**PROCESSO N.º 70085792620 – ÓRGÃO ESPECIAL**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: ASSOCIAÇÃO DOS MOTORISTAS DE APLICATIVOS DE VACARIA - AMAV

REQUERIDOS: CÂMARA MUNICIPAL DE VACARIA e MUNICÍPIO DE VACARIA

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR JORGE LUÍS DALL’AGNOL**

**PARECER**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Vacaria. Artigos 1º, 2º, 3º, 4º, incisos IV, alíneas “a”, “b”, “d”, “f”, “g”, “h”, “i”, e V, alíneas “a”, “b”, “c”, “d”, “e”, 5º, 10º, 11, incisos I, alíneas “a” e “b”, II, e III, alínea “a”, 12 e 13, todos da Lei Municipal n.º 4.901, de 08 de novembro de 2021, que ‘regulamenta os serviços de transporte remunerado privado individual de passageiros por aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede, no âmbito do Município de Vacaria-RS’. 1. Alegação de inconstitucionalidade formal decorrente da usurpação, pelo Município, de competência legislativa privativa da União. Vício não caracterizado. Município devidamente autorizado a regulamentar a Lei Federal n.º 12.587/2012. 2. Vício material, por descumprimento substantivo das balizas alinhadas pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 967 de Repercussão Geral. Inconstitucionalidade reconhecida quanto aos artigos 2º, 3º, 4º, incisos IV, alíneas “g”, “h”, e “i”, e V, alíneas “b”, “c”, “d”, e “e”, 10, §2º, quanto à expressão “devendo possuir o adesivo de identificação”, 11, incisos I, II, e IV, 12 e 13 do ato normativo impugnado. PARECER PELA PARCIAL PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.*

**1.** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela **ASSOCIAÇÃO DOS MOTORISTAS DE APLICATIVOS DE VACARIA - AMAV**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico dos artigos 1º, 2º, 3º, 4º, incisos IV, alíneas “a”, “b”, “d”, “f”, “g”, “h”, “i”, e V, alíneas “a”, “b”, “c”, “d”, “e”, 5º, 10º, 11, incisos I, alíneas “a” e “b”, II, e III, alínea “a”, 12 e 13, todos da **Lei Municipal n.º 4.901**, de 08 de novembro de 2021, *que regulamenta os serviços de transporte remunerado privado individual de passageiros por aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede, no âmbito do Município de Vacaria-RS.*

A associação proponente arguiu, em caráter preliminar, a inconstitucionalidade da lei objeto da presente demanda, uma vez que teria se imiscuído na esfera de competência privativa da União para legislar sobre direito civil, transporte, concorrência e marco civil da internet, afrontando, assim, o artigo 22, I, IV, IX, XI e XVI da Constituição Federal e, por consequência, os artigos 1º, 8º, e 13, da Constituição Estadual. No mérito, referiu que o texto legal questionado incorreu em equívoco ao confundir os serviços prestados por pessoas físicas mediante o compartilhamento de informações pela internet com aqueles prestados por desenvolvedoras de aplicativos. Acrescentou que as denominadas OTTCs, apontadas no artigo 3º da lei impugnada, não são prestadoras de serviços de transportes, atuando, apenas, como intermediadoras entre motoristas e passageiros. Alegou que a Lei Municipal n.º 4.091/2021 desrespeitou as disposições da Política Nacional de Mobilidade Urbana, uma vez que, em que pese o referido diploma legal tenha estabelecido duas modalidades de transporte – pública e privada –, tratou de ambos os serviços como se públicos fossem, ultrapassando os limites constitucionalmente delimitados para a intervenção estatal nas relações privadas. Sustentou que, em atendimento aos limites constitucionais impostos ao Poder Legislativo, a disciplina dos serviços de transporte motorizado privado individual e remunerado prestado pelos motoristas e intermediado pelas empresas operadoras de tecnologia de transporte deve: a) combater as desigualdades sociais através de políticas públicas e critérios regulatórios inclusivos, bem como fomentar o desenvolvimento econômico e as oportunidades de trabalho, nos termos dos artigos 157, incisos II, 166, I, e 176, XI e XII, da Constituição Estadual; b) promover a liberdade de iniciativa e de concorrência, observados os limites que a ordem constitucional impõe à intervenção estatal no domínio econômico, nos termos do artigo 157, inciso V, da Constituição Estadual; c) estimular a inovação e o desenvolvimento tecnológico, nos termos do artigo 234, da Constituição Estadual; d) proteger a privacidade e a intimidade da comunidade – *in casu*, os motoristas e passageiros, usuários dos aplicativos de transporte, nos termos do artigo 1º, da Constituição Estadual; e) otimizar a mobilidade urbana, de forma sustentável, visando melhorias na qualidade de vida dos cidadãos e a proteção do meio ambiente, nos termos dos artigos 176, incisos I e VIII, 250 e 251, da Constituição Estadual, e f) direcionar as políticas públicas e os critérios regulatórios a fim de buscar a proteção dos interesses econômicos dos consumidores, ampliando a oferta e a liberdade de escolha, a fim de atingir melhores serviços com preços reduzidos, nos termos dos artigos 266 e 267, da Constituição Estadual. Sugeriu que, em oposição aos princípios elencados pela ordem constitucional, a lei questionada *restringe os benefícios sociais, econômicos e ambientais que as plataformas de compartilhamento são capazes de proporcionar; viola os princípios constitucionais pertinentes e desrespeita diversos direitos individuais, coletivos e difusos consagrados pelo nosso ordenamento – como são exemplos os direitos à livre iniciativa, ao trabalho, à livre concorrência, à criação e exploração de inventos tecnológicos, à livre escolha pelo consumidor, à privacidade, à intimidade etc.* Pugnou pelo deferimento de medida liminar, *a fim de suspender os efeitos da lei, garantindo a não autuação ou quaisquer medidas prejudiciais aos associados pelos agentes municipais e fiscais de trânsito no tocante à lei 4.901/2021*, bem como pela suspensão da eficácia dos artigos de lei questionados e, ao final, pela procedência da ação, com a retirada dos dispositivos impugnados do ordenamento jurídico (fls. 04-19 e documentos das fls. 20-48).

O Eminente Relator, Desembargador Jorge Luís Dall’Agnol, em decisão monocrática, deferiu parcialmente a medida liminar, para o efeito de *suspender os efeitos apenas dos artigos 2º, 3º, 4º, incisos IV, alíneas “g”, “h”, e “i”, e V, alíneas “b”, “c”, “d”, e “e”, 10, §2º, quanto à expressão “devendo possuir o adesivo de identificação”, 11, incisos I, II, e IV, 12 e* 13. Na mesma ocasião, restou deferida a assistência judiciária gratuita à entidade proponente (fls. 52-77).

O Município de Vacaria, em suas informações, apontou, de início, a constitucionalidade da Lei Municipal n.º 4.901/2021 e a ausência de afronta aos artigos 1º, 8º e 13, da Constituição Estadual, e artigos 22, incisos I, IV, IX, XI e XVI, da Constituição Federal. Afirmou que a Lei Federal n.º 16.640/2018, em alteração da Lei 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, cuidou de regular a atividade econômica de transporte privado de passageiros por meio de plataformas e sistemas informatizados. Referiu que o escopo da Lei 16.640/2018 foi tornar clara a possibilidade de desenvolvimento da atividade de transporte privado de passageiros por meio de aplicativos eletrônicos, sendo a atividade regulamentada no Município de Vacaria pela lei impugnada, a qual prevê os requisitos a serem observados pelo interessado em desenvolvê-la. Pontuou que tanto a Constituição Estadual quanto a Constituição Federal outorgam aos municípios a competência para legislar e exercer o poder de polícia nas matérias de interesse local. Rechaçou a alegada afronta aos artigos 157, inciso II, 166, inciso I, 176, incisos XI e XIII, da Constituição Estadual, e artigos 1º, inciso IV, 3º, incisos I, II e III, 5º, inciso VIII, 170, *caput*, todos da Constituição Federal. Requereu a improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade (fls. 95-111).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma impugnada, nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual. Inicialmente, sustentou que a legislação municipal definiu o serviço objeto da demanda como *transporte motorizado privado e remunerado de passageiros,* afastando a natureza de serviço público. Alegou que a pretensão da lei impugnada seria efetivar o poder de polícia administrativa, regulamentando a atividade e determinando a forma de fiscalização pelo poder público, não tendo o Município usurpado a competência da União. Destacou os artigos 22 e 30 da Constituição Federal, conjuntamente ao artigo 13, da Constituição Estadual. Mencionou que, apesar de ser vedado proibir o transporte privado individual por motorista privado, o ente municipal pode regulamentar e fiscalizar o serviço, desde que não extrapole a legislação federal pertinente. Colacionou jurisprudência. Aduziu que, ante a ausência de usurpação da competência da União, como defende a proponente, eventual inconstitucionalidade será constatada apenas se a Lei Municipal n.º 4.901/2021 violar as disposições federais quanto ao tema. Citou que, no âmbito de sua competência, a União editou a Lei n.º 12.587/2012, atualizada pela Lei n.º 13.640/2018, que é clara ao prever a regulamentação do serviço pelo ente municipal. Asseverou que os artigos 4º, incisos IV, alíneas “a”, “b”, “d” e “f”, e V, alínea “a”, da lei impugnada, encontram correspondente na legislação federal, nos respectivos artigos 11-A, itens II, III, e 11-B, itens II, IV, ambos da Lei n.º 12.587/2012, atualizada pela Lei n.º 13.640/2018. Argumentou que o artigo 5º da lei impugnada não cria restritivo da atividade de passageiros, apenas atribui a disponibilização do sistema de viagens individualizadas ou compartilhadas, solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede, garantindo a liberdade de escolha ou adesão dos usuários. Acrescentou, ainda, que o artigo 10, *caput,* parágrafo 1º, prevê a aplicação de penalidades, o que é inerente ao Poder de Polícia, exercido pelo ente municipal e que as penas previstas no inciso III, do artigo 11, são coerentes com a legislação federal, já que a execução do serviço sem a utilização de plataformas digitais viola a disposição do artigo 5º da Lei guerreada, que possui correspondente no artigo 4º, inciso X, da Lei n.º 12.587/2012. Requereu a improcedência da presente ação de inconstitucionalidade (fls. 114-134).

A Câmara de Vereadores de Vacaria, devidamente notificada, deixou passar em branco o prazo para manifestação (fl. 137).

Vieram os autos com vista.

É o relatório, em síntese.

**2.** Os dispositivos impugnados seguem abaixo grifados:

*Lei Ordinária Nº 4.901, de 08 de novembro de 2021*

*Regulamenta os serviços de transporte remunerado privado individual de passageiros por aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede, no âmbito do Município de Vacaria-RS.*

*AMADEU DE ALMEIDA BOEIRA, Prefeito Municipal de Vacaria, Estado do Rio Grande do Sul.*

*Faço saber que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:*

*Capítulo I*

*DISPOSIÇÕES PRELIMINARES*

***Art. 1º. Fica regulamentado, no território do Município de Vacaria, o transporte remunerado privado individual de passageiros, nos termos do art. 4º, inciso X, Lei Federal nº 12.587, de 03 de Janeiro de 2012.***

***Parágrafo único. Para os efeitos do caput, considera-se 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, desde que realizados por Operadoras de Tecnologia de Transporte Credenciadas - OTTCs.***

*Capítulo II*

*DAS OPERADORAS DE TECNOLOGIA DE TRANSPORTE - OTTCS*

*Seção I Do Cadastro das OTTCs*

***Art. 2º. A prestação de serviços remunerados de transporte privado individual de passageiros dependerá de autorização do Município de Vacaria.***

***Parágrafo único. A autorização será concedida exclusivamente às Operadoras de Tecnologia de Transporte - OTTCs, previamente cadastradas e responsáveis pela respectiva disponibilização do serviço.***

***Art. 3º. O Município de Vacaria realizará o credenciamento das OTTCs interessadas na exploração do serviço.***

***§ 1º. Serão credenciadas as OTTCs que atenderem o disposto desta Lei, assim como nos Art. 4º, inciso X, Art. 11-A e Art. 11-B, todos da Lei Federal nº 12.587/2012.***

***§ 2º. O pedido de credenciamento deverá ser protocolado no Setor de Protocolo Geral, localizado na Sede da Administração Municipal através dos seguintes documentos:***

***a) Requerimento padrão;***

***b) Alvará de localização;***

***c) Ato Constitutivo, Estatuto ou Contrato Social e suas alterações, se houver, devidamente registrado na Junta Comercial, em se tratando de sociedades comerciais, acompanhado, no caso de sociedade de ações, de documentos de eleição de seus atuais administradores; inscrição do ato constitutivo, no caso de sociedade civil, acompanhada de prova da diretoria em exercício; ou decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no pais, em vigor; d) Comprovação de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Juridicas (CNPJ), com previsão da atividade – CNAE – compatível com o objeto do serviço prestado pela OTTC.***

*Seção II*

*DAS OBRIGAÇÕES DAS OTTCs*

*Art. 4º. São obrigações das OTTCs credenciadas, para prestar os serviços de que trata esta Lei:*

*I – observar as diretrizes fixadas nesta Lei e em seu regulamento, bem como na Lei Federal nº 12.587/2012, objetivando a eficiência, a eficácia, a segurança e a efetividade na prestação desse serviço;*

*II – Organizar a atividade e o serviço prestado pelos motoristas cadastrados;*

*III – Assegurar a conexão entre os usuários e os motoristas, por aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede;*

***IV – Credenciar o(s) motorista(s), exigindo do(s) mesmo(s), nos termos da Lei Federal nº 12.587/2012, o quanto segue:***

***a) contratação de seguro de Acidentes Pessoais a Passageiros (APP) e do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVAT);***

***b) 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 Federal nº 8.213, de 24 de julho de 1991;***

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

***d) conduzir veículo que atenda aos requisitos de idade máxima e às características exigidas pela autoridade competente;***

*e) emitir e manter o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV);*

***f) apresentar certidão negativa de antecedentes criminais; g) apresentar atestado de bons antecedentes;***

***h) curso de relações humanas, direção defensiva, primeiros socorros, mecânica e elétrica básica de veículos, promovido por entidade reconhecida pelo respectivo órgão autorizatário, com carga horaria minima de 28 horas;***

***i) Alvará de localização;***

*V – cadastrar os veículos para prestação dos serviços, atendendo aos requisitos mínimos de segurança, conforto, higiene e qualidade, e também os requisitos estabelecidos nesta Lei e na Lei Federal nº 12.587/2012, a saber:*

***a) ter idade máxima de 8 (oito) anos contados da data de fabricação do veículo;***

***b) possuir 4 portas;***

***c) possuir ar-condicionado;***

***c) capacidade de até 7 passageiros;***

***d) apresentar identificação visual externa com a logomarca da OTTC credenciadora;***

***e) laudo de inspeção veicular expedida por Intituição Técnica Licenciada pelo Denatran e INMETRO com validade conforme a idade do veiculo:***

*Veiculo com idade de fabricação de 0 – 2 anos: Validade de 1 ano.*

*Veiculo com idade de fabricação de 3 – 8 anos: Validade de 6 meses.*

*VI – vedado a utilização de veiculos na categoria caminhoneta, vans, microonibus;*

*VII – fixar a tarifa correspondente ao serviço prestado ao usuário;*

*VIII – intermediar o pagamento entre o usuário e o motorista, disponibilizando meios para esse fim;*

*IX – suspender a conexão e o serviço disponível ao motorista, quando constatado algum ato ou prática que descumpra as determinações desta Lei e/ou da Lei Federal nº 12.587/2012;*

*X – assegurar a confidencialidade dos dados pessoais dos usuários;*

*XI – garantir a fidedignidade das informações repassadas a partir da base de dados;*

*XII – utilizar mapas digitais para acompanhamento do trajeto e do tráfego em tempo real;*

*XIII – disponibilizar sistema de avaliação da qualidade do serviço pelos usuários, por meio de plataforma digital;*

*XIV – disponibilização por mídia digital, enviada somente ao usuário, no momento da solicitação, contendo a identificação do motorista, modelo do veículo, número da placa do veículo e preço total do serviço;*

*XV – disponibilizar por meio eletrônico ao usuário, as seguintes informações:*

*a) origem e destino da viagem;*

*b) tempo total e distância da viagem, aproximados;*

*c) mapa do trajeto percorrido, conforme sistema de georreferenciamento;*

*d) descrição das despesas e do preço total pago;*

*e) identificação do condutor, modelo e placa do veículo.*

*XVI – registrar e gerir as informações prestadas pelo(s) motorista(s), bem como assegurar a sua veracidade e a conformidade com os requisitos estabelecidos;*

*XVII – credenciar-se no Município de Vacaria e prestar as informações referentes às exigências desta Lei e da Lei Federal nº 12.587/2012.*

***Art. 5º. As OTTCs só podem disponibilizar sistema de viagens individualizadas ou compartilhadas, solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede, garantida a liberdade de escolha ou adesão dos usuários.***

*Art. 6º. Fica vedado o embarque de usuários, diretamente em vias públicas, em veículos cadastrados para prestar o serviço de transporte remunerado individual de passageiros que não tenha sido requisitado previamente por meio de aplicações de internet.*

*Art. 7º. Fica vedado o uso de áreas de embarque e desembarque do transporte coletivo urbano, bem como as áreas destinada ao estacionamento para os taxistas.*

*Art. 8°. Fica vedado a disponibilização de pontos fixos de paradas para quem exerce a atividade de transporte remunerado privado de passageiros.*

*Capítulo III*

*DO IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA*

*Art. 9º. Nos termos da Lei Federal nº 12.587/2012, as OTTCs credenciadas pelo Município de Vacaria sujeitar-se-ão à incidência do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS.*

*§ 1º. A base de cálculo do Imposto é o preço do serviço, apurado pela receita mensal auferida pelas OTTCs no transporte originado no território de Vacaria/RS, que sujeitar-se-á à incidência da alíquota de 2% (dois por cento) sobre o preço do serviço.*

*§ 2º. O Imposto é devido pelas OTTCs credenciadas, e será por elas creditado mensalmente, até o 10º (décimo) dia útil do mês subsequente ao da prestação do serviço.*

*§ 3º. O não cumprimento das disposições contidas neste artigo, pela OTTC, acarretará na suspensão e ou descredenciamento total da prestação do serviço autorizado pela presente Lei, sujeitando-a, ainda, às penalidades e demais cominações legais correspondentes.*

*Capítulo IV*

*DAS PENALIDADES E MEDIDAS ADMINISTRATIVAS*

***Art. 10°. O descumprimento das normas ou dos princípios que norteiam o serviço de Transporte Remunerado Individual de Passageiros, e o disposto nesta Lei, caracterizará transporte ilegal de passageiros, com aplicação de multa e retenção do veículo conforme dispões o Código de Transito Brasileiro – CTB.***

***§ 1º. Compete aos órgãos com competência para fiscalização de trânsito, bem como o setor de fiscalização para apurar as infrações e aplicar a sanção cabível.***

***§ 2º. Ao ser abordado o motorista deverá informar qual OTTC que está vinculado, devendo possuir o adesivo de identificação, bem como demonstrar que o transporte do passageiro está sendo efetivado por intermédio da respectiva plataforma, sob pena de caracterização de transporte ilegal de passageiros.***

*Art. 11°. As OTTCs, credenciada para o transporte remunerado individual de passageiros, estão sujeitas às seguintes sanções, de acordo com as condutas às quais correspondem:*

***I – em caso de não observância da ausência de identificação visual do veículo cadastrado.***

***a) Recolhimento do veículo, como medida administrativa;***

***b) Multa de 100 VRMs.***

***II – em caso de deixar de encaminhar veículo cadastrado à vistoria periódica, multa de 350 VRMs***

*III – em caso de execução do serviço sem a utilização de plataformas digitais;*

***a) Recolhimento do veículo, como medida administrativa;***

*b) Multa de 350 VRMs*

*IV – em caso de execução do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros mediante a utilização de veículo reprovado ou não submetido a inspeção veicular. Recolhimento do veículo, como medida administrativa Multa de 350 VRMs*

***Art. 12º. A execução do serviço de transporte remunerado privado de passageiros por pessoa física, isoladamente, ou por pessoa jurídica que não possuam a respectiva autorização emitida pelo Município de Vacaria, ensejará a autuação do infrator por transporte clandestino, ensejando a aplicação das penalidades da Lei de Contravenção Penal, além de multa de 500 VRM.***

*Capítulo V*

*DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS*

***Art. 13º. As OTTCs deverão disponibilizar acessos, sem ônus para o Município, aos dados informatizados que viabilizem, facilitem, agilizem e deem segurança à fiscalização de suas operações, pelos órgãos competentes.***

*Art. 14º. O Poder Executivo poderá regulamentar esta Lei, no que couber.*

*Art. 15º. Esta Lei entra em vigor decorridos 90 (noventa) dias. (Grifei).*

**3.** Verifica-se que o proponente, em seu pedido principal, postula a declaração da inconstitucionalidade dos dispositivos legais supraespecificados, lastreado, em síntese, nos seguintes argumentos:

*a)* o ato normativo invade a competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil, Transporte, Concorrência e Marco Civil da Internet*;*

*b)* o ato normativo incorreu em equívoco ao confundir os serviços prestados por pessoas físicas mediante o compartilhamento de informações pela internet com aqueles prestados por desenvolvedoras de aplicativos; e

*c)* diversos dispositivos do ato normativo municipal, ao exorbitarem dos limites da intervenção estatal no domínio econômico, afrontaram os deveres constitucionais de *combater as desigualdades sociais através de políticas públicas* *e critérios regulatórios inclusivos*; *promover a liberdade de iniciativa e de concorrência;* estimular *a inovação e o desenvolvimento tecnológico*; *proteger a privacidade e a intimidade da comunidade – in casu, os motoristas e passageiros, usuários dos aplicativos de transporte*; *otimizar a mobilidade urbana, de forma sustentável, visando melhorias na qualidade de vida dos cidadãos e a proteção do meio ambiente*, e *direcionar as políticas públicas e os critérios regulatórios a fim de buscar a proteção dos interesses econômicos dos consumidores, ampliando a oferta e a liberdade de escolha, a fim de atingir melhores serviços com preços reduzidos*.

**4.** A análise da alegação no sentido de que o ato normativo invadiria temas da competência privativa da União demanda prévia contextualização.

Em linhas gerais, pode-se dizer que a Constituição Federal contempla cinco modalidades de partilha de competências: 1) a competência privativa enunciada da União (artigo 22); 2) a competência comum enunciada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (artigo 23); 3) a competência concorrente enunciada da União, dos Estados e do Distrito Federal (artigo 24); 4) a competência reservada não enunciada dos Estados (artigo 25, § 1º); e 5) a competência reservada e comum, parcialmente enunciada, dos Municípios (artigo 30).

Quanto à norma do artigo 22, Alexandre de Moraes[[1]](#footnote-1) preleciona:

*A Constituição Federal prevê nos 29 incisos do art. 22 as matérias de competência privativa da União, definindo preceitos declaratórios e autorizativos da competência geral na legislação federal e demonstrando clara supremacia em relação aos demais entes federativos, em virtude da relevância das disposições.*

*Anote-se que a característica da privatividade permite a delegação, de acordo com as regras do parágrafo único do citado artigo*.

A competência expressa no artigo 23 da Constituição Federal diz respeito a *tarefas não legislativas[[2]](#footnote-2)*.

Por sua vez, a competência concorrente do artigo 24 da Constituição do Brasil é caracteristicamente limitada, pois a legislação de ambas as entidades federadas (União e Estados) ocupa espaços definidos. A União edita normas gerais, ao passo que os Estados-membros editam normas específicas. Em princípio, portanto, a União não estaria autorizada a criar leis pormenorizadas, que esgotassem o assunto, de modo a violar a autonomia dos Estados.

Já a competência dos Estados-membros é dita residual ou remanescente, pois abarca todos os poderes que não foram expressa ou implicitamente conferidos aos outros entes federativos (artigo 25, § 1º, da Constituição Federal).

Quanto aos Municípios, a estes cabe, basicamente, regrar os assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal).

A propósito da noção de *interesse local*, vale citar a lição de Uadi Lammêgo Bulos[[3]](#footnote-3):

*Aqui estamos diante da competência genérica dos Municípios, ancorada no princípio da predominância do interesse local. Controvérsias à parte, interesse local é aquele que diz respeito às necessidades básicas e imediatas do Município. A expedição de alvarás ou licenças para funcionamento de empresas comerciais, por exemplo, é matéria de interesse local. Também o é a fixação do horário de funcionamento do comércio local (farmácias, drogarias, postos de atendimento médico-hospitalares, lojas, ‘shopping centers’, etc).*

Trata-se, pois, do interesse que diz respeito a necessidades básicas e imediatas do ente municipal.

Fixadas essas premissas, cumpre investigar se o Município detém, ou não, competência legislativa em temas que pertencem à *competência privativa da União*, aqui com particular ênfase nas matérias preponderantes, qual seja, trânsito e transporte (art. 22, inciso XI, da Constituição Federal).

A este respeito, o Supremo Tribunal Federal possui entendimento no sentido de que os entes municipais têm, sim, legitimidade para legislar, pontualmente, sobre o assunto, quando houver preponderância do interesse local:

*(...)Desse modo, verifica-se que embora a Constituição Federal tenha atribuído à União a competência para legislar sobre trânsito e transporte, não pode ser subtraída dos Municípios a competência para regulamentar questões pontuais referentes ao tráfego em seu território.*

*Dessa forma, havendo preponderância do interesse local, não há que se falar em usurpação da competência da União ou do Estado (...)* (STF - AgR ARE: 1249924 SP - SÃO PAULO 1003212-23.2018.8.26.0053, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 27/04/2020, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-119 14-05-2020)*.*

Aliás, é bem de ver que a própria Lei Federal n.º 12.587/2012, de especial relevância no presente caso, confiou, em seu artigo 11-A, inequívoca função legislativa aos entes municipais[[4]](#footnote-4).

A matéria especificamente posta foi objeto de deliberação pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

*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 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).

O Supremo Tribunal Federal já sedimentou, ademais, o entendimento de que os municípios podem legislar sobre *transporte privado individual de passageiros*, desde que respeitadas as balizas normativas federais, consoante Tema 967[[5]](#footnote-5).

Portanto, não há inconstitucionalidade a ser sanada, em decorrência do simples exercício da atividade legislativa, na esfera municipal, regulamentando a prestação do serviço de transporte motorizado privado individual.

5. Passa-se, agora, a examinar as aventadas inconstitucionalidades materiais do ato normativo em estudo.

Nesse ponto, a questão nuclear ora em discussão está nos limites postos para esta intervenção estatal na atividade econômica, pena de inviabilização do próprio sistema de transporte por aplicativos, levando em linha de consideração uma série de princípios constitucionais, notadamente o da livre concorrência, do livre exercício da atividade econômica, o direito de escolha do consumidor e o preceito da razoabilidade.

A respeito, impende trazer à baila excertos do voto proferido pelo Ministro Roberto Barroso no Recurso Extraordinário n.º 1.054.110[[6]](#footnote-6), que bem estabelece os limites a que deve se adstringir o ente municipal para legitimar a sua atuação regulamentar:

*[...].*

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

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

*Primeira, a inconstitucionalidade da proibição da atividade de transporte remunerado individual por motoristas cadastrados em aplicativos. Portanto, à luz dessa premissa, a Lei paulistana nº 16.279/2015, que proíbe esta atividade econômica, é inconstitucional por violar os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência.*

*Segunda, a de que é igualmente inconstitucional a edição de regulamento e exercício de fiscalização que, na prática, inviabilize a atividade. Portanto, a competência que os municípios receberam da lei para regulamentar e fiscalizar essa atividade não pode ser uma competência exercitada para, de maneira sub-reptícia ou implícita, interditar, na prática, a prestação desse serviço. Por isso mesmo, impõe-se o estabelecimento de limites às competências regulamentares nessa matéria. Vejam, e aqui é muito importante, a Lei federal nº 13.640/2018, que modificou a lei da mobilidade urbana, estabeleceu os parâmetros para a prestação deste serviço privado de transporte de pessoas ao estabelecer: 1. O dever de cobrança de tributos pela prestação de serviços; 2. A contratação de seguro de acidentes pessoais e passageiros e do seguro obrigatório - DPVAT; 3. A inscrição do motorista como contribuinte individual do INSS; 4. A exigência de habilitação para dirigir; 5. O atendimento pelo veículo dos 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 relembrar 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 diante do caso concreto, 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 exercício do seu poder regulamentar, em consonância com o entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 967, acima referido,

À luz desses pressupostos, verifica-se que alguns dos dispositivos impugnados padecem, efetivamente, de inconstitucionalidade material, nos termos que se passa a explicitar.

**5.1.** Da autorização prévia e do credenciamento – artigos 2º, 3º e 12 da Lei Municipal n.º 4.901/ 2021:

São inequivocamente inconstitucionais os dispositivos que estabelecem a necessidade de prévia autorização do ente público para o funcionamento das plataformas digitais de intermediação (artigos 2º e 3º), fixando penalidades pela ausência de autorização (artigo 12), já que se cuida de atividade essencialmente econômica, direcionada ao atendimento do interesse dos contratantes e submetida, em razão de sua natureza, aos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência.

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

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

*§ 1º São modos de transporte urbano:*

***I - motorizados; e***

*II - não motorizados.*

*§ 2º Os serviços de transporte urbano são classificados:*

***I - quanto ao objeto:***

***a) de passageiros;***

*b) de cargas;*

***II - quanto à característica do serviço:***

*a) coletivo;*

***b) individual;***

*III - quanto à natureza do serviço:*

*a) público;*

***b) privado.***

[...].

O artigo 4º, inciso X, do precitado Diploma Legal, por sua vez, detalhando o tratamento normativo dado ao tema, no seu 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** (redação dada pela Lei Federal nº 13.640/2018).

A hermenêutica literal 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[[7]](#footnote-7).

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[[8]](#footnote-8)*,* da qual foi relator, delineia, com precisão, as características que envolvem o 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.*

*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 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 70075503433[[9]](#footnote-9):

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

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

*Portanto, muito embora o Município tenha competência para regular e fiscalizar a prestação do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiro,* ***ao subordinar o exercício de atividade privada à previa autorização do poder público local e exigir vistoria dos veículos, acaba por violar os princípios da livre iniciativa e livre concorrência.***

*Ainda que a atividade privada possua indiscutível relevância/interesse público, submetê-la, em excesso, ao controle do Poder Público pode acarretar à sua inviabilidade.*

*Nesse sentido, colaciono a transcrição do trecho da fala do* ***Ministro Luís Roberto Barroso****, relator do RE 1054110, durante a sessão plenária do STF, que se iniciou em dezembro de 2018, retirada do site* [*https://www.youtube.com/watch?v=u5PPquv96aM*](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.*

***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:

*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 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)

**5.2.** 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 –inciso IV, alíneas “g”, “h”, e “i”, e inciso V, alíneas “b”, “c”, “d”, e “e”, do artigo 4º, e § 2º do artigo 10 (apenas no que se refere à expressão *devendo possuir o adesivo de identificação)*, incisos I, II e IV do artigo 11, e artigo 13, todosda Lei Municipal n.º 4.901/ 2021.

Como muito bem deliberado na decisão monocrática que deferiu parcialmente o pedido liminar, os dispositivos em questão veiculam obrigações de caráter acessório (inciso IV, alíneas “g”, “h”, e “i”, e inciso V, alíneas “b”, “c”, “d”, e “e” do artigo 4º, e § 2º do artigo 10- apenas no que se refere à expressão *devendo possuir o adesivo de identificação*- e artigo 13), estabelecendo, ademais, sanções para o caso de descumprimento dessas obrigações (artigo 11, incisos I, II e IV), 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**[[10]](#footnote-10).

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:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de São Paulo. Lei nº 16.901, de 05 de junho de 2018, que revoga a Lei nº 12.609, de 06 de maio de 1998 e altera a Lei nº 14.766, de 18 de junho de 2008, a fim de proibir "a utilização de motocicletas para o transporte de passageiros (moto-táxi), bem como para o transporte de material inflamável ou que possa pôr em risco a segurança do munícipe". (...) MÉRITO. Alegação de ofensa ao princípio do pacto federativo. Reconhecimento****. Norma impugnada que não se restringiu a regulamentar questões de mobilidade urbana e segurança viária, mas, em plano bem mais abrangente, estabeleceu regramento próprio (inexistente no âmbito federal) para proibir o transporte privado de passageiros por meio de motocicleta,*** *em evidente usurpação da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes da política nacional de transporte (CF, art. 22, IX) e sobre trânsito e transporte (CF, artigo 22, XI). União que no exercício de sua competência legislativa privativa já editou a Lei nº 12.009/2009 (regulamentando o exercício das atividades de motofrete e mototaxista) e a Lei nº 12.587/2012 (dispondo sobre política nacional de mobilidade urbana).* ***Assim, se a matéria tratada na lei impugnada já foi objeto de disciplina normativa (em nível nacional), com permissão expressa para o transporte privado de passageiros por motocicleta, nesse ponto sem lacunas ou espaços para complementações, não poderia o município proibir essa atividade, nem impor outras restrições (além daquelas constantes da legislação federal)*** *para o transporte de combustíveis, produtos inflamáveis ou tóxicos,* ***exatamente para garantir o mínimo de unidade normativa almejado pela Constituição Federal****. Não se ignora que tal competência privativa é passível de delegação, ou seja, a União pode transferi-la total ou parcialmente para outro ente federativo, mas, como é sabido, tal é permitido somente em favor dos Estados (e não dos Municípios), e mesmo assim, apenas sobre questões específicas e com autorização de Lei Complementar (parágrafo único, do artigo 22 da Constituição Federal), o que não é o caso.* ***Supremo Tribunal Federal, ademais, que já consolidou entendimento quanto à inconstitucionalidade lei municipal que invoca "o argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em regramento de âmbito nacional" (RE nº 477.508-AgR/RS, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 03/05/2011),*** *sobretudo porque "a competência constitucional dos Municípios de legislar sobre interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados" (RE nº 313060/SP, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 29/11/2005). Conforme lição de Gilmar Ferreira Mendes, a atuação municipal, baseada no art. 30, II, da Constituição Federal, "há de respeitar as normas federais e estaduais existentes", porque a competência suplementar se exerce para regulamentação, "a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das particularidades locais". No mesmo sentido é o ensinamento de Alexandre de Moraes, para quem a competência suplementar dos municípios consiste "na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local" .* ***Não custa lembrar, ainda, que a Suprema Corte no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.054.110/SP, em sede de repercussão geral, firmou teses (publicadas no DJe de 06/09/2019) no sentido (i) de que "no exercício de sua competência para regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal"; e (ii) de que a proibição ou restrição da atividade de transporte individual "é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência" (Tema 967). Embora esse julgado esteja relacionado a transporte por motorista cadastrado em aplicativo, o fundamento da decisão (prestigiando a livre iniciativa e a livre concorrência e os parâmetros estabelecidos pela legislação federal) se ajusta perfeitamente ao caso em julgamento (que também envolve transporte privado individual de passageiros).*** *Ação julgada procedente*

(TJ-SP - ADI: 21105039320198260000 SP 2110503-93.2019.8.26.0000, Relator: Ferreira Rodrigues, Data de Julgamento: 11/09/2019, Órgão Especial, Data de Publicação: 13/09/2019).

De tal sorte, a 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, sobremodo, 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)*](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13640.htm#art2)

*[...].*

*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)*](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13640.htm#art3)

*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)*](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13640.htm#art3)

*I - efetiva cobrança dos tributos municipais devidos pela prestação do serviço;*[*(Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)*](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13640.htm#art3)

*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)*](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13640.htm#art3)

*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.*](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8213cons.htm#art11vh)[*(Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)*](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13640.htm#art3)[*(Regulamento)*](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9792.htm)

*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)*](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13640.htm#art3)

*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)*](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13640.htm#art3)

*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)*](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13640.htm#art3)

*III - emitir e manter o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV);*[*(Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)*](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13640.htm#art3)

*IV - apresentar certidão negativa de antecedentes criminais.*[*(Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)*](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13640.htm#art3)

*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)*](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13640.htm#art3)

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 Província[[11]](#footnote-11), tanto pela feição da proporcionalidade, como, também, pela perspectiva de bom senso propriamente dito.

Como adverte J. J. Canotilho[[12]](#footnote-12), *a lei é vinculada ao fim constitucionalmente fixado e ao princípio da razoabilidade*.

Ao dissertar sobre o princípio da razoabilidade, Humberto Ávila[[13]](#footnote-13) 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, 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[[14]](#footnote-14).

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:*

*[...].*

*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 Consumidor[[15]](#footnote-15), de 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 Sarmento[[16]](#footnote-16):

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

[...].

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

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 iniciativ****a. Contudo,* ***a regulamentação municipal, nessa parte, restringiu indevidamente tal liberdade, ditando como todos os aplicativos devem operar.***

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

*No que se refere à exigência de emplacamento no Estado do Rio Grande do Sul, o proponente sustenta a inconstitucionalidade formal do inciso XI do § 1º do art. 5º, pois tal dispositivo decorreu da aprovação da Emenda nº 21, que, segundo argumenta, deveria ter sido considerada prejudicada, uma vez que a Emenda nº 5, também aprovada, revogou o art. 11, II, 'c', o qual obrigava o emplacamento dos veículos em Porto Alegre. De forma que a aprovação da Emenda nº 21 teria afrontado disposição constante do Regime Interno da Câmara de Vereadores de Porto Alegre.*

*Entretanto, aqui a inconstitucionalidade formal é fundamentada na violação do art. 195, inciso VI, do Regimento Interno da Câmara Municipal – diploma de 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 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 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.

**5.3.** Dispositivos constitucionais- artigos 1º; 4º, inciso IV, alíneas “a”, “b”, “d” e “f”, e inciso V, alínea “a”; 5º, e 11, inciso III.

Os dispositivos tratados neste tópico- como já sinalizado, de forma percuciente, na decisão que deferiu parcialmente o pedido liminar- não conflitam com o ordenamento constitucional.

Vejamos:

O artigo 1º limita-se a enunciar que a lei municipal tem por escopo a regulamentação e fiscalização do transporte remunerado individual privado de passageiros, conceituando-o e indicando o fundamento legal de validade. Tal dispositivo, não ultrapassa, sob qualquer ângulo, as balizas estabelecidas pela Lei Federal n.º 12.587/2021.

Os artigos 4º, incisos IV, alíneas “a”, “b” e “d” e “f”, e inciso V, alínea “a” e 5º[[17]](#footnote-17), veiculam exigências muito semelhantes, se não idênticas, às estabelecidas pela legislação de regência[[18]](#footnote-18).

Por sua vez, o artigo 11, inciso III, estabelece sanções para o caso de *execução do serviço sem a utilização de plataformas digitais*, as quais, além de razoáveis, constituem consequência lógica da própria edição do ato normativo em questão, afigurando-se, pois, constitucionais.

Assim, no que se refere aos dispositivos tratados neste subtópico, inexiste inconstitucionalidade.

**6. Pelo exposto**, manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO** pela parcial procedência do pedido, declarando-se a inconstitucionalidade dos artigos 2º, 3º, 4º, incisos IV, alíneas “g”, “h”, e “i”, e V, alíneas “b”, “c”, “d”, e “e”, 10, §2º, especificamente quanto à expressão “devendo possuir o adesivo de identificação”, 11, incisos I, II, e IV, 12 e 13.

Porto Alegre, 06 de dezembro de 2023.

**JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,**

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

1. MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 29ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 314. [↑](#footnote-ref-1)
2. BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002, p. 493. [↑](#footnote-ref-2)
3. BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 991. [↑](#footnote-ref-3)
4. *Artigo 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)*](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13640.htm#art3)*.* [↑](#footnote-ref-4)
5. *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).* **(grifo nosso)** [↑](#footnote-ref-5)
6. *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 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) [↑](#footnote-ref-6)
7. Uber, Cabify, etc. [↑](#footnote-ref-7)
8. *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). [↑](#footnote-ref-8)
9. *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) [↑](#footnote-ref-9)
10. Confira-se, uma vez mais, o supratranscrito Tema n. 967. [↑](#footnote-ref-10)
11. *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:[...].* [↑](#footnote-ref-11)
12. *Apud* Celso Antônio Bandeira de Mello, em *Curso de Direito Administrativo*, 13ª edição, Malheiros, 2001, p. 794. [↑](#footnote-ref-12)
13. *Teoria dos Princípios*, 12ª edição, Malheiros, págs. 164, 167/168. [↑](#footnote-ref-13)
14. *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;* [↑](#footnote-ref-14)
15. São inúmeros os precedentes jurisprudenciais nesse sentido nos Tribunais pátrios, mencionando-se, a título meramente ilustrativo, os seguintes:

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

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

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

    **TJRS:**

    TJ-RS - Recurso Cível: 71008095192 RS, Relator: 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. [↑](#footnote-ref-15)
16. SARMENTO, Daniel. Parecer. *Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros: O ‘caso Uber’.* 2015. [↑](#footnote-ref-16)
17. No ponto, vale repisar o teor dos dispositivos da lei municipal em questão:

    *Art. 4º. São obrigações das OTTCs credenciadas, para prestar os serviços de que trata esta Lei:*

    *(...)*

    *IV – Credenciar o(s) motorista(s), exigindo do(s) mesmo(s), nos termos da Lei Federal nº 12.587/2012, o quanto segue:*

    *a) contratação de seguro de Acidentes Pessoais a Passageiros (APP) e do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVAT);*

    *b) 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 Federal nº 8.213, de 24 de julho de 1991;*

    *(...)*

    *d) conduzir veículo que atenda aos requisitos de idade máxima e às características exigidas pela autoridade competente;*

    *(...)*

    *f) apresentar certidão negativa de antecedentes criminais; g) apresentar atestado de bons antecedentes;*

    *(...)*

    *V – cadastrar os veículos para prestação dos serviços, atendendo aos requisitos mínimos de segurança, conforto, higiene e qualidade, e também os requisitos estabelecidos nesta Lei e na Lei Federal nº 12.587/2012, a saber:*

    *a) ter idade máxima de 8 (oito) anos contados da data de fabricação do veículo;*

    *(...)*

    *Art. 5º. As OTTCs só podem disponibilizar sistema de viagens individualizadas ou compartilhadas, solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede, garantida a liberdade de escolha ou adesão dos usuários.*  [↑](#footnote-ref-17)
18. A Lei Federal n.º 12.587/2012, por sua vez, assim dispõe:

    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)*](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13640.htm#art2)

    *(...)*

    *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.*[*(Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)*](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13640.htm#art3)

    *(...)*

    *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)*](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13640.htm#art3)

    *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.*](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8213cons.htm#art11vh)[*(Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)*](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13640.htm#art3)[*(Regulamento)*](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9792.htm)

    *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)*](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13640.htm#art3)

    *(...)*

    *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)*](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13640.htm#art3)

    *(...)*

    *IV - apresentar certidão negativa de antecedentes criminais.*[*(Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)*](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13640.htm#art3) [↑](#footnote-ref-18)