ademais, a análise empírica demonstra que os serviços de transporte privado por meio de aplicativos não diminuíram o mercado de atuação dos táxis. 12. O arcabouço regulatório dos táxis no Brasil se baseia na concessão de títulos de permissão a um grupo limitado de indivíduos, os quais se beneficiam de uma renda extraordinária pela restrição artificial do mercado, de modo que o ativo concedido não corresponde a qualquer benefício gerado à sociedade, mas tão somente ao cenário antinatural de escassez decorrente da limitação governamental, sendo correto afirmar que os princípios constitucionais da igualdade (art. 5º, caput), da livre iniciativa (artigos 1º, IV, e 170) e da livre concorrência (art. 173, § 4º) vedam ao Estado impedir a entrada de novos agentes no mercado para preservar a renda de agentes tradicionais. Jurisprudência: ADI 5062, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 27/10/2016. 13. A proibição legal do livre exercício da profissão de transporte individual remunerado afronta o princípio da busca pelo pleno emprego, insculpido no art. 170, VIII, da Constituição, pois impede a abertura do mercado a novos entrantes, eventualmente interessados em migrar para a atividade como conseqüência da crise econômica, para promover indevidamente a manutenção do valor de permissões de táxi. 14. A captura regulatória, uma vez evidenciada, legitima o Judiciário a rever a medida suspeita, como instituição estruturada para decidir com



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

pgj@mp.rs.gov.br

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 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



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

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 n° 82/2014. 19. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada procedente para declarar inconstitucional a Lei Municipal de Fortaleza n° 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 idêntica¹¹. Desses precedentes, sobreveio o Tema n.º 967¹², anteriormente referido.

De se registrar que, após a consolidação de entendimento no Supremo Tribunal Federal, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul julgou, tendo como parâmetro a inteligência vinculante do Pretório Excelso, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70075503433, cuja ementa segue transcrita:

¹¹ 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.

¹² 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

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 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



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

pgj@mp.rs.gov.br

instituir regra de caráter geral ou regional, tampouco criou normas concernentes “ao trânsito e transporte”; houve, apenas, regulamentação do referido serviço, de acordo com as suas peculiaridades locais, de modo que não há falar em usurpação de competência. - Inconstitucionalidade material. A livre iniciativa é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, além de ser também orientadora da ordem econômica, consoante o disposto nos artigos 1º e 170 da CRFB/88. Contudo, o princípio da livre iniciativa não tem caráter absoluto na ordem constitucional; é preciso que seja compatibilizado com outros princípios constitucionais, em especial com a proteção do consumidor e da livre concorrência, podendo, em razão disso, ser limitado. A intervenção do poder público deve ser iluminada pelos princípios constitucionais, notadamente pela razoabilidade/proporcionalidade. - Subordinação do exercício do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros à previa autorização do poder público local (arts. 2º, 11, II, 'd', 22, 34 e 39, da Lei Municipal nº 12.162/2016): determinação que não conflita com valores sociais do trabalho, muito menos viola os princípios da livre iniciativa e livre concorrência, pois radica no poder de polícia da administração. - Taxa de gerenciamento operacional – TGO (art. 4º, da Lei Municipal nº 12.162/2016): não há falar em inconstitucionalidade, por qualquer ângulo, da taxa de gerenciamento, porquanto instituída em razão do poder de polícia do poder público, relativo à fiscalização do serviço de transporte urbano prestado em seus limites territoriais, atribuição que lhe incumbe, diante do interesse local, e, além disso, guarda equivalência entre o valor cobrado a título de taxa e o custo do exercício dos atos de polícia. - Compartilhamento de dados e informações com o Município de Porto Alegre (art. 3º, §§ 1º e 2º, 14 e 17, II, da Lei Municipal 12.162/2016): determinação que viola o princípio da privacidade dos usuários, bem como o da proporcionalidade. - Disponibilização no aplicativo de determinadas funcionalidades aos condutores e emplacamento no Estado (art. 5º, §1º, VIII, X e XI, e §4º, da Lei Municipal 12.162/2016): imposições que não se compatibilizam com a livre iniciativa, a restringir, indevidamente, a livre concorrência. - Seguro contra danos a terceiros e idade veicular (art. 11, II, 'a' e 'b', da Lei 12.162/2016): exigências que interferem demasiadamente na atividade econômica, por



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

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)¹³

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 julgadores. Correção para acrescentar, na ementa, a declaração de inconstitucionalidade também dos artigos 2º, 4º, 11, inciso II, alínea “d”; 22 e 39, da Lei Municipal nº 12.162/2016. - Contradição entre o voto proferido por desembargador e a tira de julgamento. O teor do voto foi no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade do artigo 4º da Lei Municipal nº 12.162/2016, em consonância com o

¹³ De se frisar que a ementa **não** está de acordo com o acórdão definitivo, em que restou declarada a inconstitucionalidade de diversas disposições normativas, tais como a autorização estatal para funcionamento do serviço de transporte privado intermediado por aplicativos, exigências de vistoria e cadastramento, e a cobrança de Taxa de Gerenciamento Operacional, nos termos do quanto decidido nos Embargos Declaratórios n.º 700822721457.



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

entendimento da maioria, mas, a despeito disso, foi registrado como voto vencido nesse aspecto. Correção para exclusão da elocução equivocada. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ACOLHIDOS. UNÂNIME.

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

No corpo dos aclaratórios referidos ficou assentado:

No caso, tem razão a embargante.

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

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

A parte equivocada da ementa está assim redigida:

(...)

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

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

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



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

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.

(...)

Por fim, importa registrar que **todos esses aspectos foram enfrentados novamente pelo Órgão Especial desse Tribunal de Justiça recentemente**, em julgamento relativo à norma municipal de conteúdo análogo, que reafirmou a orientação defendida na presente manifestação:

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
MUNICÍPIO DE ARROIO GRANDE. LEI MUNICIPAL Nº**



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

3.074, DE 17 DE MAIO DE 2019. 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, CONTUDO, A RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. PRECEDENTE DO ÓRGÃO ESPECIAL. A subordinação do exercício do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros à previa autorização do poder público local conflita com valores sociais do trabalho e viola os princípios da livre iniciativa e livre concorrência, estando, portanto, eivado de inconstitucionalidade. A Taxa de Gerenciamento Operacional – TGO é inconstitucional, porquanto toda taxa exige uma contraprestação, e, 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, não há como manter a taxa, pois não haverá qualquer contraprestação a embasar o tributo vinculado. A determinação de compartilhamento de dados e informações com o Município de Arroio Grande viola o princípio da privacidade dos usuários, bem como o da proporcionalidade. Os parâmetros para a prestação do serviço privado de transporte de pessoas foram estabelecidos em lei federal, não podendo eventuais leis municipais de regulação e fiscalização ser mais limitadoras do que a normativa federal, sob pena de se criar óbice à livre iniciativa. POR MAIORIA, AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

(Direta de Inconstitucionalidade, Nº70083563387, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Antônio Maria Rodrigues de Freitas Iserhard, Julgado em: 22-05-2020)

4. Pelo exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL seja julgado procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade



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

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 da **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.

Porto Alegre, 16 de abril de 2021.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

CN/