



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ADI – REGULAÇÃO DE ATIVIDADE DE TRANSPORTE MOTORIZADO REMUNERADO PRIVADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS ACIONADO POR APLICATIVO. 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. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE RECONHECIDA.

1) Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade de lei local do Município de Santa Cruz do Sul (Lei Municipal n. 8616/21) e Decreto Municipal regulador (Decreto n. 11.102/21), sob o argumento de que tanto a lei como o decreto apresentam dispositivos que desbordam da legislação federal que disciplina no cenário nacional a Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituído pelas Leis Federais n.12.587/2012 e 13.640/2018.

2) A viabilidade da ADI nasce da situação de fato de que a matéria tratada na lei municipal impugnada já foi objeto de disciplina normativa em nível nacional, onde já conta com o julgamento do RE n. 1.054.110, recebido com Repercussão Geral e também com ADPF n. 449, ambos julgados pelo egrégio STF em última e vinculativa instância do Poder Judiciário, além de específicos e produzirem efeitos “erga omnes”, nesse ponto sem lacunas ou espaços para complementações, por isso não poderia o Município proibir, dificultar, restringir ou mesmo criar obstáculos ao livre exercício profissional, além daquelas já contemplados e constantes da lei federal.

*3) A Legislação de regência (leis n. 12.587/12 e 13.640/18) estendeu aos municípios o direito-dever de fiscalizar e regular o novo modal de transporte. Contudo, estabeleceu limites à atuação municipal **ex vi** dos arts.11-A e 11-B. Segundo entendimento do STF “a proibição ou restrição da atividade de transporte privado individual por motorista*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

cadastrado em aplicativo é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência" (Tema nº 967). Descabe no âmbito local a proibição/restricção do serviço de transporte de passageiros acionado por aplicativos, bem como a regulamentação do serviço em contrariedade com aquilo que estabelecem as diretrizes traçadas no âmbito da Política Nacional da Mobilidade Urbana.

4) *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.*

5) *A Constituição impõe ao regulador, mesmo na tarefa de ordenação das cidades, a opção pela medida que não exerça restrições injustificáveis às liberdades fundamentais de iniciativa e de exercício profissional (art. 1º, IV, e 170; art. 5º, XIII, CRFB), sendo inequívoco que a necessidade de aperfeiçoar o uso das vias públicas não autoriza a criação de um oligopólio prejudicial a consumidores e potenciais prestadores de serviço no setor, notadamente quando há alternativas conhecidas para o atingimento da mesma finalidade e à vista de evidências empíricas sobre os benefícios gerados à fluidez do trânsito por aplicativos de transporte, tornando patente que a norma proibitiva nega "ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente", em contrariedade ao mandamento contido no art. 144, § 10, I, da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional nº 82/2014. (ADPF 449, Relator: LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 08-05-2019).*

6) *Inconstitucionalidade da lei municipal que, afora violar a legislação federal de regência, estabelece critérios e condições que prejudicam ou dificultam a livre concorrência, a livre iniciativa, tais como: a) exigência de inscrição no município da empresa de aplicativo (art.7º,VI); b) extenso e intromissivo compartilhamento de dados (art.7º,IX, §4º e art.8,§2º); c) exigência de um motorista por veículo e proibição aos motorista de transporte escolar*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

(art.7º,XIII e 10,I); d) estabelecimento de requisitos extravagantes aos motoristas, não contemplados na legislação federal, constrangendo-os e dificultando o livre exercício da atividade. Parceria com uma única empresa. Cadastro municipal. Exigência de declaração pessoal. Comprovante de residência no município (art.8,I, alíneas c, e, f, g, h).

7) Este colendo Órgão Especial, no julgamento da ADI n.70085792620 (Rel.Des. Jorge Luis Dall’Agnol, julgada em MAR/24), entendeu que os Municípios têm o direito e autorização legislativa suficiente e bastante para exigir a idade mínima do veículo de aplicativo, reconhecendo, portanto, a constitucionalidade dessa restrição veicular. Forte nesse entendimento afastou a alegação de inconstitucionalidade à exigência da Lei Municipal n.8616/21, contida no art.8º,inc.II, letra “c” que estabeleceu a idade máxima de dez (10) para os veículos servirem às plataformas.

8) O Decreto Municipal n.11.102/2021, que disciplina a Lei Municipal n.8.616/2021, ora tida como parcialmente inconstitucional, sofre da mesma pecha da inconstitucionalidade, por arrasto.

9) Precedentes jurisprudenciais específicos do egrégio STF e deste colendo Órgão Especial.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

AÇÃO	DIRETA	DE	ÓRGÃO ESPECIAL
INCONSTITUCIONALIDADE			
Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)			COMARCA DE PORTO ALEGRE
PROCURADOR-GERAL DE JUSTICA			PROPONENTE
CAMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE SANTA CRUZ DO SUL			REQUERIDO
MUNICIPIO DE SANTA CRUZ DO SUL			REQUERIDO
PROCURADOR-GERAL DO ESTADO			INTERESSADO
UBER DO BRASIL TECNOLOGIA LTDA			AMICUS CURIAE



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em rejeitar as preliminares e julgar procedente em parte a ação direta de inconstitucionalidade.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Senhores **DES. ALBERTO DELGADO NETO (PRESIDENTE)**, **DES. ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA**, **DES. JORGE LUÍS DALL'AGNOL**, **DES. FRANCISCO JOSÉ MOESCH**, **DES. NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO**, **DES. LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS**, **DES. IRINEU MARIANI**, **DES. MANUEL JOSÉ MARTINEZ LUCAS**, **DES. SÉRGIO FERNANDO SILVA DE VASCONCELLOS CHAVES**, **DES. VOLTAIRE DE LIMA MORAES**, **DES. JORGE ALBERTO SCHREINER PESTANA**, **DES.^a LISELENA SCHIFINO ROBLES RIBEIRO**, **DES. ANDRÉ LUIZ PLANELLA VILLARINHO**, **DES.^a FABIANNE BRETON BAISCH**, **DES. NEY WIEDEMANN NETO**, **DES. ÍCARO CARVALHO DE BEM OSÓRIO**, **DES. ANTONIO VINICIUS AMARO DA SILVEIRA**, **DES. HELENO TREGNAGO SARAIVA**, **DES. SÉRGIO MIGUEL ACHUTTI BLATTES**, **DES.^a LUSMARY FATIMA TURELLY DA SILVA**, **DES.^a MARIA DE LOURDES GALVÃO BRACCINI DE GONZALEZ**, **DES. LUCIANO ANDRÉ LOSEKANN**, **DES. ROBERTO CARVALHO FRAGA** E **DES.^a ROSANE WANNER DA SILVA BORDASCH**.

Porto Alegre, 25 de março de 2024.

DES. NIWTON CARPES DA SILVA,

Relator.

RELATÓRIO



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

DES. NIWTON CARPES DA SILVA (RELATOR)

O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA apresentou ação direta de inconstitucionalidade em face do **MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DO SUL** tisanando de inconstitucional e clamando pela retirada do ordenamento jurídico pátrio os incisos VI, IX e XIII, bem como do parágrafo 4º, do artigo 7º, do inciso I, alíneas “c”, “e”, “f”, “g” e “h”, do inciso II, alínea “c”, e do parágrafo 2º do artigo 8º e do inciso I do artigo 10, todos da Lei Municipal nº 8.616, de 16 de junho de 2021, do Município de Santa Cruz do Sul, que *dispõe sobre a atividade de transporte motorizado remunerado privado individual de passageiros*, e do Decreto nº 11.102, de 29 de novembro de 2021, também do Município de Santa Cruz do Sul, que *regulamenta a Lei nº 8.616, de 16 de junho de 2021, que “Dispõe sobre a atividade de transporte motorizado remunerado privado individual de passageiros”*.

A Lei Municipal inquinada de inconstitucional e o respectivo Decreto, contém as seguintes redações, *in verbis*:

LEI Nº 8.616, DE 16 DE JUNHO DE 2021.

Dispõe sobre a atividade de transporte motorizado remunerado privado individual de passageiros. A PREFEITA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DO SUL. FAÇO SABER, em cumprimento ao disposto no inciso V, do artigo 61 da Lei Orgânica do Município, que o Poder Legislativo aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

CAPÍTULO I – DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei regulamenta a atividade de transporte motorizado remunerado privado individual de passageiros, nos termos dos artigos 11-A e 11-B da Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, alterada pela Lei Federal nº 13.640, de 26 de março de 2018, e do artigo 18, inciso I da Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, disciplinando o uso do sistema viário do Município de Santa Cruz do Sul para exploração de atividade econômica privada, consistente no transporte remunerado privado



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

individual de passageiros, por meio de intermediação realizada entre os motoristas parceiros prestadores do serviço de transporte e os usuários.

§1º Considera-se transporte motorizado 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.

§2º Considera-se empresa de intermediação a empresa, organização ou grupo prestador de serviço de tecnologia que, operando através de plataforma tecnológica, fornece conjunto de funcionalidades acessível por meio de terminal conectado à internet, que facilita, organiza e operacionaliza o contato entre motorista parceiro e usuário de serviço, para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede.

Art. 2º - O serviço deverá ser prestado de forma adequada ao pleno atendimento do usuário, de acordo com a legislação municipal, com a Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e com a Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro.

Art. 3º A eficiência, a eficácia, a segurança e a efetividade na prestação do serviço são diretrizes aplicáveis ao serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros.

Art. 4º A atividade de transporte motorizado remunerado privado individual de passageiros rege-se pelos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, sem prejuízo da regulamentação prevista nesta Lei e nas demais normas regulamentadoras.

Art. 5º A regular exploração de atividade econômica consistente no transporte remunerado privado individual de passageiros impõe a observância das normas definidas nesta Lei e demais normas regulamentares, tanto por parte dos motoristas parceiros quanto das empresas de intermediação.

CAPÍTULO II – DO CREDENCIAMENTO DAS EMPRESAS DE INTERMEDIÇÃO

Art. 6º As empresas de intermediação exploradoras da atividade econômica referida no artigo 4º desta Lei, que deverão ser pessoa jurídica organizada para esta



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

finalidade, devem efetuar o seu credenciamento perante a Secretaria Municipal de Segurança, Transporte e Mobilidade Urbana.

§1º O credenciamento previsto no caput é pressuposto de regularidade da exploração da atividade econômica e visa possibilitar o controle administrativo e a fiscalização da observância da regulamentação federal e municipal.

§2º O credenciamento da empresa de intermediação perante o Município de Santa Cruz do Sul terá validade de 36 meses, devendo ser requerida sua renovação com antecedência mínima de 30 dias do vencimento.

§3º O credenciamento terá sua validade suspensa no caso do descumprimento das exigências previstas na legislação, assegurado o devido processo legal, sem prejuízo das demais penalidades previstas em Lei.

Art. 7º Compete às empresas de intermediação do serviço de transporte motorizado remunerado privado individual de passageiros:

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

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

III – cadastrar os veículos e seus condutores parceiros para a prestação do serviço, atendidos os requisitos mínimos de segurança, conforto, higiene e qualidade, assim como as

demais exigências legais;

IV – disponibilizar meios eletrônicos para o pagamento, pelos usuários, do serviço prestado;

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

VI – possuir inscrição no Município de Santa Cruz do Sul;

VII – cadastrar e manter atualizado endereço eletrônico através do qual serão encaminhadas notificações;

VIII – exigir, como requisito para o início e desenvolvimento da prestação do serviço de transporte, que os motoristas parceiros apresentem documentação comprobatória do cumprimento dos requisitos legais para o exercício da atividade;

IX – enviar à Secretaria Municipal de Segurança, Transporte e Mobilidade Urbana, sempre que solicitado e por meio digital, a relação detalhada de veículos, seus proprietários e dos condutores cadastrados para prestar o serviço no Município de Santa Cruz do Sul;



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

X – adotar as medidas cabíveis para evitar a operação de prestadores de serviço e veículos não credenciados no Município;

XI – suspender as atividades do condutor que não estiver com as suas obrigações em dia, por meio da não distribuição de chamadas, até a regularização da pendência;

XII – manter, ininterruptamente, à disposição dos usuários, canal de comunicação para esclarecimento de dúvidas e formalização de reclamações em relação ao serviço prestado;

XIII – autorizar o cadastrado de apenas um motorista prestador de serviço por veículo.

§1º A empresa de intermediação do serviço é responsável por conferir e certificar que os motoristas parceiros preenchem os requisitos legais para a prestação do serviço, sem prejuízo da atividade fiscalizatória das autoridades competentes e do dever de credenciamento previsto no artigo 8º desta Lei.

§2º O deferimento do cadastramento dos motoristas parceiros e a liberação da plataforma digital de intermediação para a realização dos transportes somente pode ocorrer após a certificação da intermediadora de que o motorista parceiro preenche os requisitos legais.

§3º Constatado que o motorista parceiro passou a descumprir os requisitos legais para a prestação do serviço, incumbe à intermediadora do serviço, de ofício ou a requerimento do Município de Santa Cruz do Sul, suspender o serviço de intermediação em relação ao respectivo motorista e o acesso à plataforma tecnológica por ele utilizada.

§4º Havendo o descadastramento de motoristas parceiros ou veículos, as empresas de intermediação ficam obrigadas a informar à Secretaria Municipal de Segurança, Transporte e Mobilidade Urbana, no prazo de 05 (cinco) dias, a fim de manter atualizada a relação de motoristas parceiros cadastrados no Município.

§5º As empresas de intermediação de transporte remunerado privado individual de passageiros deverão manter canal de comunicação permanente com o Município de Santa Cruz do Sul, através do qual serão encaminhadas notificações e solicitações relacionadas com a prestação do serviço.

§6º Além do disposto no caput deste artigo, são requisitos mínimos para a prestação do serviço de transporte motorizado remunerado privado individual de passageiros:



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

I – utilização de mapas digitais para acompanhamento do trajeto em tempo real;

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

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

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

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

a) origem e destino da viagem;

b) tempo total e distância da viagem;

c) mapa do trajeto percorrido conforme sistema de georreferenciamento; e

d) composição do valor pago pelo serviço.

§7º A emissão de recibo eletrônico prevista no inciso V do § 6º deste artigo não elide outras obrigações acessórias de natureza tributária previstas em legislação própria.

CAPÍTULO III – DOS REQUISITOS PARA O CADASTRAMENTO DOS MOTORISTAS PARCEIROS

Art. 8º Os motoristas parceiros deverão credenciar-se perante as empresas de intermediação do serviço de transporte motorizado remunerado privado individual de passageiros, comprovando a observância dos requisitos previstos na legislação federal, bem como dos seguintes requisitos legais:

I – pelos condutores de veículos:

a) possuir Carteira Nacional de Habilitação (CNH) válida, na categoria correspondente ao veículo a ser cadastrado ou superior e com a observação de que exerce atividade remunerada (EAR);

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

c) assumir compromisso de prestação do serviço única e exclusivamente por meio de aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede;

d) possuir inscrição como contribuinte individual da previdência social;

e) possuir inscrição no cadastro de prestadores de serviço do Município, inclusive para fins de incidência do imposto sobre serviços de qualquer natureza – ISS;

f) cadastrar e manter atualizado, perante o Município de Santa Cruz do Sul, endereço eletrônico para fins de recebimento de notificações;



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

g) apresentar declaração de que não se enquadra na vedação prevista no artigo 10 desta Lei;

h) apresentar comprovante de residência.

II – pelos veículos:

a) possuir, comprovadamente, seguro que cubra Acidentes Pessoais a Passageiros (APP) e Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVAT);

b) não contar com identificação visual acerca de sua condição de veículo de transporte;

c) possuir, no máximo, 10 (dez) anos de utilização, contados da data de seu primeiro emplacamento;

d) possui capacidade máxima de 5 (cinco) lugares.

§1º A função de condutor de veículo cadastrado para prestar o serviço de transporte motorizado remunerado privado individual de passageiros fica condicionada à inexistência de condenação ou antecedente por crimes, consumados ou tentados, contra a vida, contra a fé pública, contra a administração, contra a dignidade sexual, hediondos, de roubo, de furto, de estelionato, de receptação, de quadrilha ou bando, de sequestro, de extorsão, de trânsito ou pelos previstos na legislação alusiva à repressão à produção não autorizada ou ao tráfico ilícito de drogas, ao registro, à posse e à comercialização de armas de fogo e munição ou à coibição da violência doméstica e familiar contra a mulher.

§2º As empresas de intermediação ficam obrigadas a abrir e compartilhar com o Município de Santa Cruz do Sul, por meio de plataforma virtual, os documentos digitalizados exigidos para cadastramento de condutores e de veículos, para fins de fiscalização.

CAPÍTULO IV – DOS DEVERES DOS MOTORISTAS PARCEIROS

Art. 9º São deveres dos motoristas parceiros na prestação do serviço de transporte motorizado remunerado privado individual de passageiros:

I – atender as solicitações e as demandas do serviço realizadas, exclusivamente, por meio de aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede.

II – não embarcar usuários diretamente em vias públicas quando o serviço não tenha sido requisitado previamente por meio de aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

III – não recusar a prestação do serviço à pessoa que utilize cadeira de rodas ou qualquer equipamento utilizado por pessoas com deficiência, quando possível a acomodação dos objetos no porta-malas ou no banco traseiro do veículo.

IV – cumprir as demais regras previstas nesta Lei e em seu regulamento.

Art. 10. É vedado o exercício da função de condutor de veículo cadastrado para prestar o serviço de transporte motorizado remunerado privado individual de passageiros:

I – àqueles que prestem o serviço de transporte escolar coletivo, previsto na legislação vigente;

II – por pessoa diferente daquela cadastrada como motorista;

§1º Não é permitido o credenciamento de mais de um motorista parceiro para o mesmo veículo.

§2º Não é permitido aos condutores e aos proprietários dos veículos cadastrados para prestar o serviço de transporte motorizado remunerado privado individual de passageiros, bem como às empresas de intermediação e aos sócios destas, possuir autorização, permissão ou concessão de serviço público no Município de Santa Cruz do Sul.

CAPÍTULO V – DA COMPETÊNCIA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SEGURANÇA, TRANSPORTE E MOBILIDADE URBANA

Art. 11. A Secretaria Municipal de Segurança, Transporte e Mobilidade Urbana efetuará o acompanhamento, o desenvolvimento e a deliberação de normas e políticas públicas estabelecidas nesta Lei, competindo-lhe, sem prejuízo de outras obrigações ora não referidas:

I – manter atualizados os parâmetros normativos exigidos para a prestação do serviço e para o credenciamento de veículos e seus condutores;

II – receber representações de casos de abuso de poder de mercado e encaminhá-las aos órgãos competentes; e

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

Art. 12. As ações ou as omissões ocorridas no curso da prestação do serviço, bem como a prestação do serviço de transporte motorizado remunerado privado individual de passageiros em desacordo com a legislação vigente acarretam a aplicação, isolada ou cumulativamente, das



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

penalidades previstas nesta Lei e demais normas vigentes.

Art. 13. O poder de polícia administrativa em matéria do serviço de transporte motorizado remunerado privado individual de passageiros será exercido pela Secretaria Municipal de Segurança, Transporte e Mobilidade Urbana, que terá competência para apurar infrações e responsabilidades, bem como impor as penalidades e as medidas administrativas previstas nesta Lei, sem prejuízo da competência hierárquica do Prefeito Municipal.

§1º Constatada a infração, será lavrado o respectivo auto de infração, que originará a notificação a ser enviada à empresa de intermediação de transporte motorizado remunerado privado individual de passageiros ou ao motorista cadastrado responsável pela infração, com as penalidades e as medidas administrativas previstas na legislação, oportunizando o exercício da defesa administrativa.

§2º A defesa da autuação poderá ser efetuada no prazo de 30 (trinta) dias, contados da data de notificação de autuação por infração de transporte expedida à empresa de intermediação ou ao motorista parceiro, mediante requerimento escrito dirigido ao Secretário Municipal de Segurança, Transporte e Mobilidade Urbana de Santa Cruz do Sul.

§3º A notificação ao infrator suspende o curso da prescrição.

§4º O deferimento do pedido ensejará o cancelamento da autuação.

§5º Esgotado o prazo sem a apresentação da defesa, ou, se apresentada, tenha ela sido julgada improcedente, será aplicada a penalidade correspondente à autuação, mediante notificação ao penalizado.

§6º Da aplicação da penalidade, caberá recurso escrito para decisão final do Secretário Municipal de Segurança, Transporte e Mobilidade Urbana, no prazo de 15 (quinze) dias, contados da data de notificação de imposição de penalidade.

§7º Salvo no caso da aplicação da penalidade de cassação do credenciamento, os recursos administrativos não terão efeito suspensivo.

CAPÍTULO VI – DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

Art. 14. A inobservância das obrigações estipuladas na presente Lei e nos demais atos exigidos na sua regulamentação sujeitará o infrator às seguintes



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

penalidades, aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade da infração:

I – advertência;

II – multa:

a) de dez a cinquenta UPMs, aplicável ao motorista parceiro;

b) de dez a cem UPMs, aplicável à empresa prestadora de serviços de intermediação;

III – suspensão do credenciamento para prestação do serviço de intermediação ou de transporte de passageiros por até noventa dias;

IV – cassação do credenciamento para a prestação do serviço de intermediação ou de transporte.

V – retenção, recolhimento ou remoção do veículo;

VI – recolhimento e apreensão de documentos ou equipamentos; e

VII – outras medidas que se fizerem necessárias para assegurar a observância aos direitos dos usuários ou a correta prestação do serviço.

Art. 15. O exercício da atividade de transporte motorizado remunerado privado individual de passageiros sem o regular credenciamento do motorista parceiro e da empresa de intermediação será considerado transporte clandestino e implicará, cumulativamente, na apreensão dos veículos utilizados no transporte e na aplicação de multa no valor de 20 UPMs, para cada motorista parceiro, e 50 UPMs para a empresa de intermediação. Parágrafo único. A liberação do veículo apreendido somente será autorizada mediante:

I – requerimento do interessado, acompanhado de comprovante de propriedade do veículo;

II – comprovação do recolhimento da multa descrita no caput e das despesas de guincho e depósito do veículo;

III – prova de regularização do credenciamento.

Art. 16. As empresas de intermediação do serviço de transporte motorizado remunerado privado individual de passageiros estão sujeitas à sanção administrativa de multa de 40 UPMs, em caso de deixar de remeter ao Município de Santa Cruz do Sul, na forma e prazo devido, informações ou dados exigidos pela legislação.

Art. 17. Incumbe à empresa de intermediação, após ser cientificada da imputação das penalidades administrativas de suspensão ou cassação do credenciamento do motorista parceiro, suspender o acesso do motorista parceiro ao aplicativo de intermediação, sob pena de multa no valor de 50 UPMs, por motorista irregular.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

Art. 18. Em caso de reincidência, no período de 12 (doze) meses da última autuação, as sanções previstas nesta Lei poderão ser aplicadas em dobro.

Art. 19. A multa não paga será inscrita em dívida ativa do município, ensejando a cobrança através de execução fiscal.

CAPÍTULO VII – DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 20. Os serviços de transporte motorizado remunerado privado individual de passageiros e de intermediação do serviço sujeitar-se-ão à efetiva cobrança dos tributos municipais, nos termos da legislação aplicável.

§1º As empresas de intermediação do serviço de transporte motorizado remunerado privado individual de passageiros ficam obrigadas a entregar à Autoridade Fazendária as informações sobre os valores recebidos pela intermediação de operações que envolvam a prestação do serviço realizado na circunscrição do Município de Santa Cruz do Sul, assim como os valores recebidos pelos motoristas parceiros em decorrência da prestação do respectivo serviço no âmbito do Município.

§2º Considera-se realizada na circunscrição do Município as operações de transporte motorizado remunerado privado individual de passageiros que iniciem no Município de Santa Cruz do Sul, independentemente do destino final.

Art. 21. A Secretaria Municipal de Segurança, Transporte e Mobilidade Urbana, mediante análise de conveniência administrativa e de acordo com disponibilidade de espaço no local, poderá definir pontos de embarque e desembarque em locais de grande circulação, tais como órgãos públicos, universidades, escolas, centros comerciais, hospitais, entre outros.

Art. 22. Poderá ser disponibilizado pelas empresas de intermediação de transporte motorizado remunerado privado individual de passageiros sistema de divisão de viagens entre chamadas de usuários distintos, cujos destinos possuam trajetos compatíveis, dentro da capacidade permitida de ocupação dos veículos.

Art. 23. As empresas de intermediação poderão disponibilizar ao Município, sem ônus para a Administração Municipal, equipamentos, programas, sistemas, serviços ou qualquer outro mecanismo que viabilize, facilite, agilize ou dê segurança à fiscalização de suas operações pelos órgãos competentes.

Art. 24. As empresas de intermediação e os motoristas parceiros deverão adequar-se as exigências desta Lei, no prazo de 60 dias, sob pena de ser considerado transporte



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

clandestino de passageiros, com a imputação das sanções previstas no artigo 15 desta Lei.

Art. 25. Para todos os efeitos desta Lei, consideram-se notificados a empresa de intermediação e os motoristas parceiros quando encaminhada notificação para o endereço

eletrônico cadastrado junto ao Município de Santa Cruz do Sul.

Art. 26. O Poder Executivo Municipal poderá regulamentar esta Lei.

Art. 27. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogada a Lei nº 8.304/2019 e demais disposições em contrário.

Santa Cruz do Sul, 16 de junho de 2021.

HELENA HERMANY

Prefeita Municipal

Registre-se, publique-se e cumpra-se

EDEMILSON CUNHA SEVERO

Secretário Municipal de Administração e Transparência

DECRETO Nº 11.102, DE 29 DE NOVEMBRO DE 2021.

Regulamenta a Lei nº 8.616, de 16 de junho de 2021, que “Dispõe sobre a atividade de transporte motorizado remunerado privado individual de passageiros.”

HELENA HERMANY, Prefeita Municipal de Santa Cruz do Sul, no uso de suas atribuições legais que lhe são conferidas pelo inciso VIII, do artigo 61, da Lei Orgânica do Município,

D E C R E T A:

Art. 1º Fica regulamentada a Lei Municipal nº 8.616, de 16 de junho de 2021, que dispõe sobre a atividade de transporte motorizado remunerado privado individual 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, disponibilizadas e administradas por empresas de intermediação.

Art. 2º As empresas de intermediação previstas no artigo 1º, parágrafo 2º da Lei Municipal nº 8.616/21 devem estar regularmente constituídas e registradas, devendo possuir finalidade estatutária compatível com a intermediação do serviço de transporte motorizado remunerado privado individual de passageiros.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

DO CREDENCIAMENTO DAS EMPRESAS DE INTERMEDIÇÃO

Art. 3º As empresas de intermediação exploradoras da atividade econômica referida no artigo 1º deste Decreto deverão apresentar a seguinte documentação para fins de credenciamento junto à Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade Urbana:

I – requerimento de credenciamento conforme modelo constante no Anexo I deste Decreto;

II – ato constitutivo e suas respectivas alterações, devidamente registrados, acompanhado dos documentos de eleição de seus administradores, em se tratando de sociedade por ações;

III – instrumento público ou particular de mandato (procuração), outorgando expressamente poderes para se manifestar pela interessada, dar declarações, interpor e renunciar recurso, contrair obrigações, assim como praticar todos os demais atos pertinentes ao credenciamento, quando a interessada for representada pelo procurador;

IV – cópia da cédula de identidade e do CPF do representante da empresa;

V – prova de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica do Ministério da Fazenda – CNPJ/MF, com a previsão de atividade – CNAE – compatível com a intermediação de transporte motorizado remunerado privado individual de passageiros.

Art. 4º Atendidos os requisitos de que trata o art. 3º deste Decreto, a Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade Urbana deverá expedir, após a aprovação do respectivo processo administrativo pela Procuradoria-Geral do Município, o correspondente Termo de Credenciamento da empresa de intermediação.

DOS REQUISITOS PARA O CADASTRAMENTO DOS MOTORISTAS PARCEIROS

Art. 5º Os motoristas parceiros deverão credenciar-se perante as empresas de intermediação do serviço de transporte motorizado remunerado privado individual de passageiros, comprovando a observância dos requisitos previstos na legislação federal, bem como aqueles elencados no art. 8º da Lei Municipal nº 8.616, de 16 de junho de 2021.

§ 1º – As empresas de intermediação deverão encaminhar, por meio digital, à Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade Urbana, em até 30 (trinta) dias, a contar da data de assinatura do Termo de Credenciamento, os



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

documentos descritos no art. 8º da Lei nº 8.616, de 16 de junho de 2021.

§ 2º – A relação detalhada e atualizada dos veículos, seus proprietários e dos condutores cadastrados para prestar o serviço no Município de Santa Cruz do Sul, prevista no art. 7º, inciso IX da Lei Municipal nº 8.616, de 16 de junho de 2021, deverá ser encaminhada pelas empresas de intermediação, por meio digital, à Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade Urbana, até o dia 30 (trinta) de cada mês.

Art. 6º Revoga-se o Decreto nº 10.636, de 01 de junho de 2020.

Art. 7º O presente Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Santa Cruz do Sul, 29 de novembro de 2021.

HELENA HERMANY Prefeita Municipal

Registre-se, publique-se e cumpra-se.

EDEMILSON CUNHA SEVERO

Secretário Municipal de Administração

A petição inicial vem instruída com vários documentos e não há pedido liminar.

A empresa **UBER DO BRASIL TECNOLOGIA LTDA** postula a intervenção na condição de *amicus curiae*, deferida pela decisão de 31/08/2023. Em decorrência a UBER apresenta longa petição (datada de 25/09/2023) esclarecendo o objeto da demanda e colacionando fundamentos que arrimam pela inconstitucionalidade da legislação apontada na exordial por afronta à Constituição Estadual e Federal.

A Prefeita do Município de Santa Cruz do Sul apresenta informações, invocando como preliminar o descabimento da intervenção da UBER e postula a inépcia da inicial e, no mérito, advoga a constitucionalidade dos textos apontados.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

O Procurador-Geral do Estado, atuando na curadoria especial da integridade jurídica dos atos normativos infraconstitucionais, pugnou pela manutenção dos dispositivos questionados, forte no princípio que presume sua constitucionalidade.

Por último a Câmara Municipal de Santa Cruz do Sul apresenta informações que entende pertinentes e defende a constitucionalidade dos atos legislativos indicados na inicial.

Por fim, a Procuradoria-Geral de Justiça apresenta parecer final pela confirmação dos fatos deduzidos na vestibular e pede a procedência total da demanda.

Diante da oposição ao julgamento virtual, deduzido pela UBER, o processo será submetido a julgamento presencial, diante do deferimento lançado em 04/12/2023.

Nesse interregno, todavia, o feito me veio distribuído (06/02/2024) em face do encerramento do mandato da anterior Relatora, Desa Matilde Chabar Maia.

É o relatório.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

VOTOS

DES. NIWTON CARPES DA SILVA (RELATOR)

Eminentes colegas. Trata-se, consoante sumário relatório, de ação direta de inconstitucionalidade através da qual a Procuradoria-Geral de Justiça requer que diversos dispositivos da Lei Municipal n. 8616/2021 e o texto do Decreto Municipal n. 11.102/2021, consoante alhures destacados, sejam varridos do cenário jurídico em face de que apresentam a grave mácula da inconstitucionalidade.

A título de questão prévia, não objeto de irresignação, mas, mesmo assim, importante de ser analisada e materializada no voto, está a competência do colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado para análise da inconstitucionalidade de ato normativo e/ou lei municipal em face da Constituição da República.

É eloquente a percepção de que o controle concentrado de constitucionalidade via ação direta se evidencia falho e incompleto no Sistema Constitucional vigente, haja vista que a Constituição Federal de um lado compreende a relevância e a importância do Município dentro da organização político-administrativa da federação, conferindo-lhe autonomia administrativa e capacidade de gerir os seus próprios interesses, destacando-se dentre eles, a competência para criar leis dentro de sua área de atuação, mas, na mesma dimensão, é omissa no tocante a aferição da constitucionalidade da norma municipal frente à Carta Política Federal, basta o exame do art.102,inc.I da CF/88, *in verbis*:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

I - processar e julgar, originariamente:

*a) a ação direta de inconstitucionalidade **de lei ou ato normativo federal ou estadual** e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal. (grifei)*

De outra banda, a CE/89, na mesma esteira, conferiu ao TJ o controle concentrado da constitucionalidade de **leis ou atos normativos estaduais e/ou municipais em face da própria Constituição Estadual**. Diz o art.95,inc.XII, letra “d”, CE/89, *sic*:

Art. 95. Ao Tribunal de Justiça, além do que lhe for atribuído nesta Constituição e na lei, compete:

(...) XII - processar e julgar:

(...) d) a ação direta da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual perante esta Constituição, e de municipal perante esta ~~e a Constituição Federal~~, inclusive por omissão; (Declarada a inconstitucionalidade da expressão “e a Constituição Federal” na ADI n.º 409/STF, DJE de 26/04/02)

Logo, o sistema passou a apresentar a fissura de que a lei e/ou ato normativo municipal em face da Constituição Federal não foi atribuído o exame concentrado da constitucionalidade a qualquer Órgão do Judiciário, ao menos de modo claro e expresso.

Restou a análise da constitucionalidade do ato/lei municipal frente à Constituição Federal ao Sistema Difuso ou Incidental, que é mais



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

lento, moroso e nem sempre eficaz, pois sujeito ao cumprimento da rede recursal ordinária até chegar ao STF, que dará a última palavra.

Esse parece ser o entendimento consolidado no STF, conforme extraído da leitura da ADI N.2172/MC, Rel. Min. CELSO DE MELO, quando obtempera expressamente que:

“...A fiscalização das leis e atos municipais, nos casos em que estes venham a ser questionados em face da Carta da República, somente se legitima em sede de controle incidental (método difuso). Desse modo, inexistente no ordenamento positivo brasileiro, a ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal, quando impugnada in abstracto em face da Constituição Federal” (grifei).

Flagrando esse hiato no sistema concentrado, algumas Constituições Estaduais buscaram o preenchimento dessa lacuna e alocaram a competência do exame concentrado da constitucionalidade de lei e ato normativo municipal frente à Constituição Federal ao Tribunal de Justiça do respectivo estado. Foi o que aconteceu com São Paulo e Rio Grande do Sul, por exemplo. Todavia, através das ADI n.347/SP e 409/RS, o egrégio STF suspendeu tal atribuição de competência por inconstitucionalidade material.

Restou, então, o controle difuso dos atos e leis municipais frente à Constituição da República.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

A contar de então, não necessariamente nessa ordem, agilizaram-se os mecanismos indiretos de eficácia do controle difuso de constitucionalidade, com a incrementação da ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental cristalizada no §1º do art.102 da CF/88 e disciplinada na Lei Federal n. 9.882/99, que serve de mecanismo colocado à disposição para o exercício do controle abstrato de constitucionalidade, para alegar uma violação a um preceito fundamental da Constituição. Através desse instrumento o STF poderá sanar, de modo rápido e célere, inclusive via liminar, com efeitos *erga omnes* e vinculantes, condutas do poder público que atentem ou coloquem em risco os preceitos fundamentais contidos na Carta Política.

Não é sem razão que o jurista gaúcho LÊNIO STRECK arrematou seu comentário no seguinte sentido:

*“...assim, em face desse processo hermenêutico, torna-se razoável afirmar, a partir da redação da Lei reguladora, que a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) é, efetivamente, um remédio supletivo para os casos em que não caiba ação direta de inconstitucionalidade...” (in *Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: uma nova crítica do direito*, 2ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 2004, p.814)*

Em suma, a ADPF passou a uma típica ação de controle concentrado e principal de constitucionalidade com o objetivo de defesa de preceitos fundamentais ameaçados ou lesados por qualquer ato do poder público e, mais ainda, a lei regulamentadora trouxe para o controle concentrado leis municipais, estaduais e federais, ampliando, então, definitivamente, esse controle pelo STF.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

Outro instrumento de controle de constitucionalidade difuso foi a criação da Sumula Vinculante, por intermédio da EC n. 45/2004, que deu novo vigor ao Sistema brasileiro, de modo que viabilizou que o STF edite súmulas de caráter vinculante todas as vezes que a questão constitucional tenha sido objeto de reiteradas decisões. Buscou-se, desse modo, resgatar a efetividade do devido processo legal por meio de um instituto que irá estabelecer o entendimento da Suprema Corte Federal com observância obrigatória por todos os órgãos e entes derivados dos Poderes Constituídos.

Sem embargo das considerações supra, aqui no presente processo estamos diante de legislação municipal que afrontou a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Legislação Federal, além de violar, modo simultâneo, também as definições exegéticas da legislação federal sobre a temática em causa, estas sedimentadas pelo egrégio STF através do julgamento do RE n.1.054.110, recebido com Repercussão Geral e igualmente da ADPF n. 449, onde foram traçados os limites da atuação legislativa municipal, com força específica, vinculativa e com eficácia *erga omnes*.

Logo, presente a viabilidade do processo objetivo estadual como parâmetro de controle evocado na inicial. Deduzida causa de pedir que envolva ofensa às Constituições do Estado e da República, em especial o direito fundamental ao trabalho, livre iniciativa e livre concorrência mostra-se adequada a representação perante o TJ, sendo irrelevante que a norma tida por violada revele a reprodução de normais constitucionais federais, por transposição ou por remissão.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

De outra banda, mister assentar que ao analisar os dispositivos suscitados é perceptível que as normas constitucionais são de observância obrigatória pelos Estados-membros, ainda que não constem expressamente do texto da Constituição Estadual, chamada de transposição normativa implícita. Os municípios, como corolário, também estão sob o jugo dessa observância obrigatória. Aliás, nesse sentido, milita a orientação jurisprudencial da egrégia Corte Suprema, *expressis verbis*:

Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Parâmetro de controle. Regime de subsídio. Verba de representação, 13º salário e terço constitucional de férias.

1. Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. Precedentes.

2. O regime de subsídio é incompatível com outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, o que não é o caso do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias, pagos a todos os trabalhadores e servidores com periodicidade anual.

3. A “verba de representação” impugnada tem natureza remuneratória, independentemente de a lei municipal atribuir-lhe nominalmente natureza indenizatória. Como consequência, não é compatível com o regime constitucional de subsídio. 4. Recurso parcialmente provido.

(RE 650898, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 01-02-2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

- MÉRITO DJe-187 DIVULG 23-08-2017 PUBLIC 24-08-2017)

Destarte, em arremate, se justifica a ADI, tal como proposta.

I – DAS PRELIMINARES –

1.) UBER como *amicus curiae* –

A matéria é objeto de irresignação lançada pela Prefeita de Santa Cruz do Sul, representando o respectivo Município, conforme petitório/informações de 03/10/2023.

Todavia, mister realçar que a decisão de admissão da figura do *amicus curiae*, seja de ofício ou por provocação, NÃO é passível de recurso, por expressa disposição legal, *sic*:

*Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, **por decisão irrecorrível**, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.*

Ademais, como se já não bastasse para afastar qualquer impeço que possa ser suscitado à ilustre decisão monocrática, lançada em 31/08/2023, devo ponderar que a mesma, da lavra da culta Desa. MATILDE CHABAR MAIA, está escoreita e corretamente fundamentada, pelo que peço *vênia* para transcrevê-la na integralidade:



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

(...)

Vistos.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul objetivando a retirada do ordenamento jurídico dos incisos VI, IX e XIII, bem como do parágrafo 4º, do artigo 7º, do inciso I, alíneas “c”, “e”, “f”, “g” e “h”, do inciso II, alínea “c”, e do parágrafo 2º do artigo 8º e do inciso I do artigo 10, todos da Lei Municipal nº 8.616/2021 e do Decreto nº 11.102/2021, ambos do Município de Santa Cruz do Sul, que dispõem sobre a regulamentação da atividade de transporte remunerado privado individual de passageiros.

Em petição (fls. 148-164), a UBER DO BRASIL TECNOLOGIA LTDA informa possuir representatividade para intervir nesta demanda, tendo condições de auxiliar com informações e elementos importantes para a máxima qualificação do debate das questões suscitadas. Discorre sobre a relevância jurídica, social e econômica da matéria debatida, bem como do serviço prestado. Requer sua habilitação como amicus curiae neste feito.

2. Inicialmente, registro que o Código de Processo Civil prevê, em seu artigo 138, a possibilidade de intervenção do amicus curiae, tendo por fim uma prestação jurisdicional mais adequada, in verbis:

Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

§ 1º A intervenção de que trata o caput não implica alteração de competência nem autoriza a interposição de recursos, ressalvadas a oposição de embargos de declaração e a hipótese do § 3º.

§ 2º Caberá ao juiz ou ao relator, na decisão que solicitar ou admitir a intervenção, definir os poderes do amicus curiae.

§ 3º O amicus curiae pode recorrer da decisão que julgar o incidente de resolução de demandas repetitivas.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

O caso concreto trata de uma ação direta de inconstitucionalidade, cujo procedimento está previsto na lei nº 9.868/99¹, sendo regra a não intervenção de terceiros, já que demanda evidentemente objetiva.

Todavia, o artigo 7º da Lei nº 9.868/99 prevê exceção à mencionada regra, ao admitir a manifestação de outros órgãos ou entidades diante da relevância da matéria e a representatividade dos postulantes².

A hipótese em análise se insere na exceção à regra, seja pela representatividade que a Requerente possui, seja pelo conhecimento específico que pode auxiliar na resolução da controvérsia.

Registro que o Supremo Tribunal Federal, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 449, ajuizada pelo Diretório Nacional do Partido Social Liberal, na qual era postulada a declaração de inconstitucionalidade, com redução do texto, dos arts. 1º e 2º da Lei Municipal de Fortaleza nº 10.553/2016, que dispõem sobre a proibição do uso de carros particulares cadastrados ou não em aplicativos, para o transporte remunerado individual de pessoas no Município de Fortaleza, admitiu o ingresso da empresa UBER como amicus curiae.

Ao admitir o ingresso da UBER, assim se manifestou o e. Relator, Min. Luiz Fux:

(...)

O ordenamento jurídico-positivo brasileiro autorizou, no art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.868/99, a admissão de terceiros, na qualidade de amici curiae, desde que investidos de representatividade adequada, nos processos de fiscalização abstrata e concentrada de constitucionalidade.

Isso porque, a despeito de sua tradicional qualificação como processo objetivo, o controle concentrado e abstrato de constitucionalidade não deve cingir-se apenas ao mero

¹ Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

² Art. 7º Não se admitirá intervenção de terceiros no processo de ação direta de inconstitucionalidade.

(...)

^{2º} O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

cotejo de diplomas normativos, mas também deve considerar o cenário fático sobre o qual incide a norma objurgada, ampliando o acesso à jurisdição constitucional a novos atores que, em alguma medida, sejam afetados em sua esfera jurídica.

Com efeito, o telos precípua da intervenção do amicus curiae consiste na pluralização do debate constitucional, com vistas a municiar a Suprema Corte dos elementos informativos possíveis e necessários ou mesmo trazer novos argumentos para o deslinde da controvérsia, superando, ou senão amainando, as críticas concernentes à suposta ausência de legitimidade democrática de suas decisões.

Nesse novo cenário de democratização da jurisdição constitucional, a habilitação de entidades representativas se legitima sempre que restar efetivamente demonstrado, in concreto, o nexo de causalidade entre as finalidades institucionais da entidade postulante e o objeto da ação direta.

Dessarte, nos termos do art. 7º, § 2º, da Lei 9.868/1999, compete ao Relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, por meio de despacho irrecorrível, admitir ou não pedidos de intervenção de interessados na condição de amicus curiae.

Ex positis, passo a decidir.

O ingresso da figura do amicus curiae na arguição de descumprimento de preceito fundamental é admitido quando da relevância da matéria e da representatividade adequada (art. 138, CPC/2015 c/c art. 7º, § 2º, da Lei n. 9.868/1999), apoiado a fundamentos constitucionais da pluralidade democrática da denominada sociedade aberta dos intérpretes da Constituição e da razoável duração dos processos (CRFB/1988, art. 1º, caput e parágrafo único c/c art. 5º, LXXVIII).

No caso sub examine, há pertinência entre a questão de fundo debatida nos presentes autos e as atribuições institucionais da Requerente, com a devida representatividade, o que autoriza a sua admissão no processo como amicus curiae.

Ex positis, ADMITO o ingresso do UBER DO BRASIL TECNOLOGIA LTDA. no feito, na qualidade de amicus curiae.

Assim, tendo em mente a questão debatida no feito, e as atribuições institucionais da requerente que podem trazer



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

maiores informações para o deslinde do feito e a sua representatividade, de ser acolhido o pedido.

No mais, ausente pedido liminar, recebo a inicial.

2. Ante o exposto, recebo a inicial, defiro o ingresso da UBER DO BRASIL TECNOLOGIA LTDA como amicus curiae, devendo ser intimada para apresentar as informações que entender adequadas, no prazo de 15 dias.

(...)

Rejeito, pois, sem fundamento jurídico, a irresignação manifestada pela ilustre Prefeita de Santa Cruz do Sul, em petição lançada em outubro de 2023 de modo que mantenho a UBER tal como concebida e postulada, na condição de *amicus curiae*.

2)Da Inépcia da Petição Inicial -

A ilustre Prefeita de Santa Cruz do Sul, via informações, argumenta com a inépcia da petição inicial da ADI, mormente no que toca a ausência de fundamentação e argumentação dialógica relativamente ao art.8º,inc.I, alíneas “c”, “e”, “f”, “g” e “h”, pois a peça portal não teria referido qual o texto da Constituição teria havido violação.

Em que pese a alegação de inépcia da inicial, *data vênia*, não acolho dita preliminar, pois não compartilho de mesmo entendimento, mormente porque os elementos e pressupostos legais atinentes ao caso estão devidamente preenchidos e, ademais, oferecem condições de serem contestados ou impugnados pela parte contrária, de tal modo que viabilizou o contraditório e a ampla defesa.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

A inicial está fundamentada de modo suficiente, vem instruída com os documentos necessários (art.320,CPC) e apresenta os requisitos mínimos indispensáveis (art.319,CPC), tanto que não foi sequer determinada a emenda ou complementação (art.321,CPC), viabilizando a instauração do pleno contraditório. Logo, destarte, não há como ser acolhida a preliminar de inépcia, ainda que tenha sido superficial em determinado assunto, mas a suficientemente clara e inteligível para viabilizar o contraditório.

Com efeito, não vislumbro a pecha da inépcia da inicial, pois destaca os textos que entende inconstitucionais e os confronta com os Textos das Constituições Federal e Estadual, tracejando razoável argumentação e requerendo providências judiciais, cumprindo, destarte, também os requisitos do art.3º da Lei Federal n. 9868/99.

Rejeito, pois, a preliminar.

II – DO MÉRITO –

No tocante ao mérito, contudo, a demanda procede parcialmente, malgrado o esforço e a tessitura das alegações das defesas.

Acontece que a matéria está devidamente esquadrihada na jurisprudência do egrégio STF e se encaminha, doravante, para uma situação de estabilidade e pacificidade, descabendo tergiversações.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

Percebe-se, pois, do relatório, que o objeto da Lei Municipal inquinada de inconstitucional e igualmente, na mesma medida, do Decreto regulamentar, dizem respeito a disciplina sobre a “atividade de transporte motorizado remunerado privado individual de passageiros”.

Nesse diapasão, se sabe, até porque resulta de texto expresso, que a Constituição Federal atribuiu competência privativa à União para legislar sobre trânsito e transporte *ex vi legis* do art.22,inc.XI, *sic*:

Art.22. Compete privativamente à União legislar sobre:

*...
XI – trânsito e transporte*

Com efeito, como decorrência, a competência legislativa em matéria de trânsito e transporte, de regra, é restrita à União. Concebe-se, no entanto, a reserva de competência aos Municípios, nessa matéria, sobre trânsito e transporte, quando prevalecer o interesse **exclusivamente local**. As regras gerais são estabelecidas pela União no sentido de uniformizar a circulação viária do País, de modo uníssono. Como não poderia ser diferente, é permitido, modo muito restrito, aos Municípios, legislarem sobre trânsito e transporte apenas e tão somente no que toca as peculiaridades da localidade, já que vivemos num País geograficamente continental em que múltiplas facetas locais devem ser ponderadas e reguladas na esfera restrita de cada ente municipal, mas sempre e, em qualquer hipótese, sem violar ou arranhar o modelo nacional.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

Abro em parte pequena tergiversação com a fundamentação exordial, pois percebo da leitura da legislação municipal que, na verdade, não há regulação em matéria relacionada a “trânsito e transporte”, competência legislativa privativa da União (art. 22, XI, CRFB/88). Se bem esquadrinhada a questão posta em julgamento, percebe-se que a disciplina é lateral, diz com assunto de interesse local, o que enseja e viabiliza a suplementação da legislação local. Aliás, nesse sentido milita a distribuição de competência, quer na CF/88, quer, também, na CE/89.

Diz a CF/88, nessa temática:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

A CE/89, tem redação similar, *sic*:

Art. 13. É competência do Município, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado: (...)

III - regular o tráfego e o trânsito nas vias públicas municipais, atendendo à necessidade de locomoção das pessoas portadoras de deficiência;

Com efeito, o simples fato de a matéria estar prevista como competência privativa da União – trânsito e transporte -, não significa, por si só, que o município não possa legislar sobre o assunto, sobretudo porque, a repartição de competência está distribuída segundo a predominância do interesse, tanto que compete à União a competência sobre matérias e questões de interesse geral, aos Estados o interesse



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

regional e, por fim, aos Municípios, na base da pirâmide de distribuição de competências, com a disciplina do interesse local.

Nesse espaço legislativo, *data vênia*, eu enquadraria a Lei Municipal n.8.616/21 e o Decreto Regulamentar n. 11.102/21, dentro da competência formal do ente municipal, já que, em princípio, não se trata de normas gerais ou regionais, mas meramente locais. Não vislumbro, de outra banda, como decorrência, inconstitucionalidade formal na legislação inquinada.

É de fácil percepção que a normativa impugnada, ao regulamentar o exercício da atividade de transporte remunerado privado individual de passageiros não pretendeu instituir regra de caráter geral ou regional, tampouco criou normas concernentes “ao trânsito e transporte”; houve, apenas, regulamentação do referido serviço, de acordo com as suas peculiaridades locais, de modo que não há falar em usurpação de competência. A norma questionada, na verdade, pretende regulamentar o “serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros na categoria Aplicações de Internet” naquilo em que o interesse local prevalece, como o faz com outras atividades econômicas, no exercício de seu poder de polícia.

Esse conflito, envolvendo a competência e legitimidade do ato legislativo expedido pelo Município, ora em debate nesta ação direta de inconstitucionalidade, não é novidade entre os atores, pois como destacado nas informações prestadas pela Autoridade responsável pelo



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

ato impugnado, consta a existência de diversas ações civis públicas, aforadas pela municipalidade contra a UBER (Proc.n. 50002795520238210026), GARUPA (Proc.n. 50033722620238210026), F. DA SILVEIRA PEREIRA LTDA (Proc.n. 50033280720238210026) e contra a empresa 99 (Proc.n. 50033203020238210026).

Todavia, nenhuma dessas demandas já foi alvo de julgamento definitivo, pelo que não obliteram o avanço e o julgamento desta ADI, cujo espectro é preciso e específico. Afora isso, não veio aos autos melhores e outros documentos que infirmasse maiores comentários em torno dessas demandas, justamente por isso, faço apenas o registro.

Sem embargo, é cabível ao Município regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte individual de pessoas, sem extrapolar, contudo, os limites de sua competência constitucional para dispor sobre assuntos de peculiar interesse local, bem como os parâmetros conferidos pela legislação federal, na forma do art. 30, I e II, da CRFB/88.

Destaco que não foi outra a orientação firmada recentemente, em sede de repercussão geral, pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 1054110, como será exposto abaixo.

Na sequência, e obedecendo ao referido comando constitucional, a União legislou sobre *trânsito e transporte* ao editar o Código de Trânsito Brasileiro - CTB, o qual prevê um Sistema Nacional de



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

Trânsito, instituído pelo Capítulo II e que atribui aos três entes da federação uma série de funções legislativas e administrativas na matéria.

A evolução tecnológica, sempre em expansão e avanços, exigiu do legislador federal a disciplina sobre o transporte remunerado privado individual de passageiro, não aberto ao público, para realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede. Desta feita, surgiu a Lei Federal n. 12.587/2012 que, modo embrionário, disciplinou a matéria dessa novidade de transporte privado e individual ou compartilhado, mediante aplicativo de internet, de acesso público, de fácil uso e de eficácia comprovada que, a essa altura, já quebrava o monopólio do sistema vetusto do permissionamento de táxis.

A Lei Federal n. 12.587/2012 instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU, que tem por alvo a disciplina dos diferentes modos de transporte, no seguinte sentido:

Art. 1º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é instrumento da política de desenvolvimento urbano de que tratam o inciso XX do art. 21 e o art. 182 da Constituição Federal, objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município.

Parágrafo único. A Política Nacional a que se refere o caput deve atender ao previsto no inciso VII do art. 2º e no § 2º do art. 40 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade).



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

Art. 2º A Política Nacional de Mobilidade Urbana tem por objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.

Esse Plano Nacional de Mobilidade Urbana, por seu turno, sofreu o incremento da Lei Federal n.13.640/2018, que proporcionou a modificação de redação do inc. X do art.4º, quando, então, passou à seguinte dicção, *in litteris*:

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)

Nesse ponto, a Legislação federal, no traçado do PNMU, por força dessa última modificação legislativa (Lei n. 13.640/18), reservou aos municípios o direito-dever de fiscalizar e regulamentar esse novo modal de transporte preconizado no inc.X do art.4º (transporte privado individual de passageiro), até então inexistente.

Nesse diapasão, malgrado a extensão aos municípios o direito-dever de fiscalizar e regular o novo modal de transporte, a legislação estabeleceu limites à atuação municipal, ou seja, previamente pavimentou os limites de exclusividade da competência do ente



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

municipal quando expressamente deixou claro nos arts.11-A e 11-B, o quanto segue:

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)

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)



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

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

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

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

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

Destarte, percebe-se, disso não há dúvidas, basta a leitura do texto legislativo, que as balizas de atuação dos municípios na temática relativa ao serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros foram disciplinadas de modo bastante estreitas, não admitindo o exorbitamento, sob pena de desbordar do Sistema.

Com efeito, o Poder Público habituado a intervir em toda e qualquer atividade econômica, quer para regular, quer para tributar, a hipótese não fugiu à regra, tanto que os municípios passaram a disciplinar e esmiuçar a regulação e fiscalização, a ponto de quase sufocar essa nova alternativa de transporte. Diversas foram as demandas judiciais que tiveram por objetivo reavivar os limites regulatórios dos entes municipais, tamanha a sede de interferência.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

Essas demandas chegaram ao egrégio STF que se viu obrigado a reassentar os limites impostos pela legislação federal à luz do Texto Máximo, tanto assim que cimentaram posição através de ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e RE – Recurso Extraordinário, este com repercussão geral, *expressis verbis*:

DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E REGULATÓRIO. PROIBIÇÃO DO LIVRE EXERCÍCIO DA ATIVIDADE DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS. INCONSTITUCIONALIDADE. ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS LIBERDADES. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LIVRE INICIATIVA E DO VALOR SOCIAL DO TRABALHO (ART. 1º, IV), DA LIBERDADE PROFISSIONAL (ART. 5º, XIII), DA LIVRE CONCORRÊNCIA (ART. 170, CAPUT), DA DEFESA DO CONSUMIDOR (ART. 170, V) E DA BUSCA PELO PLENO EMPREGO (ART. 170, VIII). IMPOSSIBILIDADE DE ESTABELECIMENTO DE RESTRIÇÕES DE ENTRADA EM MERCADOS. MEDIDA DESPROPORCIONAL. NECESSIDADE DE REVISÃO JUDICIAL. MECANISMOS DE FREIOS E CONTRAPESOS. ADPF JULGADA PROCEDENTE.

1. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é cabível em face de lei municipal, adotando-se como parâmetro de controle preceito fundamental contido na Carta da República, ainda que também cabível em tese o controle à luz da Constituição Estadual perante o Tribunal de Justiça competente.

2. A procuração sem poderes específicos para ajuizar a Arguição 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



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 09/02/2011; ADI 5287, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 18/05/2016.

4. A União possui competência privativa para legislar sobre “diretrizes da política nacional de transportes”, “trânsito e transporte” e “condições para o exercício de profissões” (art. 22, IX, XI e XVI, da CRFB), sendo vedado tanto a Municípios dispor sobre esses temas quanto à lei ordinária federal promover a sua delegação legislativa para entes federativos menores, considerando que o art. 22, parágrafo único, da Constituição faculta à Lei complementar autorizar apenas os Estados a legislar sobre questões específicas das referidas matérias. Precedentes: ADI 3136, Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2006, DJ 10/11/2006; ADI 2.606, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ de 07/02/2003; ADI 3.135, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ de 08/09/2006; e ADI 3.679, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 03/08/2007; ARE 639496 RG, Relator(a): Min. Cezar Peluso, julgado em 16/06/2011; ADI 3049, Relator(a): Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 04/06/2007.

5. O motorista particular, em sua atividade laboral, é protegido pela liberdade fundamental insculpida no art. 5º, XIII, da Carta Magna, submetendo-se apenas à regulação proporcionalmente definida em lei federal, pelo que o art. 3º, VIII, da Lei Federal n.º 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) e a Lei Federal n.º 12.587/2012, alterada pela Lei n.º 13.640 de 26 de março de 2018, garantem a operação de serviços remunerados de transporte de passageiros por aplicativos. 6. A liberdade de iniciativa garantida pelos artigos 1º, IV, e 170 da Constituição brasileira consubstancia cláusula de proteção destacada no ordenamento pátrio como fundamento da República e é característica de seletor grupo das Constituições ao redor do mundo, por isso que não pode ser amesquinhada para afastar ou restringir injustificadamente o controle judicial de atos normativos que afrontem liberdades econômicas básicas.

7. O constitucionalismo moderno se fundamenta na necessidade de restrição do poder estatal sobre o funcionamento da economia de mercado, sobrepondo-se o Rule of Law às iniciativas autoritárias destinadas a concentrar privilégios, impor o monopólio de meios de produção ou estabelecer salários, preços e padrões arbitrários de qualidade, por gerarem ambiente hostil à



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

competição, à inovação, ao progresso e à distribuição de riquezas. Literatura: ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. Por que as nações fracassam – As origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Trad. Cristiana Serra. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

8. A teoria da escolha pública (public choice) vaticina que o processo político por meio do qual regulações são editadas é frequentemente capturado por grupos de poder interessados em obter, por essa via, proveitos superiores ao que seria possível em um ambiente de livre competição, porquanto um recurso político comumente desejado por esses grupos é o poder estatal de controle de entrada de novos competidores em um dado mercado, a fim de concentrar benefícios em prol de poucos e dispersar prejuízos por toda a sociedade. Literatura: STIGLER, George. "The theory of economic regulation". in: The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 2, No. 1 (Spring, 1971).

9. O exercício de atividades econômicas e profissionais por particulares deve ser protegido da coerção arbitrária por parte do Estado, competindo ao Judiciário, à luz do sistema de freios e contrapesos estabelecidos na Constituição brasileira, invalidar atos normativos que estabeleçam 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.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

12. *O arcabouço regulatório dos táxis no Brasil se baseia na concessão de títulos de permissão a um grupo limitado de indivíduos, os quais se beneficiam de uma renda extraordinária pela restrição artificial do mercado, de modo que o ativo concedido não corresponde a qualquer benefício gerado à sociedade, mas tão somente ao cenário antinatural de escassez decorrente da limitação governamental, sendo correto afirmar que os princípios constitucionais da igualdade (art. 5º, caput), da livre iniciativa (artigos 1º, IV, e 170) e da livre concorrência (art. 173, § 4º) vedam ao Estado impedir a entrada de novos agentes no mercado para preservar a renda de agentes tradicionais. Jurisprudência: ADI 5062, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 27/10/2016.*

13. **A proibição legal do livre exercício da profissão de transporte individual remunerado afronta o princípio da busca pelo pleno emprego, insculpido no art. 170, VIII, da Constituição, pois impede a abertura do mercado a novos entrantes, eventualmente interessados em migrar para a atividade como conseqüência da crise econômica, para promover indevidamente a manutenção do valor de permissões de táxi.**

14. *A captura regulatória, uma vez evidenciada, legitima o Judiciário a rever a medida suspeita, como instituição estruturada para decidir com independência em relação a pressões políticas, a fim de evitar que a democracia se torne um regime serviente a privilégios de grupos organizados, restando incólume a Separação dos Poderes ante a atuação dos freios e contrapesos para anular atos arbitrários do Executivo e do Legislativo.*

15. *A literatura do tema assenta que, verbis: “não há teoria ou conjunto de evidências aceitos que atribuam benefícios sociais à 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*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

informação por aplicativos de transporte individual privado, tornando despicienda a padronização dos serviços de táxi pelo poder público. Literatura: MACKAAY, Ejan. Law and Economics for Civil Law Systems. Cheltenham: Edward Elgar, 2013.

17. Os benefícios gerados aos consumidores pela atuação de aplicativos de transporte individual de passageiros são documentados na literatura especializada, que aponta, mediante métodos de pesquisa empírica, expressivo excedente do consumidor (consumer surplus), consistente na diferença entre o benefício marginal na aquisição de um bem ou serviço e o valor efetivamente pago por ele, a partir da interação entre a curva de demanda e o preço de mercado, por isso que a proibição da operação desses serviços alcança efeito inverso ao objetivo de defesa do consumidor imposto pelos artigos 5º, XXXII, e 170, V, da Constituição.

18. A Constituição impõe ao regulador, mesmo na tarefa de ordenação das cidades, a opção pela medida que não exerça restrições injustificáveis às liberdades fundamentais de iniciativa e de exercício profissional (art. 1º, IV, e 170; art. 5º, XIII, CRFB), sendo inequívoco que a necessidade de aperfeiçoar o uso das vias públicas não autoriza a criação de um oligopólio prejudicial a consumidores e potenciais prestadores de serviço no setor, notadamente quando há alternativas conhecidas para o atingimento da mesma finalidade e à vista de evidências empíricas sobre os benefícios gerados à fluidez do trânsito por aplicativos de transporte, tornando patente que a norma proibitiva nega “ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente”, em contrariedade ao mandamento contido no art. 144, § 10, I, da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional nº 82/2014.

***19. Arguição de Descumprimento de Preceito 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): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 08-05-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-190 DIVULG 30-08-2019 PUBLIC 02-09-2019)*

**DIREITO CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO.
REPERCUSSÃO GERAL. TRANSPORTE INDIVIDUAL**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

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



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

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 1.054.110, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 09-05-2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-194 DIVULG 05-09-2019 PUBLIC 06-09-2019).

Destacou o STF, guardião da Constituição Federal, que a Lei Federal 13.640/2018 foi editada, precisamente com o intuito de superar as sucessivas tentativas municipais de criar embaraços à atuação dos motoristas e das empresas de tecnologia nesse segmento.

Com efeito, como disposto, embora repetitivo, não flagro inconstitucionalidade formal na legislação discutida, visto que o Município possui competência suplementar, não primária, para legislar sobre transporte privado individual de passageiros, limitando-se às particularidades locais. Essa é a previsão expressa do art. 11-A da Lei Federal nº 12.587/2012 com a redação que lhe foi atribuída pela Lei Federal n. 13.640/2018, ambas já transcritas no que interessa. Todavia, tal competência deve ser sopesada juntamente com os princípios constitucionais da livre iniciativa, liberdade profissional e da livre concorrência, os quais, sem embargo, não podem sofrer direta ou disfarçadamente restrições desproporcionais e abusivas, cujo objetivo possa ser o de justamente esvaziar tais conquistas sociais.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

Nesse aspecto, no tocante a dissertação sobre o fundamento da ordem econômica, ao lado da livre iniciativa e valorização do trabalho humano, como princípios orientadores da livre concorrência e da defesa do consumidor, trago à colação alguns fundamentos esposados pela eminente Des. MARILENE BONZANINI na relatoria da ADI n. 70075503433, ao disciplinar situação bastante análoga à presente, quando decretada a inconstitucionalidade material da lei municipal de Porto Alegre, ocasião em que verberou o que segue, *in verbis*:

(...)

A livre iniciativa é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, além de ser também orientadora da ordem econômica, consoante o disposto nos artigos 1º e 170 da CRFB/88:

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:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

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.

Como fundamento da ordem econômica, ao lado da livre iniciativa, está a valorização do trabalho humano, assim como são princípios orientadores a livre concorrência e a defesa do consumidor. Nesse cenário, ensina José Afonso da Silva³:

“A Constituição declara que a ordem econômica é fundada na valorização do trabalho humano e na iniciativa privada. Que significa isso? Em primeiro lugar que dizer precisamente que a Constituição consagra uma economia de mercado, de natureza capitalista, pois a iniciativa privada é um princípio básico da ordem capitalista. Em segundo lugar significa que, embora capitalista, a ordem econômica dá prioridade aos valores sociais do trabalho humano sobre os demais valores da economia de mercado. Conquanto se trate de declaração de princípio, essa prioridade tem o sentido de orientar a intervenção do Estado, na econômica, a fim de fazer valer os valores sociais do trabalho que, ao lado da iniciativa privada, constituem os fundamentos não só da ordem econômica, mas da própria República Federativa do Brasil (art. 1º, IV).”

Assim, considerando que o princípio da livre iniciativa não tem caráter absoluto na ordem constitucional⁴, é preciso

³ SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 788.

⁴ Conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não há na ordem constitucional brasileira direitos ou garantias de natureza absoluta: “OS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS NÃO TÊM CARÁTER ABSOLUTO. Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição. O estatuto constitucional das liberdades públicas, ao delinear o regime jurídico a que estas estão sujeitas – e considerado o substrato ético que as informa – permite que sobre elas incidam limitações de ordem jurídica, destinadas, de um lado, a proteger a integridade do interesse social e, de outro, a assegurar a coexistência harmoniosa das liberdades, pois nenhum direito ou garantia pode



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

que seja compatibilizado com outros princípios constitucionais, em especial com a proteção do consumidor e da livre concorrência, podendo, em razão disso, ser limitado.

Com efeito, já assentou o Supremo Tribunal Federal que “o princípio da livre iniciativa, inserido no caput do art. 170 da Constituição nada mais é do que uma cláusula geral cujo conteúdo é preenchido pelos incisos do mesmo artigo. Esses princípios claramente definem a liberdade de iniciativa não como uma liberdade anárquica, mas social, e que pode, conseqüentemente, ser limitada”. (ARE 1.104.226 AgR, rel. Min. Roberto Barroso, j. 27-4-2018.)

Nesse sentido, a própria ordem constitucional autoriza a intervenção do Estado na atividade econômica, a fim de exercer a proteção ao consumidor e ao mercado, por meio de regulação e fiscalização, conforme estabelece o art. 174 da Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Regramento que encontra correspondência na Constituição Estadual do Rio Grande do Sul:

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

I - promoção do bem-estar do homem como fim essencial da produção e do desenvolvimento econômico;

II - valorização econômica e social do trabalho e do trabalhador, associada a uma política de expansão das oportunidades de emprego e de humanização do processo social de produção, com a defesa dos interesses do povo;

(...)

V - convivência da livre concorrência com a economia estatal;

Art. 158. A intervenção do Estado no domínio econômico dar-se-á por meios previstos em lei, para orientar e estimular a produção, corrigir distorções da atividade econômica e prevenir abusos do poder econômico. (...)

ser exercido em detrimento da ordem pública ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros.”(RTJ 173/807-808, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

Art. 266. O Estado promoverá ação sistemática de proteção ao consumidor, de modo a garantir-lhe a segurança e a saúde, e a defesa de seus interesses econômicos.

Parágrafo único. Para atender ao disposto no “caput”, poderá o Estado, na forma da lei, intervir no domínio econômico quando indispensável para assegurar o equilíbrio entre produção e consumo.

Dessa forma, embora a ordem econômica brasileira preste obséquio à livre iniciativa, as atividades exercidas pelos particulares estão sujeitas, não somente ao controle a ser exercido pelo Estado, mas também pelos demais princípios e valores assegurados pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Contudo, a intervenção do poder público deve ser iluminada pelos princípios constitucionais, notadamente pela razoabilidade⁵/proporcionalidade⁶, conforme se extrai do trecho do voto proferido pelo Min. CELSO DE MEELO, na ADI 1.407-DF:

*“O Estado **não pode** legislar abusivamente. A atividade legislativa **está necessariamente sujeita** à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, **veda** os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público.*

*O princípio da proporcionalidade – que extrai a sua justificação dogmática de **diversas** cláusulas constitucionais, **notadamente** daquela que veicula a garantia do ‘**substantive due process of law**’ – acha-se vocacionado a **inibir** e a **neutralizar os abusos** do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria **constitucionalidade material** dos atos estatais.*

*A norma estatal, que **não veicula qualquer conteúdo de irrazoabilidade**, presta obséquio ao postulado da proporcionalidade, ajustando-se à cláusula que consagra,*

⁵ 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: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 7, de 28/06/95) (...)

⁶ Não se desconhece a diferenciação que parcela da doutrina faz entre os princípios.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

em sua dimensão material, o princípio do ‘substantive due process of law’ (CF, art. 5º, LIV).

*Essa cláusula tutelar, ao inibir os efeitos prejudiciais decorrentes do **abuso de poder legislativo**, enfatiza a noção de que a prerrogativa de legislar outorgada ao Estado constitui atribuição jurídica **essencialmente limitada**, ainda que o momento de abstrata instauração normativa possa repousar em juízo meramente político ou discricionário do legislador.”*

Em sentido semelhante, porém em âmbito doutrinário, José dos Santos Carvalho Filho⁷ lecionada que:

“(…) para que a conduta estatal observe o princípio da proporcionalidade, há de revestir-se de tríplice fundamento: (1) adequação, significando que o meio empregado na atuação deve ser compatível com o fim colimado; (2) exigibilidade, porque a conduta deve ter-se por necessária, não havendo outro meio menos gravoso ou oneroso para alcançar o fim público, ou seja, o meio escolhido é o que causa o menor prejuízo possível para os indivíduos; (3) proporcionalidade em sentido estrito, quando as vantagens a serem conquistadas superarem as desvantagens.”

É com tais considerações que se faz necessário examinar se as exigências/condicionantes impostas pela Lei nº 12.162/16 para a prestação do serviço de transporte individual privado de passageiros arranha direitos e princípios constitucionais.

(…)

Como visto, este egrégio Órgão Especial, já consolidou jurisprudência e entendimento no mesmo sentido, qual seja, de reconhecer as limitações de competência e a restrita suplementação de competência atribuída aos municípios em matéria de trânsito e transporte, sempre atento aos princípios da proporcionalidade e

⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 44.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

razoabilidade. Em específico, nesse sentido, trago à luz os precedentes jurisprudenciais específicos, *ad litteram*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL. REGULAMENTAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE REMUNERADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS POR APLICATIVO E OUTRAS PLATAFORMAS DE COMUNICAÇÃO EM REDE. INOCORRÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INEXISTÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA. POSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO DO PODER PÚBLICO NA ATIVIDADE ECONÔMICA. ATUAÇÃO QUE DEVE, CONTUDO, OBSERVAR A RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE DO ESTABELECIMENTO DE REQUISITOS E PRESSUPOSTOS QUE NÃO GUARDAM PERTINÊNCIA COM A LEGISLAÇÃO FEDERAL E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LIVRE INICIATIVA, LIVRE CONCORRÊNCIA, RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE POR MAIORIA.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082077876, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, julgado em: 11-12-2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE SÃO BORJA. REGULAMENTAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE REMUNERADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS POR APLICATIVO E OUTRAS PLATAFORMAS DE COMUNICAÇÃO EM REDE. INOCORRÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INEXISTÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA. POSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO DO PODER PÚBLICO NA ATIVIDADE ECONÔMICA. ATUAÇÃO QUE DEVE, CONTUDO, OBSERVAR A RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE DO ESTABELECIMENTO DE REQUISITOS E PRESSUPOSTOS QUE NÃO GUARDAM PERTINÊNCIA COM A LEGISLAÇÃO FEDERAL E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LIVRE INICIATIVA, LIVRE CONCORRÊNCIA, RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, POR MAIORIA.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084389154, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS,



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em: 14-10-2022)

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)



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. LEI MUNICIPAL 12.162/2016. SERVIÇO DE TRANSPORTE REMUNERADO PRIVADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. INOCORRÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. LIVRE INICIATIVA. INTERVENÇÃO DO PODER PÚBLICO NA ATIVIDADE ECONÔMICA. POSSIBILIDADE. ATUAÇÃO QUE DEVE OBSERVAR A RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. - Preliminar de inconstitucionalidade do art. 92, §2º, da Constituição Estadual e, por consequência, de ilegitimidade ativa. Rejeição. Observada a regra de vedação a concentração da legitimação a um exclusivo órgão (art. 125, §2º, da CRFB/88), afigura-se constitucional o elenco previsto no art. 95, § 2º, da Constituição Estadual, especialmente no que se refere a atribuição ao partido político com representação na Câmara de Vereadores. Caso em que o proponente comprovou no momento da propositura da ação sua representação parlamentar na Câmara de Vereadores de Porto Alegre, preenchendo, assim, o requisito autorizativo previsto no art. 95, § 2º, V, da Constituição Estadual. - Preliminar de não cabimento da demanda em razão de alguns dos parâmetros invocados consistirem em normas da Constituição da República. Afastamento. No âmbito estadual, o controle de constitucionalidade tem como parâmetro apenas as normas estabelecidas na Constituição Estadual, exceto quando se tratar de normas de reprodução obrigatória, tal como decidiu o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o RE 650898. Impossibilidade jurídica do pedido que também encontra óbice nos arts. 1º e 8º, da CERGS, normas remissivas às contidas na CRFB/88, de modo que, por meio delas, eventual parâmetro para aferir a (in)constitucionalidade pode ser buscado na Constituição da República. - Perda parcial do objeto. Superveniente alteração da lei impugnada. Após o ajuizamento da demanda, sobreveio a publicação da lei municipal 12.423/18, a qual revogou alguns dispositivos da lei 12.162/16, bem como alterou a redação de alguns artigos, situação que caracteriza perda parcial do objeto. - Inconstitucionalidade Formal. A normativa impugnada, ao regulamentar o exercício da atividade de transporte remunerado privado individual de passageiros não pretendeu instituir regra de caráter geral ou regional, tampouco criou normas concernentes “ao trânsito e



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

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



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

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)

Como já mencionado, com o desiderato de disciplinar e regular os arts.11-A e 11-B da Lei Federal, alhures transcritos, o Município de Santa Cruz do Sul promulgou a Lei Municipal n.8616, de 16/6/2021 e, na sequência, o Decreto.Municipal n.11.102, de 29/11/2021, ambos em pleno vigor, conforme certidão anexada aos autos.

Contudo, dita legislação municipal foi lançada em desacordo com o que foi decidido pelo egrégio STF e também por este colendo Órgão Especial do TJRS, haja vista que a regulamentação municipal, ora *sub oculi*, contém disposições que extrapolam as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Leis Federais n.12.587/2012 e 13.640/18), impondo exigências e barreiras inconstitucionais às atividades empresariais (plataformas) e incremento de transtornos aos motoristas parceiros, dificultando e restringindo o exercício da atividade laboral estritamente privada.

Penso que não haja divergência na qualificação dessa nova modalidade de transporte como sendo uma atividade empresarial essencialmente privada e que deve obediência às regras de mercado, notadamente aos princípios constitucionais da livre iniciativa e livre concorrência, já que se cuida de atividade essencialmente econômica, direcionada ao atendimento do interesse dos contratantes. Essa conclusão, *data vênia*, encontra respaldo na atual redação da Lei de



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

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.

A conclusão inexcedível é a de que os motoristas que utilizam o aplicativo, por sua vez, exercem atividade de transporte remunerado privado individual de passageiros, cuja previsão legal está nos arts. 3º, incs.I,II e III c/c 4º,inc. X, da Lei Federal 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana - PNMU).

A criação de barreiras legais írritas, ocasionadas por alguns municípios, poderá levar a uma unificação indesejada entre o transporte individual de passageiros de caráter público, como são os táxis, com o transporte individual de passageiro de caráter privado, como são os



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

colaboradores das plataformas que investem em sistemas de circulação e mobilidade.

A regulamentação municipal de Santa Cruz do Sul, de certa forma, ignora a distinção entre o público e o privado, explicitada pelas leis federais, buscando equiparar os serviços como se fossem concorrentes e iguais, prevendo requisitos e exigências burocratizantes à atividade privada que surgiu recentemente, trazendo inovadora opção de mobilidade urbana, que funciona tão bem e agrada a população, coexistindo no mundo atual com os táxis de maneira a dar opção aos cidadãos.

O primeiro e decisivo corolário disso é o seguinte: a regulamentação do serviço privado não pode ser feita por uma forma e com uma intensidade que praticamente o assemelhem ao público, ainda mais quando isso se dá em detrimento dos interesses econômicos e do direito de escolha dos consumidores, como no presente caso. Fato é que os municípios não estão autorizados, portanto, a editar normas primárias sobre a atividade, introduzindo requisitos e limitações que a Lei Federal não impôs, uma vez que isso incorreria em inegável usurpação de competência privativa da União para legislar sobre a matéria.

Ademais, no que se refere à atividade econômica de prestação de serviço de tecnologia, o Marco Civil da Internet (Lei Federal 12.965/2014) garante a “liberdade dos modelos de negócios promovidos na Internet” (art. 3º, VIII). Assim, quaisquer proibições ou restrições desproporcionais impostas por Lei Municipal acabam por atentar contra este novo modelo de negócios, o que, em última análise, prejudica o



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

desenvolvimento da economia do município e arrasa a pecha da inconstitucionalidade material. Transcrevo, por oportuno, o dispositivo mencionado, *expressis verbis*:

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.

Superada a qualificação jurídica da atividade de transporte, ora em debate, destaco abaixo os pontos em que a Lei Municipal n. 8.616/2021 extrapola os limites de sua competência suplementar e passa ao confronto com a Carta Política, no mínimo pelo agravamento desproporcional das exigências legais e constitucionais que informam essa nova modalidade de circulação, como a livre concorrência e livre iniciativa. Antes, porém, faço questão de destacar novamente as premissas de atuação dos municípios nesse novo modal de transporte, a fim de facilitar o cotejo. Nesse cenário, relembro as teses esposadas no **Tema n.967/STF**, destacadas no **RE n.1.054.110/SP**, recebido com repercussão geral, *ipsis litteris*:

Tema 967 - Proibição do uso de carros particulares para o transporte remunerado individual de pessoas.

Teses:

I - 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;

II - No exercício de sua competência para regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal não podem



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal (CF/1988, art. 22, XI).

Por seu turno a legislação federal estabelece os seguintes limites à regulação municipal, conforme os arts.11-A e 11-B da Lei n.12.587/12, com a redação que lhe completou a Lei n. 13.640/18:

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)

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



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

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)*

Essa são as únicas exigências toleradas pela legislação federal aos municípios em matéria serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros. Nada além disso.

Abaixo, elenco os pontos da Lei Municipal n. 8.616/2021 e respectivo Decreto regulamentar, que preveem requisitos restritivos e inconstitucionais para a prestação dos serviços de transporte calcado em plataformas tecnológicas, bem como para a atividade dos motoristas que prestam o serviço de transporte privado individual de passageiros, todos destacados e objeto da petição inicial, *expressis verbis*:

- (art. 7º, VI) - Obrigação para que as empresas de intermediação possuam inscrição no Município de Santa Cruz do Sul

- (art. 7º, IX, e parágrafo 4º e art. 8º, parágrafo 2º) - Obrigação para que as empresas de intermediação



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

compartilhem dados de motoristas e proprietários de veículos, "sempre que solicitado

- (art. 7º, XIII e 10º, I) - Exigência para que as empresas de intermediação autorizem o cadastro de apenas um motorista prestador de serviço por veículo e vedação do exercício da atividade de motorista àqueles que prestem o serviço de transporte escolar coletivo

- (art. 8º, I, alíneas "c", "e", "f", "g" e "h") - Cadastramento dos motoristas, mediante a apresentação de documentos e o preenchimento de requisitos que excedem e não se coadunam com a previsão da LF nº 12.587/2012; e

- (art. 8º, II, "c") - Exigência de limitação de idade veicular de 10 anos de fabricação

Percebe-se do simples confronto, por isso o destaquei na sequência, que a Lei Municipal nº 8.616/2021 contém previsões inconstitucionais e prejudiciais à população e aos próprios motoristas de aplicativos, já que, dentre outros defeitos, desrespeita os limites da intervenção estatal no domínio econômico e contraria os princípios, os valores sociais e as garantias constitucionais do trabalho, do livre exercício profissional e de atividade econômica, da liberdade de iniciativa e de concorrência, da livre escolha e da defesa dos interesses econômicos dos consumidores, da privacidade e da intimidade, do meio ambiente, da mobilidade, da sustentabilidade, da qualidade de vida e da promoção do desenvolvimento tecnológico e da inovação.

Em amiúde:

a) Exigência de inscrição municipal no Município de Santa Cruz do Sul (art. 7º, VI) -

Quanto ao requisito de inscrição municipal das empresas de intermediação em Santa Cruz do Sul, me parece uma demasia, pois nada justifica tal credenciamento perante a Secretaria Municipal de Segurança



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

Transporte e Mobilidade Urbana local, além de não estar prevista na LF 13.640/2018.

Esse requisito previsto na lei municipal interfere claramente no modelo de negócios das empresas de tecnologia, restringindo sua atividade empresarial de forma desarrazoada e abusiva. Implica a um só tempo em restrição da atividade de transporte privado individual, como também, contraria os parâmetros fixados pelo legislador federal. Aliás, ademais, viola as duas teses preconizadas no RE n.1.054.110/SP, fixadas pelo egrégio STF, em nível de Repercussão Geral.

Afora isso, no âmbito de confronto com a Carta Magna, verifico a incompatibilidade dessa exigência com os arts. 1º, IV; 22, I, IX e XI; 170, IV, que tratam da livre iniciativa, bem como da competência privativa da União para legislar sobre direito civil e comercial, trânsito e transporte, além da competência para estabelecimento das diretrizes da política nacional de transporte.

Além disso, como bem explicado na representação, “...o modelo de negócios dos aplicativos de transporte não impõe que se estabeleça inscrição municipal, filial ou escritório em todos os municípios, dada a natureza da atividade que prescinde de presença física da empresa em todos os locais nos quais oferece seus serviços. Muito pelo contrário, a manutenção de tal exigência afronta a ordem econômica nos moldes preconizados pela CF e pela CE (art. 157, V) e poderá impactar negativamente o serviço prestado, resultando no aumento do custo aos usuários e até mesmo na inviabilização da atividade das empresas de tecnologia. Não bastasse isso, o Marco Civil da Internet (art. 3º, VIII), em respeito à livre iniciativa, garante a liberdade de modelo de negócios, o



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

que envolve a conveniência de uma sociedade empresária estabelecer ou não sede em determinada cidade e lá alocar um representante legal. Além disso, cumpre esclarecer que a inscrição municipal somente se faz necessária para quem é contribuinte de ISS no Município ou possui filial que enseje o pagamento de taxa de funcionamento ou semelhante, o que não é o caso da Uber no Município de Santa Cruz do Sul. Isso porque, o ISS devido em razão da prestação de serviços de intermediação digital é pago no local da sede da Uber, qual seja em São Paulo, nos termos do artigo 3º da LC 116/03 e não há estabelecimento/filial da Uber neste Município, nem mesmo a intenção de estabelecê-lo...”

Imagine-se, a vencer essa condição, as empresas de transporte por aplicativo deveriam se credenciar em cada município do País para fins de poderem atuar (só no RS seriam 497 inscrições), seria uma burocracia infernal e desnecessária, além de manifestamente ilegal, pois a lei de regência não exige.

Afora isso, como se não bastasse, violaria a primeira tese do Tema 967, que é impor restrição a atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência;

b- Imposição de obrigação de compartilhamento de dados de motoristas e proprietários de veículos, “sempre que solicitado” e informação ao Município na hipótese de descadastramento de motorista, a fim de manter atualizada a relação de motoristas parceiros cadastrados no Município (art. 7º, IX, e parágrafo 4º e art. 8º, parágrafo 2º) -

As disposições contidas na norma questionada são excessivamente genéricas com relação aos dados administrados pelas



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

empresas de aplicativos, pior, exigindo seu compartilhamento com o município de modo irrestrito, não obstante a existência de informações sensíveis e sigilosas e sua proteção pelo Marco Civil da Internet e pela CF.

É de sabença geral que a Constituição Federal assegura a todos os indivíduos o direito fundamental à proteção de seus dados pessoais (art. 5º, LXXIX), o que fortalece ainda mais as disposições previstas na Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD - Lei 13.709/2018), em especial quanto aos requisitos para um adequado tratamento de dados pessoais e observância dos direitos dos titulares de dados.

Carente de consistência prática e finalidade pública indispensáveis para o acesso e compartilhamento de informações com a municipalidade, de modo que tal persecução se erige em mais uma restrição e ameaça à eficácia e eficiência do novo modal de transporte.

Ademais, em arremate ao tópico – compartilhamento de dados -, este colendo Órgão Especial já se debruçou sobre essa matéria em específico, quando do julgamento da ADI n.70075503433, já referida e transcrita, ocasião em que a eminente Relatora, Desa. MARILENE BONZANINI, afirmou a inconstitucionalidade, tecendo os seguintes argumentos, *sic*:

(...)

Ainda que os municípios sejam competentes para regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros, a imposição de compartilhamento de informações sobre



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

cada viagem (origem e destino, tempo e distância, mapa do trajeto, identificação do condutor, quantia paga pelo serviço), além de outros dados que podem ser solicitados pela EPTC, extrapola os limites de sua competência constitucional. Não bastasse isso, o Município pretende obrigar que a autorizatária comunique os motivos que levaram ao descredenciamento de condutores de veículos. Não vislumbro justificativa para esta imposição nos termos dos dispositivos acima transcritos, os quais conflitam com os princípios da privacidade e da proporcionalidade.

Com efeito, a privacidade é protegida constitucionalmente (art. 5º, X, da CRFB/88º). Embora não seja absoluta, a intervenção nesse direito exige motivação adequada a justificar o afastamento dessa garantia fundamental; ausente na hipótese.

Não se pode esquecer que, ainda, que a Lei 12.965/2014 assegura o direito de privacidade aos usuários no acesso à internet, nos seguintes termos:

Art. 7º O acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania, e ao usuário são assegurados os seguintes direitos:

I - inviolabilidade da intimidade e da vida privada, sua proteção e indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

Art. 10. A guarda e a disponibilização dos registros de conexão e de acesso a aplicações de internet de que trata esta Lei, bem como de dados pessoais e do conteúdo de comunicações privadas, devem atender à preservação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das partes direta ou indiretamente envolvidas.

Para além disso, a transmissão dessas informações particularizadas ao poder público viola a proporcionalidade, pois: (i) não é adequada ao fim que se destina, consistente na regulamentação do serviço de transporte em si; (ii) não é necessária, pois caso o Município tivesse interesse em tais dados para subsidiar o

⁸ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

planejamento da mobilidade urbana, as informações restringir-se-iam aos dados gerais⁹; (iii) nem é proporcional, pois o resultado que se obteria não é suficiente quando sopesado com a invasão à privacidade dos usuários e dos motoristas.

Inconstitucionais, portanto, os artigos 3º e 14, bem como o inciso II do art. 17, todos da Lei 12.162/2016, por afrontarem a privacidade dos usuários do serviço, bem como o princípio da proporcionalidade.

(...)

Na mesma ordem de ideia e no mesmo julgamento supra, obtempero com os fundamentos agregados pelo eminente Des. FRANCISCO JOSÉ MOESCH, plenamente adequados ao caso telado, *expressis verbis*:

(...)

No ponto, entendo existir inconstitucionalidade na imposição de compartilhamento de dados e informações com o Município, porquanto extrapola a previsão da Lei 12.965/2014 e viola os princípios da privacidade e proporcionalidade.

Como bem ressaltado pela Relatora, a imposição "(i) não é adequada ao fim que se destina, consistente

⁹ A título exemplificativo, registro que outras regulamentações, como as dos municípios de São José dos Campos/SP e Vitória/ES, limitaram a exigência de informações a dados estatísticos do funcionamento do serviço, com o propósito de subsidiar o planejamento da mobilidade urbana nos respectivos municípios: Decreto nº 17.462/2017. Art. 4º. As Provedoras de Redes de Compartilhamento credenciadas ficam obrigadas a disponibilizar à Secretaria de Mobilidade Urbana relatórios periódicos, com dados estatísticos, anonimizados e agregados relacionados as rotas e distâncias percorridas em média, estatísticas das viagens iniciadas e/ou finalizadas, com a finalidade de subsidiar o planejamento da mobilidade urbana do Município, desde que garantida a privacidade e a confidencialidade dos dados pessoais dos usuários e motoristas, na forma da legislação vigente; e Decreto nº 16.770/2016, alterado pelo Decreto nº 16.785/2016. Art. 21. As OTTs credenciadas deverão, sempre que solicitado, disponibilizar ao Município de Vitória dados estatísticos e estudos necessários ao controle, aprimoramento e regulação de políticas públicas de mobilidade urbana, garantida a privacidade e confidencialidade dos dados pessoais dos usuários e motoristas; bem como dos dados e segredos empresariais das OTTs na forma da legislação vigente.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

*na regulamentação do serviço de transporte em si;
(ii) não é necessária, pois caso o Município tivesse
interesse em tais dados para subsidiar o
planejamento da mobilidade urbana, as informações
restringir-se-iam aos dados gerais; (iii) nem é
proporcional, pois o resultado que se obteria não é
suficiente quando sopesado com a invasão à
privacidade dos usuários e dos motoristas.”
(...)*

Assim, suplantada a temática pela inconstitucionalidade material dessa exigência.

c- Exigência de autorização do cadastro de apenas um motorista prestador de serviço por veículo e para que impeça o cadastro daqueles que prestem serviço de transporte escolar coletivo (art. 7º, XIII e 10, I) –

Duas exigências infundadas e inexplicáveis, além de manifestamente inconsistentes e ilegais.

Quanto à restrição de cadastro de apenas um motorista prestador de serviço por veículo, está o legislador municipal intervindo no modelo de negócios das plataformas, e restringindo os benefícios da economia de compartilhamento, em clara violação ao princípio da livre iniciativa, acarretando a redução de oferta de serviços aos consumidores.

Trata-se de medida desarrazoada e igualmente desproporcional que viola os artigos 1º, IV, 5º, XIII, 30, I e II e 170, *caput* e incisos IV, V, VII e VIII (**desenvolvimento, trabalho e inclusão**), *caput* e incisos IV, V, VII e VIII, e art. 22, I, IX, XI e XVI (competência) da CF. Ofende, no mesmo sentido, o que estabelece a Constituição Estadual, no seu art. 157, incisos I e II.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

Afora isso, como se não bastasse, violaria a primeira tese do **Tema 967** (RE n. 1.054.110/SP), que é impor restrição a atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência.

d- Exigência de cadastramento dos motoristas junto ao Município, mediante a apresentação de documentos e o preenchimento de requisitos que não se coadunam com a previsão da LF nº 12.587/2012 (art. 8º, I, alíneas “c”, “e”, “f”, “g” e “h”) -

A Lei Municipal n. 8.616/2021 impõe que os motoristas credenciados nas “empresas de intermediação do serviço de transporte motorizado remunerado individual privado” devem comprovar, além dos requisitos previstos na legislação federal, o preenchimento de uma série de outros requisitos, com a apresentação de documentos e declarações que não estão elencadas na legislação federal como necessárias.

Efetivamente, as previsões excedentes estão disciplinadas no art. 8º, I, alíneas “c”, “e”, “f”, “g” e “h” da regulamentação municipal. Todas elas, além de já transcritas no voto, desbordam da autorização da legislação de regência.

A propósito a Lei Federal n. 13.640/18, em seu art. **11-B**, já estabeleceu as condições a serem cumpridas pelos motoristas que desejem prestar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros. São as seguintes:



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

- 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.

Além disso, conforme o art. **11-A** da LF, pode-se exigir dos motoristas:

- 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.

Nada além disso deve ser imposto como condição para o exercício da referida atividade pelos Municípios, sendo que quaisquer outras exigências, mormente as extravagantes, abusivas e desnecessárias, acarretam, sem dúvida, a inconstitucionalidade do texto, pois o **Tema 967**, corolário do RE n. RE n. 1.054.110/SP, é categórico a respeito, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência.

e- Exigência de limitação da idade veicular de 10 anos de fabricação (art. 8º, II, c) -

Confesso aos doutos colegas que essa é a única exigência contida na Lei Municipal, cujos artigos são inquinados de inconstitucionais, que no meu modesto modo de enxergar a realidade



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

fática está a merecer juízo de improcedência, pois apesar da nódoa restritiva – limitação da idade veicular em 10 anos – tal exigência, a meu juízo, fica envolta no inarredável poder de polícia da administração local, sem falar que a lei federal transfere ao Município a glosa da “idade veicular”. Ora, não existe exercício de Poder de Polícia administrativo que não implique restrição de liberdades dos cidadãos ou empresas. O Poder de Polícia é, sem dúvida, a imposição de uma restrição ou limitação ao contribuinte.

Em que pese o **Tema 967/STF** tenha estabelecido que qualquer espécie de restrição ao exercício da atividade econômica implicaria na mancha da inconstitucionalidade, fica difícil, senão impossível, conceber o exercício do Poder de Polícia, inerente à administração pública, sem acoimá-lo de inconstitucional, ao menos na espécie, pois sempre haverá uma restrição ou uma limitação.

Tema n.º 967/STF de modo vinculante, pelo Supremo Tribunal Federal, o qual consagrou as seguintes teses:

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

A minha preocupação decorre da oscilação de nossa jurisprudência, que gera certa dose de insegurança, pois há julgados deste colendo Órgão Especial que confirmam a constitucionalidade e



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

legalidade de dispositivos de leis municipais que estabelecem idade máxima aos veículos de aplicativos e outros julgados, por outro lado, em sentido diametralmente oposto, afirmam que qualquer restrição, inclusive a de idade dos veículos, é inconstitucional, por ofensa ao Princípio da Proporcionalidade, livre iniciativa e livre concorrência.

Volto ao julgamento da ADI n. 70075503433, já referida e transcrita, ocasião em que a eminente Relatora, Desa. MARILENE BONZANINI, afirmou que, a exigência de idade veicular seria inconstitucional por violação aos princípios da livre iniciativa, da livre concorrência e da proporcionalidade. Destaco o excerto jurisprudencial a respeito do assunto, *ipsis litteris*:

(...)

Igualmente, o limite de idade veicular configura-se inconstitucional por violação aos princípios da livre iniciativa, da livre concorrência e da proporcionalidade.

A delimitação de idade máxima do veículo, ainda que fosse justificável a fim de preservar a qualidade e a segurança na prestação do serviço de transporte de passageiros, não guarda proporcionalidade, isso porque a própria lei municipal estabelece a submissão dos veículos à vistoria, que, como anteriormente referido, será anual e verificará o atendimento

de critérios de segurança, conforto e higiene. Ora, se o veículo passará por vistoria anualmente, momento em que serão averiguados parâmetros de segurança, conforto e higiene, não há justificativa para estabelecer previamente um patamar em relação ao seu tempo de utilização. Por conseguinte, tal exigência é desproporcional com o propósito da regulamentação, uma vez que já há medida adequada (vistoria) que visa tornar seguro o veículo para a atividade

Cabe ressaltar, ainda, que empresas operadoras de aplicativos de transporte, como Uber, Cabify, 99, entre



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

*outras, já restringem o cadastro de motorista conforme o ano de fabricação do veículo, contando, além disso, com funcionalidade de avaliação pelos próprios usuários, com o objetivo de preservar de modo geral a qualidade no serviço. Desse modo, é preciso assegurar a livre concorrência ao mercado, sendo direito do consumidor escolher qual serviço utilizar, avaliando preço e qualidade do que lhe é ofertado. Assim, a delimitação de idade máxima ao veículo (oito anos), na verdade, limita indevidamente a liberdade de iniciativa garantida constitucionalmente, acaba por reduzir o número de condutores a ofertar o serviço de transporte, diminuindo a oferta ao consumidor e restringindo a livre concorrência.
(...)*

Não posso desconsiderar, por outro lado, o argumento de que a vida útil de um veículo, com segurança e eficiência, se deve em muita medida ao zelo e cuidados do motorista/proprietário, critérios, aliás, que são inspecionados na vistoria veicular obrigatória.

Tenho certeza de que as plataformas devem dispor de mecanismos de avaliações para aferir se determinados veículos se ajustam ou não ao perfil exigido, mas, também é inegável que a legislação federal, normas de regência, outorgou aos Municípios a possibilidade dessa disciplina, basta transcrever o dispositivo legal autorizador, *sic*:

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)

Parágrafo único. Na regulamentação e fiscalização do serviço de transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal deverão observar as



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

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)

...

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)

...

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)

...

Todavia, em recente decisão (MAR/24), por unanimidade, este egrégio Órgão Especial, firmou posição exatamente no sentido oposto, qual seja, de que os Municípios detêm competência legiferante para estabelecer limitações a utilização de veículos com data de fabricação muito antiga. Na votação referida, legislação originária do Município de Vacaria, ficou estabelecido o limite de idade de 8 (oito) anos contados da fabricação, para funcionarem como veículos de aplicativos.

Aqui, neste caso, originário do Município de Santa Cruz do Sul, o limite etário determinado pelo Município foi de dez (10) anos. Logo, se considerarmos que oito anos não fere a legislação e não afronta os princípios constitucionais da livre iniciativa e liberdade negocial e empresarial, por evidente que o estabelecimento de dez (10), como a legislação ora em análise, também não será inconstitucional somente sob



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

esse aspecto, pois garantida e reconhecida a autonomia do Município sobre o tema.

O precedente referido por último, tem a seguinte ementa, *ad litteram*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.901/2021, DO MUNICÍPIO DE VACARIA. TRANSPORTE REMUNERADO PRIVADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS POR APLICATIVOS. ATIVIDADE DE INTERESSE PÚBLICO. ADEQUADA A REGULAMENTAÇÃO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. TEMA 967 DO STF. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA. LIVRE INICIATIVA. LIVRE EXERCÍCIO DE ATIVIDADE PROFISSIONAL. LIVRE CONCORRÊNCIA. RAZOABILIDADE.

1. Lei nº 4.901/2021, do Município de Vacaria, que regulamenta os serviços de transporte remunerado privado individual de passageiros por aplicativos no Município.

2. Embora o transporte remunerado privado individual de passageiros não seja serviço titularizado pelo poder público, mas, sim, serviço privado, há interesse público em regulamentar a forma como é prestado, dada a relevância da atividade para a mobilidade urbana e o risco que traz para a segurança no trânsito.

3. De acordo com o entendimento firmado no âmbito do STF (Tema 967), é vedado proibir o transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo, e o ente municipal pode regulamentar e fiscalizar o serviço, desde que não extrapole a legislação federal correlata. Logo, a legislação municipal padece de inconstitucionalidade formal orgânica apenas naquilo em que viola as disposições federais (arts. 22, XI, e 30, I e II, da CF/88 c/c arts. 11-A e 11-B da Lei Federal nº 12.587/2012). Às normas locais que encontram correspondente na legislação federal, é conferido o status de constitucionalidade.

4. Normas que veiculam obrigações dispensáveis à prestação do serviço são óbice desproporcional à livre



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

iniciativa e livre concorrência (art. 170, caput e IV, da CF/88), ao livre exercício de atividade profissional (art. 5º, XIII, da CF/88), além de desrespeito ao princípio da razoabilidade (art. 19, caput, da CE/89).

5. Declarada a inconstitucionalidade apenas dos arts. 2º, 3º, 4º, IV, “g”, “h”, e “i”, e V, “b”, “c”, “d”, e “e”, 10, §2º, quanto à expressão “devendo possuir o adesivo de identificação”, 11, I, II, e IV, 12 e 13.

JULGARAM PROCEDENTE EM PARTE. UNÂNIME. (Nº 70085792620, Rel. Des. JORGE DES. JORGE LUÍS DALL'AGNOL, J. 08/03/2024)

Destaco esse precedente jurisprudencial do colendo Órgão Especial pelo critério da recentissitude, pois julgado ainda no curso deste mês (MARÇO/2024) e, por conta disso, fiz questão de lançar declaração de voto justamente para o fim de destacar a necessidade de uniformizarmos a orientação de nossa jurisprudência, de modo a consolidar, em definitivo, a competência e legitimidade municipal para estabelecer idade máxima para os veículos que prestarão o serviço de aplicativo, atribuindo eficácia e valor à lei federal que expressamente autoriza essa limitação por parte dos Municípios, basta olhar o art.11-B, inc.II da Lei Federal n. 12.587/12, com a redação incluída pela Lei Federal n.13.640/18, já transcrito alhures.

No corpo do voto, o ilustre Relator, Des. JORGE LUÍS DALL'AGNOL (ADI n.70085792620) no tocante ao assunto – idade máxima veicular - refere, no que foi sufragado pela unanimidade dos membros da Corte Especial, que não há inconstitucionalidade em lei municipal que estabeleça limite etário aos veículos de aplicativo, pois estaria autorizada pela legislação federal. Disse o ilustre relator, *sic*:



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

Os artigos 4º, incisos IV, alíneas “a”, “b”, “d” e “f”, e V, alínea “a”, 5º, e 10, caput, encontram correspondente na legislação federal, o que confere status de constitucionalidade.

A guisa de esclarecimento e conexão, o art.4º, inc.V, alínea “a” da Lei Municipal de Vacaria (Lei Municipal n.4.901/21), reconhecido adequado e constitucional, conforme excerto supra, previa a idade máxima de oito (8) anos aos veículos de aplicativo, *verbis*:

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

...

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;

Destarte, para perfeita compreensão, fica a conclusão de que a legislação municipal está autorizada, sem pecha de ilegalidade ou inconstitucionalidade, a estabelecer a idade máxima dos veículos que prestarão os serviços de aplicativo.

Sendo assim, com efeito, tendo em conta essa ordem de ideia e entendimento, a presente Lei Municipal n. 8616/21 do Município de Santa Cruz do Sul, ao estabelecer o prazo de idade máxima de 10 (dez) anos contados da fabricação do veículo, para fins de prestação de serviço em plataforma, deve também ser considerada legal e



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

constitucional, posto que atende ao comando das Leis Federais n.12.587/12 e 13.640/18.

Nessa particularidade, então, a lei em exame, não padece do vício da inconstitucionalidade, o que faz com que a ação seja julgada parcialmente procedente.

Sem embargo das infrações à Constituição Federal, ao longo do voto evidenciadas, a Lei Municipal n. 8.616/21 e o Decreto regulatório n. 11.102/21 também atentou contra a Constituição do Estado, violando os seguintes dispositivos:

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 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, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*

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

I - Promoção do bem-estar do homem como fim essencial da produção e do desenvolvimento econômico

II - Valorização econômica e social do trabalho e do trabalhador, associada a uma política de expansão das oportunidades de emprego e de humanização do processo social de produção, com a defesa dos interesses do povo;

(...)



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

V - Convivência da livre concorrência com a economia estatal;

Art. 176. *Os Municípios definirão o planejamento e a ordenação de usos, atividades e funções de interesse local, visando a:*

I - Melhorar a qualidade de vida nas cidades;

(...)

VIII - impedir as agressões ao meio ambiente, estimulando ações preventivas e corretivas;

IX - Promover a integração, racionalização e otimização da infraestrutura urbana básica, priorizando os aglomerados de maior densidade populacional e as populações de menor renda;

(...)

XI - promover o desenvolvimento econômico local;

(...)

XIII - promover, em conjunto com o órgão a que se refere o art. 235 desta Constituição, a inclusão social, inclusive a disponibilização de acesso gratuito e livre à Internet.

Por fim, é imperioso aduzir que o Decreto Municipal nº 11.102/2021, tratando-se de norma regulamentadora da lei ordinária municipal n. 8616/21, ora reconhecida parcialmente inconstitucional, padece, da mesma forma, do mesmo vício insanável da inconstitucionalidade.

De conseguinte, levando em consideração os comemorativos do caso concreto, julgo parcialmente procedente o pedido veiculado na inicial para o fim de declarar a inconstitucionalidade dos incisos VI, IX e XIII, bem como do parágrafo 4º, do artigo 7º, do inciso I, alíneas “c”, “e”, “f”, “g” e “h”, e do parágrafo 2º do artigo 8º e do inciso I do artigo 10, todos da Lei Municipal nº 8.616, de 16 de junho de 2021, do Município de Santa Cruz do Sul, que *dispõe sobre a atividade de transporte motorizado remunerado privado individual de passageiros*, e do Decreto nº 11.102,



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

de 29 de novembro de 2021, também do Município de Santa Cruz do Sul, que *regulamenta a Lei nº 8.616, de 16 de junho de 2021, que “Dispõe sobre a atividade de transporte motorizado remunerado privado individual de passageiros”*, por ofensa aos artigos 1º, 8º, *caput*, 19, *caput*, 157, inciso V, todos da Constituição Estadual, combinados com os artigos 1º, 5º, incisos V e X, e 170, inciso IV e parágrafo único, da Constituição Federal.

É como voto.

DES. FRANCISCO JOSÉ MOESCH

Eminentes colegas.

Como se sabe, o Supremo Tribunal Federal apreciou o tema 967 da repercussão geral e aprovou as seguintes teses:

1 – A proibição ou restrição da atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência.

2 – No exercício de sua competência para a regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, os municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal (Constituição Federal, artigo 22, inciso XI).

O acórdão restou assim ementado:

Direito constitucional. Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Transporte individual remunerado de passageiros por aplicativo. livre iniciativa e livre concorrência. 1. Recurso



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

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 proibam 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



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

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, Relator(a): **ROBERTO BARROSO**, Tribunal Pleno, julgado em 09/05/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-194 DIVULG 05-09-2019 PUBLIC 06-09-2019)*

Os parâmetros da legislação federal foram dispostos na Lei nº 13.640, de 26 de março de 2018, que alterou a Lei nº 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana), para regulamentar o transporte remunerado privado individual de passageiros.

Não há dúvidas de que cabe aos Municípios a regulamentação e fiscalização do serviço de transporte privado individual de passageiros. Contudo, entendo que qualquer dispositivo legal que interfira desnecessariamente no modelo de negócios das empresas, deve ser declarado inconstitucional, visto que se trata de atividade econômica baseada nos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

Por essa razão, o arts. 7º, VI, da Lei nº. 8.616/2021 do Município de Santa Cruz do Sul, por prever exigência de prévia inscrição da empresa perante o Município de Santa Cruz, deve ser declarado inconstitucional.

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

O mesmo se aplica à previsão de compartilhamento dos dados de motoristas e proprietários de veículos sempre que solicitado, prevista no art. 7º, IX e parágrafo 4º e art. 8º, parágrafo 2º, que ainda se mostra excessivamente genérica e irrestrita, como bem ressaltado pelo Relator.

Não é outro o fundamento da declaração de inconstitucionalidade das exigências contidas no art. 7º, XIII e 10º, I, no sentido de que as empresas de intermediação autorizem o cadastro de apenas um motorista prestador de serviço por veículo e de que impeça o cadastro dos que prestam serviço de transporte escolar coletivo, visto que interferem indevidamente na atividade, sem qualquer justificativa.

O art. 8º, I, alíneas 'c', 'e', 'f', 'g' e 'h', dispõem sobre requisitos e obrigações acessórias que extrapolam as previsões da Lei Federal n.º 12.587/2012, em ofensa ao Tema 967 do STF, além de criarem óbice indevido à atividade privada, razão pela qual devem ser declarados inconstitucionais.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

Por fim, relativamente à exigência de limitação de idade veicular constante no art. 8, II, 'c', da Lei Municipal impugnada, em que pese já tenha me manifestado pela inconstitucionalidade de dispositivos no mesmo sentido, altero meu posicionamento, em razão da recente decisão unânime deste Órgão Especial.

Como bem referido pelo Relator, no dia 08/03/2024 este colegiado apreciou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 70085792620, de Relatoria do Desembargador Jorge Luís Dall'Agnol, na qual foi definida, à unanimidade, a constitucionalidade da limitação a veículos antigos. Assim sendo, diante da necessidade de uniformizar as decisões, garantindo maior segurança jurídica, adoto o posicionamento majoritário.

Deste modo, estou acompanhando integralmente o nobre Relator, na procedência parcial da presente ação direta, para declarar a inconstitucionalidade do art. 7º, incisos VI, IX e XIII, e parágrafo 4º; do art. 8º, inciso I, alíneas 'c', 'e', 'f', 'g' e 'h', e parágrafo 2º; e do art. 10, inciso I, da Lei nº 8.616, de 16 de junho de 2021, do Município de Santa Cruz do Sul.

OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR.

DES. ALBERTO DELGADO NETO - Presidente - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70085777936, Comarca de Porto Alegre: "REJEITARAM AS PRELIMINARES E JULGARAM PROCEDENTE EM PARTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME."



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085777936 (Nº CNJ: 0004893-24.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

	<p>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme Lei Federal no 11.419/2006 de 19/12/2006, art. 1o, parágrafo 2o, inciso III.</p> <p>Signatário: Niwton Carpes da Silva Data e hora da assinatura: 07/04/2024 13:04:09</p> <p>Signatário: Francisco José Moesch Data e hora da assinatura: 09/04/2024 18:52:42</p> <p>Para conferência do conteúdo deste documento, acesse o endereço http://www.tjrs.jus.br/verificadocs/ e digite o seguinte número verificador:</p>
--	---