



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.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, § 2º, inciso II, da
Constituição Estadual, promove a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico pátrio dos
artigos 2º, §1º, 3º, caput, 5º, inciso II, 6º, incisos I, II, III, V, VI,



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

parágrafo único, e VII, 7º, 9º, inciso IV, 11 (especificamente da expressão *as ações ou as omissões ocorridas no exercício do serviço autorizado*), 17, inciso VI, e 18, incisos IV, V, VI, todos da Lei Municipal n.º 8.468, de 19 de dezembro de 2019, do **Município de Rio Grande**, que dispõe sobre a regulamentação da prestação do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros baseado em tecnologia de comunicação em rede, pelas seguintes razões de direito.

1. Os dispositivos impugnados estão inseridos na Lei Municipal n.º 8.468, de 19 de dezembro de 2019, do **Município de Rio Grande**, os quais estão redigidos nos seguintes termos¹:

LEI N.º 8.468, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2019

DISPÕE SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE REMUNERADO PRIVADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS BASEADO EM TECNOLOGIA DE COMUNICAÇÃO EM REDE.

O PREFEITO MUNICIPAL DO RIO GRANDE, usando das atribuições que lhe confere a [Lei Orgânica](#) em seu artigo 51, III.

Faz saber que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona a seguinte Lei:

CAPÍTULO I
DO SERVIÇO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL PRIVADO DE PASSAGEIROS BASEADO EM TECNOLOGIA DE COMUNICAÇÃO EM REDE.

¹ A impugnação volve-se, apenas, contra os dispositivos grifados.



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

pgj@mprs.mp.br

Art. 1º O transporte remunerado privado individual de passageiros, em veículos que operam aplicativos de agenciamento de viagens, reger-se-á por esta Lei e demais atos normativos que forem expedidos pelo Poder Executivo.

Art. 2º Para os fins previstos nesta lei entende-se por transporte remunerado privado individual de passageiros, 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.

§ 1º O transporte a que se refere este artigo constitui serviço de utilidade pública e somente poderá ser executado mediante prévia e expressa autorização do Município, que será consubstanciada através da expedição do Alvará de atividade, após o cadastro do condutor e do veículo a ser utilizado, junto ao Órgão Gestor do Transporte, preenchidas as condições desta Lei.

§ 2º O Órgão Gestor do Transporte no Município do Rio Grande será a Secretaria de Município de Mobilidade, Acessibilidade e Segurança - SMMAS ou qualquer outro órgão da administração direta municipal que vier a substituí-la.

Art. 3º. As empresas operadoras de serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros, detentora de aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede atuando na circunscrição do Município do Rio Grande deverão possuir sede física ou eletrônica, possuir a respectiva inscrição municipal (alvará) e recolher tributos municipais relativos ao Imposto Sobre Serviços - ISS ou quaisquer outros cujos fatos geradores estejam dispostos na Lei Tributária Municipal.

Parágrafo único. O serviço considera-se prestado e o imposto devido, no Município correspondente ao embarque do passageiro no qual está sendo executado o transporte.

Art. 4º Caberá ao Poder Executivo disponibilizar pontos de embarque e desembarque em locais de grande circulação de pessoas como órgãos públicos, feiras, centro de compras e hospitais.



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

CAPÍTULO II **DO CADASTRO MUNICIPAL DE CONDUTORES**

Art. 5º O serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros 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 - EAR;

II - possuir domicílio no Município do Rio Grande;

III - apresentar Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV) em dia;

IV - apresentar certidão negativa criminal das justiças estadual e federal nos termos do art. 329 do CTB;

V - inscrição como contribuinte individual, nos termos da alínea h, inciso V, do art. 11 da Lei nº [8.213/91](#) ou inscrição no cadastro de Microempreendedor Individual (MEI) desde que atenda o disposto no artigo 18-A da Lei Complementar [123](#) de 14/12/2006;

VI - Serão cadastrados a partir da publicação desta Lei, durante 120(cento e vinte dias) todos os motoristas que já exerçam a atividade, assim preenchendo as condições previstas nesta Lei, sendo aceitas novas inscrições após este período para os novos motoristas.

Art. 6º Os veículos a serem utilizados para o serviço de transporte privado previsto nessa lei deverão apresentar as seguintes características:

I - ser dotados de 04 (quatro) portas;

II - capacidade máxima de 07 (sete) ocupantes, incluído o motorista;

III - Idade máxima de 10 (dez) anos do modelo de fabricação;

IV - Compete a empresa permissionária a contratação de seguro de acidentes pessoais de passageiros;

V - estar em bom estado de funcionamento, segurança, higiene e conservação, comprovados através de Laudo e Inspeção Técnica, emitido por oficina credenciada pelo Município ou respectiva concessionária autorizada, conforme os seguintes prazos:

a) 01 (uma) vez por ano para veículos de até 05 (cinco) anos;

b) 02 (duas) vezes por ano para veículos de até 10 (dez) anos.



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

VI - Os veículos especiais adaptados deverão possuir acessibilidade, destinada a pessoas com deficiências de locomoção temporária ou permanente.

Parágrafo único. Fica vedado qualquer tipo de inscrição ou simbologia, interna ou externa, luminosa ou não, que identifique o veículo ao público, exceto a identificação interna fornecida pelo Poder Executivo após o devido cadastramento;

VII - Ser dotado de equipamento de ar condicionado.

CAPÍTULO IV DO ALVARÁ DE LICENÇA

Art. 7º Os autorizatários do serviço regulamentado pela presente lei deverão obter Alvará de Licença da atividade, emitido pela Secretaria de Município da Fazenda.

Parágrafo único. O Alvará de Licença, pessoal, intransferível e inalienável é o documento pelo qual fica autorizada a utilização do veículo para prestação do serviço e somente será expedido por solicitação do Órgão Gestor do transporte municipal, para motorista autônomo e motorista independente (MEI), após cumpridas as exigências do art. 5º desta lei. (Redação dada pela Lei nº 8501/2020)

CAPÍTULO V DAS TARIFAS

Art. 8º O valor a ser cobrado pelos deslocamentos em veículos previstos pela presente lei serão determinados exclusivamente pelos aplicativos e tecnologia de comunicação em rede aos quais esteja vinculado o pedido de viagem remunerada solicitado pelo usuário tomador do serviço.

Parágrafo único. As variações de valores por dia e horários são de exclusiva administração dos operadores do sistema e de aceitação condicionada à vontade do usuário.

CAPÍTULO VI DAS OBRIGAÇÕES DOS CONDUTORES

Art. 9º Os condutores deverão respeitar o Código de Trânsito Brasileiro e suas disposições legais e regulamentares, bem como facilitar por todos os meios, a atividade da fiscalização municipal e, em especial:



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

I - manter o veículo em boas condições de higiene e segurança;

II - tratar com urbanidade os usuários, os condutores em geral e os demais operadores das plataformas de comunicação em rede;

III - trajar-se adequadamente conforme regulamentação do órgão gestor;

IV - fornecer ao órgão gestor dados estatísticos e quaisquer elementos que forem solicitados para fins de controle e fiscalização;

V - atender às obrigações fiscais e previdenciárias;

VI - manter atualizado o cadastro junto ao órgão gestor, comunicando qualquer alteração profissional ou veicular;

VII - não recusar usuários, salvo por motivo de segurança ou outro devidamente justificado;

VIII - não cobrar valores acima dos fixados no aplicativo;

IX - não permitir excesso de lotação.

§ 1º O condutor está desobrigado a transportar volumes de grandes proporções ou incompatível com o veículo, bem como plantas, animais e produtos tóxicos ou inflamáveis.

§ 2º O condutor, quando do desembarque do passageiro obriga-se a examinar o interior do veículo para verificar se algum objeto foi esquecido pelo usuário.

Art. 10. O condutor quando abordado pelos fiscais do órgão gestor, deverá atendê-los com urbanidade, bem como prontamente exhibir os documentos exigidos.

CAPÍTULO VII DAS PENALIDADES E MEDIDAS ADMINISTRATIVAS

Art. 11. As ações ou as omissões ocorridas no exercício do serviço autorizado, ou a execução em desacordo com a legislação vigente ou os princípios que norteiam os serviços de utilidade pública, acarretam a aplicação das penalidades previstas nesta Lei, sem prejuízo de outras previstas no CTB e na legislação em vigor.

Art. 12 O poder de polícia administrativa será exercido pelo órgão gestor, que terá competência para apurar infrações e responsabilidades, bem como impor as penalidades e as medidas administrativas previstas na legislação.



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

Art. 13. Sendo constatada a infração será lavrado o respectivo auto de infração, que originará a notificação a ser enviada aos operadores, com as penalidades e as medidas administrativas previstas na legislação.

Art. 14. As autuações homologadas serão transformadas em penalidades pelo titular do órgão gestor, que ordenará a expedição da notificação oportunizando a defesa administrativa, devendo a partir daí serem observadas todas as demais fases do devido processo legal, cabendo ao Prefeito Municipal decidir em grau de recurso.

Art. 15. A não observância aos preceitos previstos na presente lei e outros previstos no CTB e na legislação em vigor autorizará ao órgão gestor aplicar os seguintes procedimentos:

I - penalidades:

- a) multa;*
- b) suspensão do condutor;*
- c) suspensão da autorização;*
- d) cassação da autorização;*

II - medidas administrativas:

- a) notificação para regularização;*
- b) retenção do veículo;*
- c) recolhimento de documentos;*
- d) apreensão de documentos ou equipamentos;*
- e) suspensão preventiva dos serviços;*

§ 1º Aos penalizados com a cassação da autorização ou exclusão do registro não serão permitidos o reingresso ou a permanência no Serviço Público de Transporte Individual privado de passageiros no transcurso do prazo de 5 (cinco) anos da aplicação da penalidade.

§ 2º Para efeitos de reincidência, considerar-se-ão, exclusivamente, as penalidades cometidas nos 12 (doze) meses imediatamente anteriores e que já tenham sido objeto de decisão administrativa definitiva.

§ 3º Aplicada a medida administrativa de recolhimento de documentos, a liberação somente será efetuada ao condutor cadastrado, desde que sanado o problema que deu origem ao recolhimento, salvo comprovado motivo de força maior aceito em análise discricionária pelo órgão gestor.



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

§ 4º A existência de penalidades pendentes e não cumpridas pelo infrator implicará no agravamento da penalidade conforme inciso I deste artigo e suas alíneas.

§ 5º Na condução do processo administrativo punitivo, deverá ao órgão gestor analisar os pedidos formulados pelo autuado, indeferindo as solicitações descabidas ou meramente protelatórias e determinando a realização de diligências ou a adoção de quaisquer outras providências necessárias para a apuração do ocorrido.

CAPÍTULO VIII DAS INFRAÇÕES

Art. 16. Constitui infração a inobservância dos preceitos desta lei, ficando o infrator sujeito às penalidades e medidas administrativas indicadas em cada artigo.

Art. 17. Serão consideradas do Grupo "A" as infrações deste artigo, cuja penalidade será multa de 50 (cinquenta) URM (Unidade de Referência Municipal) e, no caso de reincidência, multa em dobro e suspensão por 01 (um) dia,

I - recusar passageiros, salvo por motivo de segurança ou outro devidamente justificado;

II - Oferecer o serviço de transporte remunerado por qualquer outro meio de comunicação que não seja tecnologia de comunicação em rede;

III - angariar passageiros a menos de 100 (cem) metros de pontos oficiais de táxi por qualquer outro meio que não seja tecnologia de comunicação em rede;

IV - transitar com o veículo em mau estado de conservação e higiene;

V - fumar no interior do veículo;

VI - deixar de portar o Alvará de Licença com a guia de pagamento atualizada;

VII - abastecer o veículo com passageiros no interior do mesmo;

VIII - utilizar qualquer tipo de inscrição ou simbologia, artefato luminoso, interna ou externa, que identifique o veículo ao público.

Art. 18. Serão consideradas do Grupo "B" as infrações deste artigo, cuja penalidade será multa de 100 (cem) URM



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

(Unidade de Referência Municipal) e, no caso de reincidência, multa em dobro e suspensão por 02 (dois) dias:

I - circular com os veículos com modelo de fabricação maiores que o regulamentado ou em desacordo com as especificações que determina esta lei;

II - deixar de tratar com polidez ou urbanidade outros condutores, os passageiros, a fiscalização ou terceiros no exercício da atividade de transporte remunerado;

III - permitir que condutor sem cadastro no órgão gestor dirija o veículo;

IV - não portar comprovante de vistoria;

V - portar comprovante de vistoria em atraso;

VI - apresentar comprovante de vistoria alterado, rasurado ou ilegível;

VII - sonegar troco;

VIII - desrespeitar as determinações do órgão gestor ou de sua fiscalização.

Art. 19. Serão consideradas do Grupo "C" as infrações deste artigo, cuja penalidade será multa de 200 (duzentas) URM (Unidade de Referência Municipal) e, no caso de reincidência, multa em dobro e suspensão por 10 (dez) dias:

I - transitar com o veículo sem possuir ou portar comprovante de seguro de Acidentes Pessoais a Passageiros (APP);

II - efetuar transporte remunerado de passageiros com veículo cadastrado, sem a utilização de tecnologia de comunicação de rede a qual esteja vinculado;

III - deixar de atender ou dificultar a ação da fiscalização do órgão gestor.

Art. 20. Serão consideradas do Grupo "D" as infrações deste artigo, cuja penalidade será multa de 500 (quinhentas) URM (Unidade de Referência Municipal) e cassação da autorização para a atividade:

I - agredir fisicamente outros condutores, os passageiros, terceiros ou a fiscalização do órgão gestor;

II - transitar realizando serviço remunerado de transporte por aplicativo com penalidade de suspensão da atividade vigente.

Art. 21. O Município poderá exercer a mais ampla fiscalização e proceder a vistorias ou diligências com vistas ao cumprimento desta Lei.



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

CAPÍTULO IX DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 22. O órgão gestor poderá, sempre que entender conveniente, solicitar a apresentação de documentos ou certidões, pessoal ou veicular, para atualização cadastral do autorizatário.

Art. 23. Os casos omissos serão decididos pelo órgão gestor por analogia, considerados os princípios gerais da administração pública.

Art. 24. A exploração dos serviços remunerados de transporte privado individual de passageiros sem o cumprimento dos requisitos previstos nesta lei caracterizará transporte ilegal de passageiros previsto no art. 231, inc. VIII do CTB.

Art. 25. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Rio Grande, 19 de dezembro de 2019.

*ALEXANDRE DUARTE LINDENMEYER
Prefeito Municipal*

*EDSON DA SILVA LEAL
Secretário Municipal de Administração*

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

Com efeito, incontroversa a possibilidade de os municípios disporem sobre transporte e trânsito quando prevalecer,



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

na hipótese, o interesse exclusivamente local, proceder que não enseja violação ao disposto no artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal².

Em síntese: a Constituição Federal atribui competência à União para legislar sobre *trânsito e transporte* (artigo 22, inciso XI). E, obedecendo ao referido comando constitucional, a União legislou sobre *trânsito* ao editar o Código de Trânsito Brasileiro - CTB, o qual prevê um Sistema Nacional de Trânsito, instituído pelo Capítulo II do referido diploma legal, 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.

De resto, igualmente admissível, sob o enfoque constitucional, a regulamentação e a fiscalização, pelo Poder Público, do transporte privado individual de passageiros por aplicativos, tal como ocorre com qualquer outra atividade econômica, ainda que essencialmente privada.

Não obstante, a questão nuclear ora em discussão está nos **limites** postos para esta intervenção estatal na atividade econômica, sob pena de inviabilização do próprio sistema de

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

[...].

XI - *trânsito e transporte;*

[...].



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

pgj@mprs.mp.br

transporte por aplicativos. Consideram-se, aqui, aspectos constitucionais substantivos, como os princípios da livre concorrência e do livre exercício da atividade econômica, ao lado do direito de escolha do consumidor, do teste da proporcionalidade e do escrutínio da razoabilidade.

A respeito, impende trazer à baila excertos do voto proferido pelo Ministro Roberto Barroso no Recurso Extraordinário n.º 1.054.110³, que bem estabelece os limites a que deve se adstringir o ente municipal para legitimar a sua atuação regulamentar:

³ *Direito constitucional. Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Transporte individual remunerado de passageiros por aplicativo. livre iniciativa e livre concorrência. 1. Recurso Extraordinário com repercussão geral interposto contra acórdão que declarou a inconstitucionalidade de lei municipal que proibiu o transporte individual remunerado de passageiros por motoristas cadastrados em aplicativos como Uber, Cabify e 99. 2. A questão constitucional suscitada no recurso diz respeito à licitude da atuação de motoristas privados cadastrados em plataformas de transporte compartilhado em mercado até então explorado por taxistas. 3. As normas que proíbam ou restrinjam de forma desproporcional o transporte privado individual de passageiros são inconstitucionais porque: (i) não há regra nem princípio constitucional que prescreva a exclusividade do modelo de táxi no mercado de transporte individual de passageiros; (ii) é contrário ao regime de livre iniciativa e de livre concorrência a criação de reservas de mercado em favor de atores econômicos já estabelecidos, com o propósito de afastar o impacto gerado pela inovação no setor; (iii) a possibilidade de intervenção do Estado na ordem econômica para preservar o mercado concorrencial e proteger o consumidor não pode contrariar ou esvaziar a livre iniciativa, a ponto de afetar seus elementos essenciais. Em um regime constitucional fundado na livre iniciativa, o legislador ordinário não tem ampla discricionariedade para suprimir espaços relevantes da iniciativa privada. 4. A admissão de uma modalidade de transporte individual submetida a uma menor intensidade de regulação, mas complementar ao serviço de táxi afirma-se como uma estratégia constitucionalmente adequada para acomodação da atividade inovadora no setor. Trata-se, afinal, de uma opção que: (i) privilegia a livre iniciativa e a livre concorrência; (ii) incentiva a inovação; (iii) tem impacto positivo sobre a mobilidade urbana e o meio ambiente; (iv) protege o consumidor; e (v) é apta a corrigir as ineficiências de um setor submetido historicamente a um monopólio “de fato”. 5. A União Federal, no exercício de competência legislativa privativa para dispor sobre trânsito e transporte (CF/1988, art. 22, XI), estabeleceu diretrizes regulatórias para o transporte privado individual por aplicativo, cujas normas não incluem o controle de entrada e de preço. Em razão disso, a regulamentação e a fiscalização atribuídas aos municípios e ao Distrito Federal não podem contrariar o padrão regulatório estabelecido pelo legislador federal. 6. Recurso extraordinário desprovido, com a fixação das seguintes teses de julgamento: “1. A proibição ou restrição da atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo é inconstitucional, por violação aos princípios da livre*



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

pgj@mprs.mp.br

[...].

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

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)". (RE 1054110/SP, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, j. em 09/05/2019).



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

pgj@mprs.mp.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. [...].

Assim, 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 à luz da especificidade, tendo como baliza a Lei Federal n.º 12.587/2012, **porquanto as restrições estabelecidas na lei federal não podem ser intensificadas pelo legislador municipal no**



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

exercício do seu poder regulamentar, em consonância com o entendimento sintetizado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 967:

Tema 967-STF:

Tese Firmada:

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).

3. Fixadas essas premissas, verifica-se que os dispositivos legais impugnados na presente ação direta padecem, efetivamente, de inconstitucionalidade, conforme se passará a demonstrar. Por partes.

3.1. A necessidade de prévia autorização do ente público e a realização de vistorias como condição para o exercício da atividade econômica – artigos 2º, §1º, 3º, *caput*, 6º, inciso V, 7º, 11 (especificamente da expressão *as ações ou as omissões ocorridas no exercício do serviço autorizado*), 17, inciso VI, e 18, incisos IV, V e VI, da Lei Municipal n.º 8.468/2019.

São inequivocamente inconstitucionais os dispositivos que estabelecem a necessidade de prévia autorização do ente público para o funcionamento das plataformas digitais de



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

intermediação, 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, §§ 1º e 2º, classifica as espécies de transportes urbanos admitidos no direito brasileiro nos seguintes termos:

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

§ 1º São modos de transporte urbano:

I - motorizados; e

II - não motorizados.

§ 2º Os serviços de transporte urbano são classificados:

I - quanto ao objeto:

a) de passageiros;

b) de cargas;

II - quanto à característica do serviço:

a) coletivo;

b) individual;

III - quanto à natureza do serviço:

a) público;

b) privado.

[...].

O artigo 4º, inciso X, do precitado Diploma Legal, por sua vez, detalhando o tratamento normativo dado ao tema, conceitua transporte remunerado privado de passageiros como *serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para a realização de viagens individualizadas ou*



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

compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede (redação dada pela Lei Federal nº 13.640/2018).

A literalidade do dispositivo 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*⁴.

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 Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 449⁵, da qual foi relator, delinea, com precisão, as características que envolvem o

⁴ Uber, Cabify etc.

⁵ 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. [...]. (ADPF 449/DF, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 02/09/2019).



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

pgj@mprs.mp.br

tema, transcrevendo-se, por sua pertinência, excerto de sua fundamentação:

[...].

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@mprs.mp.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 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



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

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, ponderou o Desembargador Francisco José Moesch, em seu voto, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70075503433⁶:

[...]. 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

⁶ 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. [...]. 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).



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

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 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 permissõzinha ou uma autorizaçãozinha, que frequentemente vem condicionada por interesses políticos. De modo que os valores sociais do trabalho e da livre



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

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.”

Essa posição, recentemente, foi ratificada pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

CONSTITUCIONAL. DECRETO MUNICIPAL E REGULAMENTO AUTÔNOMO. AÇÃO DIRETA. CABIMENTO. Viável o manejo de ação direta de inconstitucionalidade em face de decreto autônomo, que retiram força normativa de si mesmo. DECRETO EXECUTIVO Nº 24.482, DE 27 DE ABRIL DE 2021, MUNICÍPIO DE CAMAQUÃ. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ART. 11-A, LEI Nº 12.587/12. TEMA 967, STF. Possível aos municípios regulamentarem o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros, sem necessidade de lei intercalar, como decorre do art. 11-A, Lei nº 12.587/12, assim como definido pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 967. DECRETO MUNICIPAL E INOVAÇÃO LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CRIAÇÃO DE OBRIGAÇÕES ACESSÓRIAS. ARTIGOS 5º, 10 E 11, DECRETO MUNICIPAL Nº 24.482/21.



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

Apresentam-se inconstitucionais os artigos 5º, 10 e 11 do Decreto Municipal nº 24.482/21, ao criarem obrigações acessórias, avançando sobre espaço normativo a cujo respeito ausente autorização regulamentar derivada da lei federal. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DO PODER PÚBLICO. ARTIGOS 3º E 4º, DECRETO MUNICIPAL Nº 24.482/21. LIVRE INICIATIVA E ESPAÇO PRIVADO. INTERFERÊNCIA INDEVIDA DO PODER PÚBLICO. ARTIGOS 5º, 10 E 11. RESTRIÇÃO À ATIVIDADE PARTICULAR. Apresentam-se inconstitucionais os artigos 3º e 4º do Decreto Municipal nº 24.482/21, naquilo em que impõem prévia autorização estatal para o funcionamento das plataformas digitais de intermediação, interferindo, indevidamente, em espaço econômico destinado a satisfazer o interesse dos contratantes, em que a regra é submissa aos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência. Ao criarem óbices à atividade privada, igualmente apresentam vício de inconstitucionalidade material os artigos 5º, 10 e 11 da referida pauta normativa. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL E ARTIGOS 3º, 4º, 5º, 10 E 11 DO DECRETO MUNICIPAL Nº 24.482/2021, DE CAMAQUÃ. Reconhecida, assim, a inconstitucionalidade formal e material dos artigos 3º, 4º, 5º, 10 e 11 do Decreto Municipal nº 24.482/2021, de Camaquã. PROCEDÊNCIA, EM PARTE, DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085317725, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 18-02-2022).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE BUTIÁ. LEI MUNICIPAL N. 3.348, DE 18 DE JULHO DE 2018 E DECRETO N. 182, DE 11 DE SETEMBRO DE 2018. SERVIÇO DE TRANSPORTE REMUNERADO PRIVADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS EXERCIDO POR PLATAFORMA DIGITAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL RECONHECIDA. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA LIVRE INICIATIVA, LIVRE CONCORRÊNCIA, VALORES SOCIAIS DO TRABALHO E DA RAZOABILIDADE. É inconstitucional a submissão do serviço de transporte motorizado privado individual e remunerado de passageiros por aplicativos à autorização estatal ou a exigência de vistoria prévia, por se tratar de



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

pgj@mprs.mp.br

atividade eminentemente privada e essencialmente econômica - consoante definido pela Lei n. 13.640, de 24 de março de 2018, que alterou a Lei de Mobilidade Urbana, ao estabelecer distinção entre o transporte público individual a ser oferecido pelo sistema tradicional de táxi e o transporte remunerado individual privado e que pode ser prestado por plataformas digitais-, submetida, portanto, aos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência. Considerando a ausência de justificativa plausível para o estabelecimento de exigência de compartilhamento de informações a justificar a necessidade da medida imposta para o exercício da atividade profissional, aliado ainda aos preceitos insculpidos na Constituição Federal quanto aos direitos de privacidade, intimidade e sigilo de dados, são inconstitucionais os dispositivos que preveem o seu fornecimento ao ente público. A Taxa de Gerenciamento Operacional – TGO é inconstitucional, porque o fato gerador que a embasa é autorização e a fiscalização operacional do serviço de transporte. Consequentemente, considerando que está sendo declarada a inconstitucionalidade da necessidade de autorização e fiscalização, dado que se trata de atividade eminentemente privada, não subsiste, o fato gerador da exação. Os dispositivos invocados que preveem obrigações de caráter acessório dispensáveis para o pleno funcionamento do serviço de transporte privado individual de passageiros por motoristas, intermediado por aplicativos, criam igualmente, óbice indevido à atividade privada e ao livre exercício da atividade profissional, afrontando também o princípio constitucional da razoabilidade, previsto no artigo 19, caput, da Constituição Estadual, notadamente porque destoam dos parâmetros previstos na normativa federal. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084615731, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 16-04-2021).

Assim, fica nítido que os dispositivos legais em destaque neste tópico, nos quais se exige a prévia e expressa autorização da municipalidade, por meio de *alvará*, para exploração da atividade econômica (artigos 2º, §1º, 3º, *caput*, 7º, 11 -



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

especificamente a expressão *as ações ou as omissões ocorridas no exercício do serviço autorizado* - e 17, inciso VI), e se estabelece a realização de *vistorias* como condição para o seu regular exercício (artigos 6º, inciso V, e 18, incisos IV, V e VI), padecem de inconstitucionalidade material, observados os termos acima alinhados.

3.2. Requisitos e pressupostos estabelecidos pela normativa municipal que não guardam pertinência com a legislação federal de regência e/ou com os princípios constitucionais da livre concorrência, da livre iniciativa e da razoabilidade – artigos 5º, inciso II, 6º, incisos I, II, III, VI, parágrafo único, e VII, e 9º, inciso IV, da Lei Municipal n.º 8.468/2019.

Os dispositivos em questão veiculam obrigações de caráter acessório, todas dispensáveis para o pleno funcionamento do serviço de transporte privado individual de passageiros por motoristas, intermediado por aplicativos, **criando óbices indevidos à atividade privada, em direta afronta ao entendimento sedimentado, de modo vinculante, pelo Supremo Tribunal Federal**⁷.

⁷ Confira-se, uma vez mais, o supratranscrito Tema n. 967.



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

Em sede de controle abstrato, assim se posicionou o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, fazendo aplicação do mencionado entendimento firmado 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@mprs.mp.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@mprs.mp.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 citada Lei Federal n.º 12.587/2012, que fixou as diretrizes da Política Nacional da Mobilidade Urbana, 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 pelo legislador federal para o exercício da atividade, dificultando, neste particular, sobretudo, o seu regular exercício.

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)

[...].



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

pgj@mprs.mp.br

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)

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



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

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 das balizas federais**, 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.*

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

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.

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@mprs.mp.br

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 Rio Grande, por meio da norma telada, restringir o amplo acesso dos interessados ao exercício da mencionada atividade econômica como o fez, porque esta se encontra submetida à livre concorrência e à livre iniciativa, desbordando dos limites do serviço público municipal de transporte de passageiros a que alude o artigo 30, inciso V, da Constituição da República¹¹.

Nessa linha de intelecção, a legislação hostilizada afronta materialmente a Constituição Federal, porquanto é princípio constitucional 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:

¹¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

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



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

[...].

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

[...]

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 do Estado:

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 Consumidor¹², de

¹² São inúmeros os precedentes jurisprudenciais nesse sentido nos Tribunais pátrios, mencionando-se, a título meramente ilustrativo, os seguintes:



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

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

Consoante ensina Daniel Sarmiento¹³:

[...]. 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

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

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

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

¹³ SARMENTO, Daniel. Parecer. *Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros: O 'caso Uber'*. 2015.



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

medida cerceadora da atuação da iniciativa privada na ordem econômica seja válida, ela tem de ser editada pelo ente federativo competente, e se mostrar compatível com o princípio da proporcionalidade, na sua tríplice dimensão: deve ser adequada para os fins a que se destina; necessária para o atingimento dos referidos fins, o que decorre da inexistência de mecanismos mais brandos para que sejam alcançados os resultados pretendidos; e proporcional em sentido estrito, por propiciar benefícios que superem, sob o ângulo dos valores constitucionais em jogo, os ônus impostos aos agentes econômicos e à sociedade, que sofrerão os efeitos da restrição imposta.[...].

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, Venuuxx, 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:



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

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 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.



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

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 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



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

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.

[...].

Referida compreensão está consolidada no contexto da jurisprudência dessa Corte de Justiça, como se vê na seguinte ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ARROIO GRANDE. LEI MUNICIPAL Nº 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



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

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, Nº 70083563387, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Antônio Maria Rodrigues de Freitas Iserhard, Julgado em: 22-05-2020).

Há, ademais, recente decisão do Supremo Tribunal Federal a corroborar a densidade dos argumentos ora deduzidos:

Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Direito Constitucional. 3. Decreto distrital que impôs condicionante não prevista no Código de Trânsito Brasileiro e na Lei 12.587/2012. Exigência de inspeção veicular anual em automóvel locado, como condição para emissão do certificado de autorização, necessário para o exercício de transporte individual privado de passageiros relacionado à plataforma Uber. 4. Competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte. 5. Os Municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal no exercício de sua competência para regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros. Tema 967 da sistemática da repercussão geral. 6. Decisão do Tribunal de origem vai ao encontro da jurisprudência desta Corte. 7. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 8. Negado provimento ao agravo regimental. (RE 1275708 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 31/05/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe105 DIVULG 01-06-2021 PUBLIC 02-06-2021).

Tudo a confirmar, portanto, que se está diante da inconstitucionalidade dos dispositivos neste tópico abordados.



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

4. Em arremate, insiste-se que o posicionamento aqui adotado segue a orientação imprimida pelo Supremo Tribunal Federal, que remonta ao julgamento de sessão plenária havida no dia 08 de maio de 2019, na qual foi apreciada a antes citada Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 449, proposta pelo Diretório Nacional do Partido Social Liberal (PSL), com escopo de obter a declaração da inconstitucionalidade da Lei Municipal 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



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

pgj@mprs.mp.br

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



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

pgj@mprs.mp.br

16/06/2011; ADI 3049, Relator(a): Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 04/06/2007. 5. **O motorista particular, em sua atividade laboral, é protegido pela liberdade fundamental insculpida no art. 5º, XIII, da Carta Magna, submetendo-se apenas à regulação proporcionalmente definida em lei federal, pelo que o art. 3º, VIII, da Lei Federal n.º 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) e a Lei Federal n.º 12.587/2012, alterada pela Lei n.º 13.640 de 26 de março de 2018, garantem a operação de serviços remunerados de transporte de passageiros por aplicativos.** 6. **A liberdade de iniciativa garantida pelos artigos 1º, IV, e 170 da Constituição brasileira consubstancia cláusula de proteção destacada no ordenamento pátrio como fundamento da República e é característica de 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. 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



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

parte do Estado, competindo ao Judiciário, à luz do sistema de freios e contrapesos estabelecidos na Constituição brasileira, invalidar atos normativos que estabeleçam restrições desproporcionais à livre iniciativa e à liberdade profissional. Jurisprudência: RE nº 414426 Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011; RE 511961, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/2009. 10. O sistema constitucional de proteção de liberdades goza de prevalência prima facie, devendo eventuais restrições ser informadas por um parâmetro constitucionalmente legítimo e adequar-se ao teste da proporcionalidade, exigindo-se ônus de justificação regulatória baseado em elementos empíricos que demonstrem o atendimento dos requisitos para a intervenção. 11. A norma que proíbe o “uso de carros particulares cadastrados ou não em aplicativos, para o transporte remunerado individual de pessoas” configura limitação desproporcional às liberdades de iniciativa (art. 1º, IV, e 170 da CRFB) e de profissão (art. 5º, XIII, da CRFB), a qual provoca restrição oligopolística do mercado em benefício de certo grupo e em detrimento da coletividade. Ademais, a análise empírica demonstra que os serviços de transporte privado por meio de aplicativos não diminuiram 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



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

pgj@mprs.mp.br

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 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



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

um oligopólio prejudicial a consumidores e potenciais prestadores de serviço no setor, notadamente quando há alternativas conhecidas para o atingimento da mesma finalidade e à vista de evidências empíricas sobre os benefícios gerados à fluidez do trânsito por aplicativos de transporte, tornando patente que a norma proibitiva nega “ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente”, em contrariedade ao mandamento contido no art. 144, § 10, I, da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional nº 82/2014. 19. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada procedente para declarar inconstitucional a Lei Municipal de Fortaleza nº 10.553/2016, por ofensa aos artigos 1º, IV; 5º, caput, XIII e XXXII; 22, IX, XI e XVI; 144, § 10, I; 170, caput, IV, V e VIII; e 173, § 4º, todos da Carta Magna.

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

Na mesma sessão, a Suprema Corte julgou o Recurso Extraordinário n.º 1.054.110, que envolvia matéria de fundo idêntica¹⁴; e, a partir desses julgados, sobreveio o multicitado Tema n.º 967, no qual foram fixadas, como visto alhures, as teses que balizaram a presente demanda e a mencionada cadeia de precedentes dessa Corte de Justiça.

Assim, seja pela densidade dos fundamentos apresentados¹⁵, seja em virtude do dever dos tribunais de manterem

¹⁴ 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.

¹⁵ Que, sabidamente, vinculam a atuação dos Municípios, observados os artigos 1º e 8º da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 1.º O Estado do Rio Grande do Sul, integrante com seus Municípios, de forma indissolúvel, da República Federativa do Brasil, proclama e adota, nos limites de sua autonomia e competência, os princípios fundamentais e os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos



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

sua jurisprudência *estável, íntegra e coerente*¹⁶, é que deve ser julgada procedente a presente ação direta.

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

a) notificadas as autoridades municipais responsáveis pela promulgação e publicação dos dispositivos legais impugnados 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, § 4º, da Constituição Estadual; e

c) por fim, julgado integralmente procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade dos **artigos 2º, §1º,**

universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal a todas as pessoas no âmbito de seu território.

(...)

Art. 8.º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

¹⁶ **Código de Processo Civil.**

Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.



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

3º, caput, 5º, inciso II, 6º, incisos I, II, III, V, VI, parágrafo único, e VII, 7º, 9º, inciso IV, 11 (especificamente da expressão *as ações ou omissões ocorridas no exercício do serviço autorizado*), 17, inciso VI, e 18, incisos IV, V, VI, todos da Lei Municipal n.º 8.468, de 19 de dezembro de 2019, do Município de Rio Grande, que dispõe sobre a regulamentação da prestação do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros baseado em tecnologia de comunicação em rede, por ofensa aos artigos 1º, 8º, caput, 19, caput, e 157, inciso V, todos da Constituição Estadual, combinados com os artigos 1º, IV, e 170, inciso IV e parágrafo único, da Constituição Federal.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 15 de agosto de 2022.

MARCELO LEMOS DORNELLES,

Procurador-Geral de Justiça.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)