



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

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA DESEMBARGADORA
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL:**

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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico pátrio dos
incisos VI, IX e XIII, bem como do parágrafo 4º, do artigo 7º, do



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

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”, pelas seguintes razões de direito.

1. Os dispositivos impugnados estão inseridos na Lei Municipal n.º 8.616/2012 e no Decreto nº 11.102/2021, que a regulamentou, ambos do Município de Santa Cruz do Sul, os quais estão redigidos nos seguintes termos¹:

LEI N° 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

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



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

Art. 1º 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 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



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

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 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*



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

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;

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.



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

pgj@mprs.mp.br

§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:

- 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.*



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

§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;*
- 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;*



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

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.

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.



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

pgj@mprs.mp.br

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



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

a aplicação, isolada ou cumulativamente, das 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.



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

§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 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;



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

*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.

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.



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

§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 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.



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

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



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

serviço de transporte motorizado remunerado privado individual de passageiros.

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



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

pgj@mprs.mp.br

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 daqueles 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 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*

2. Impende assinalar, inicialmente, que a presente ação direta de inconstitucionalidade não questiona a prerrogativa de exercício do poder de polícia pelo Município de Santa Cruz do Sul



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

no âmbito da regulação do trânsito e do transporte, atuando na fiscalização e na proteção da segurança da coletividade.

Com efeito, incontroversa a possibilidade de os municípios disporem sobre transporte e trânsito quando prevalecer, na hipótese, o interesse exclusivamente local, proceder que não enseja violação ao disposto no artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal².

Nesta linha, preleciona Victor Nunes Leal³, em um raciocínio que leva em conta o princípio da razoabilidade:

[...].

O assunto é, na aparência, de grande simplicidade. A qualquer um ocorre, à primeira, que a regulamentação do trânsito e do estacionamento de automóveis dentro do período urbano pertence à competência municipal. Esta conclusão de certa forma se impõe por si mesma que os estudiosos do assunto nem sempre se preocupam com a sua aprofundada justificação. [...].

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

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

[...].

XI - *trânsito e transporte;*

[...].

³ LEAL, Victor Nunes. *Competência Municipal: Trânsito e estacionamento no perímetro urbano*. In: Problemas de Direito Público. Rio de Janeiro: Forense, 1960, p. 393/423.



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

três entes da federação uma série de funções legislativas e administrativas na matéria.

Por conseguinte, o ordenamento jurídico pátrio chancela a regulamentação pela municipalidade do transporte privado individual e remunerado de passageiros por aplicativos.

Com tais aportes, admissível, sob o enfoque constitucional, a regulamentação e a fiscalização do tema pelo Poder Público municipal, como procedido em qualquer outra atividade econômica, visto que, consoante entendimento assente, o transporte privado individual de passageiros por aplicativos se constitui atividade eminentemente privada e essencialmente econômica.

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

A respeito, impende trazer à baila excertos do voto proferido pelo Ministro Roberto Barroso no Recurso Extraordinário n.º 1.054.110⁴, que bem estabelece os limites a que deve se adstringir o ente municipal para legitimar a sua atuação regulamentar:

⁴ *Direito constitucional. Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Transporte individual remunerado de passageiros por aplicativo. livre iniciativa e livre concorrência. 1. Recurso Extraordinário com repercussão geral interposto contra acórdão que declarou a inconstitucionalidade de lei municipal que proibiu o transporte individual remunerado de*
SUBJUR N.º 442/2023 18



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

pgj@mprs.mp.br

[...].

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

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

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 transporte (CF/1988, art. 22, XI), estabeleceu diretrizes regulatórias para o transporte privado individual por aplicativo, cujas normas não incluem o controle de entrada e de preço. Em razão disso, a regulamentação e a fiscalização atribuídas aos municípios e ao Distrito Federal não podem contrariar o padrão regulatório estabelecido pelo legislador federal. 6. Recurso extraordinário desprovido, com a fixação das seguintes teses de julgamento: “1. A proibição ou restrição da atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência; e 2. No exercício de sua competência para regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal (CF/1988, art. 22, XI)”. (RE 1054110/SP, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, j. em 09/05/2019)



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

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

Segunda, a de que é igualmente inconstitucional a edição de regulamento e exercício de fiscalização que, na prática, inviabilize a atividade. Portanto, a competência que os municípios receberam da lei para regulamentar e fiscalizar essa atividade não pode ser uma competência exercitada para, de maneira sub-reptícia ou implícita, interditar, na prática, a prestação desse serviço. Por isso mesmo, impõe-se o estabelecimento de limites às competências regulamentares nessa matéria. Vejam, e aqui é muito importante, a Lei federal nº 13.640/2018, que modificou a lei da mobilidade urbana, estabeleceu os parâmetros para a prestação deste serviço privado de transporte de pessoas ao estabelecer: 1. O dever de cobrança de tributos pela prestação de serviços; 2. A contratação de seguro de acidentes pessoais e passageiros e do seguro obrigatório - DPVAT; 3. A inscrição do motorista como contribuinte individual do INSS; 4. A exigência de habilitação para dirigir; 5. O atendimento pelo veículo dos requisitos de idade e característica da autoridade de trânsito e do Poder Público; 6. Manutenção do Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo; 7. Apresentação de certidão negativa de antecedentes criminais.

Como se vê, os comandos cuidam exclusivamente de regulação da qualidade e da informação. Por esta razão, Presidente, considero que desta opção regulatória para o setor se extrai a impossibilidade de se criarem barreiras de entrada e controle de preço para o transporte individual privado por aplicativo.

O objetivo da lei federal é precisamente não reproduzir o cenário de violação à concorrência e à livre iniciativa que até então marcava este mercado. A regulamentação e fiscalização confiadas aos municípios e ao Distrito Federal não podem, portanto, contrariar este padrão regulatório estabelecido pelo legislador federal. Cabe lembrar que a competência legislativa para cuidar de matéria associada a trânsito e transporte é privativa da União, nos termos do art. 22, XI. Terceira e última conclusão, Presidente, para a solução do problema é a de que, em tese, pode ser legítima uma atuação



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

para preservar o mercado concorrencial, de modo a que não se substitua um monopólio de fato por outro, em prejuízo do usuário-consumidor. Portanto, deve-se considerar o risco de atuação predatória do transporte privado de passageiros em relação ao serviço de táxi. É certo que, em contextos em que uma mesma atividade está submetida a graus diversos de intervenção, é necessário que o Poder Público atue para assegurar a concorrência, corrigindo os efeitos de uma competição imperfeita. Na prática, contudo, a atuação de motoristas por aplicativo e de táxi sequer permite afirmar a coincidência exata de mercado. [...].

Nesta linha, o exame da constitucionalidade, ou não, de normas municipais que regulamentem o serviço de transporte privado individual e remunerado de passageiros por aplicativos deve se dar diante do caso concreto, tendo como baliza a Lei Federal n.º 13.640/2018, que deu nova redação a dispositivos da Lei Federal n.º 12.587/2012, porquanto as restrições estabelecidas na lei federal não podem ser intensificadas pelo legislador municipal no exercício do seu poder regulamentar, em consonância com o entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema n.º 967, em que restou assentado que, (a) *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 que (b) *no exercício de sua competência para regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal (CF/1988, art. 22, XI).*



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

3. Fixados tais pressupostos, verifica-se que os dispositivos vergastados padecem, efetivamente, de inconstitucionalidade, nos termos que se passa a explicitar.

3.1. Da exigência de que as empresas de intermediação possuam inscrição no Município de Santa Cruz do Sul – artigo 7º, inciso VI, da Lei Municipal nº 8.616/2021

Tal exigência não se encontra contemplada na Lei Federal nº 13.640/2018, não se amoldando ao modelo de negócios a que se submete este tipo de atividade econômica, já que se cuida de atividade essencialmente econômica, direcionada ao atendimento do interesse dos contratantes e submetida, em razão de sua natureza, aos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência.

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

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

§ 1º São modos de transporte urbano:

I - motorizados; e

II - não motorizados.

§ 2º Os serviços de transporte urbano são classificados:

I - quanto ao objeto:



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

a) de passageiros;

b) de cargas;

II - quanto à característica do serviço:

a) coletivo;

b) individual;

III - quanto à natureza do serviço:

a) público;

b) privado.

[...].

O artigo 4º, inciso X, do precitado Diploma Legal, por sua vez, detalhando o tratamento normativo dado ao tema, no seu inciso X, conceitua transporte remunerado privado de passageiros como *serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede* (redação dada pela Lei Federal nº 13.640/2018).

A hermenêutica literal do dispositivo transcrito permite depreender, com segurança, que a atividade exercida pelos motoristas cadastrados em aplicativos não se enquadra no conceito de *serviço público*, na medida em que é um serviço não aberto ao público, voltado à realização de viagens solicitadas, exclusivamente, por consumidores cadastrados em aplicativos ou plataformas de comunicação de rede, que, como é cediço, são privados⁵.

⁵ Uber, Cabify, 99 Pop, etc.



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

pgj@mprs.mp.br

De tal sorte, embora sujeito à fiscalização - enquanto prerrogativa inerente ao poder de polícia do ente municipal -, independe de autorização estatal.

O voto proferido pelo Ministro Luiz Fux na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 449⁶, da qual foi relator, delinea, com precisão, as características que envolvem o tema, transcrevendo-se, por sua pertinência, excerto de sua fundamentação:

[...].

No caso, a legislação sob exame pretendeu regulamentar o uso de plataformas de comunicação em rede para o deslocamento no espaço urbano – particulares se dispõem a transportar outros particulares, em seus próprios veículos, mediante remuneração, apenas com a intermediação de aplicativos que, além de cadastrar motoristas e usuários, administra esse serviço e controla as tarifas.

Importa agora saber se essa nova disponibilidade assume a feição de um serviço público e, em caso afirmativo, quem seria o ente público titular desse serviço e o regime de exploração respectivo. Ou, por outro, lado, se seria uma atividade econômica livremente ao alcance de qualquer particular e qual seria a margem de regulamentação à disposição do Poder Público para conciliar essa prática com o interesse público.

O legislador federal esboçou uma resposta a esses questionamentos por meio da edição da Lei 13.640/2018, que

⁶ DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E REGULATÓRIO. PROIBIÇÃO DO LIVRE EXERCÍCIO DA ATIVIDADE DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS. INCONSTITUCIONALIDADE. ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS LIBERDADES. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LIVRE INICIATIVA E DO VALOR SOCIAL DO TRABALHO (ART. 1º, IV), DA LIBERDADE PROFISSIONAL (ART. 5º, XIII), DA LIVRE CONCORRÊNCIA (ART. 170, CAPUT), DA DEFESA DO CONSUMIDOR (ART. 170, V) E DA BUSCA PELO PLENO EMPREGO (ART. 170, VIII). IMPOSSIBILIDADE DE ESTABELECIMENTO DE RESTRIÇÕES DE ENTRADA EM MERCADOS. MEDIDA DESPROPORCIONAL. NECESSIDADE DE REVISÃO JUDICIAL. MECANISMOS DE FREIOS E CONTRAPESOS. ADPF JULGADA PROCEDENTE. [...]. (ADPF 449/DF, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 02/09/2019).



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

pgj@mprs.mp.br

alterou a Lei 12.587/2012, Política Nacional de Mobilidade Urbana, para definir “transporte remunerado privado individual de passageiros”, como o “serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede” (art. 4º, X, da Lei 12.587/2012). Além disso, o legislador federal atribuiu ao Municípios a competência para regulamentar certos aspectos da prestação desse serviço, relacionados à segurança dos envolvidos, à possibilidade de fiscalização pelos órgãos de trânsito e à garantia dos direitos sociais dos motoristas. Nesse sentido, os arts. 11-A e 11-B da Lei 12.587/2012 (com a redação da Lei 13.640/2018):

Art. 11-A. Compete exclusivamente aos Municípios e ao Distrito Federal regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei no âmbito dos seus territórios.

Parágrafo único. Na regulamentação e fiscalização do serviço de transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal deverão observar as seguintes diretrizes, tendo em vista a eficiência, a eficácia, a segurança e a efetividade na prestação do serviço:

I - efetiva cobrança dos tributos municipais devidos pela prestação do serviço;

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

III - exigência de inscrição do motorista como contribuinte individual do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), nos termos da alínea h do inciso V do art. 11 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

Art. 11-B. O serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei, nos Municípios que optarem pela sua regulamentação, somente será autorizado ao motorista que cumprir as seguintes condições:

I - possuir Carteira Nacional de Habilitação na categoria B ou superior que contenha a informação de que exerce atividade remunerada;



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

pgj@mprs.mp.br

II - conduzir veículo que atenda aos requisitos de idade máxima e às características exigidas pela autoridade de trânsito e pelo poder público municipal e do Distrito Federal;
III - emitir e manter o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV);

IV - apresentar certidão negativa de antecedentes criminais.

Parágrafo único. A exploração dos serviços remunerados de transporte privado individual de passageiros sem o cumprimento dos requisitos previstos nesta Lei e na regulamentação do poder público municipal e do Distrito Federal caracterizará transporte ilegal de passageiros.

Agiu corretamente o legislador em definir a prática desses serviços como de natureza distinta do transporte público individual de passageiros, estatuído pelo Plano Nacional de Mobilidade Urbana como o “serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas” (art. 4º, VIII, do PNMU), bem como dos “serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros”, referido no art. 12 da mesma lei, do qual também constitui exemplo o serviço a cargo dos profissionais taxistas (art. 2º da Lei 12.468/2011).

O transporte remunerado por aplicativos segue uma dinâmica econômica e social próprias, atendendo a uma demanda que surgiu, em primeiro lugar, dos sérios problemas de mobilidade urbana das grandes cidades brasileiras, sobretudo a deficiência do transporte público coletivo, e das possibilidades tecnológicas ofertadas pelos aplicativos on line. Não vejo, assim, como qualificar essa atividade como serviço público, para sujeitá-la ao regime jurídico de direito administrativo e atribuir sua titularidade ao Estado, ainda que em regime de não exclusividade. Trata-se, ao meu ver, de necessidades sociais sendo supridas pela iniciativa de particulares, no exercício de sua liberdade de empreender em uma economia de mercado. A eventual submissão dessa realidade a um regime de autorização ou permissão pela Administração Pública esvaziaria a sua utilidade econômica. Certamente, sendo tema de utilidade pública, caberá ao Estado regulamentar todos os aspectos necessários para o correto atendimento de todos os interesses envolvidos, até o ponto em que isso não inviabilize o pleno exercício da liberdade pelos particulares.

[...].



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

Igualmente, ponderou o Desembargador Francisco José Moesch em seu voto quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70075503433⁷:

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

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

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

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

⁷ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. LEI MUNICIPAL 12.162/2016. SERVIÇO DE TRANSPORTE REMUNERADO PRIVADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. INOCORRÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. LIVRE INICIATIVA. INTERVENÇÃO DO PODER PÚBLICO NA ATIVIDADE ECONÔMICA. POSSIBILIDADE. ATUAÇÃO QUE DEVE OBSERVAR A RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. [...]. PRELIMINARES REJEITADAS. EXTINÇÃO PARCIAL POR PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70075503433, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em: 24-06-2019)



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

*Nesse sentido, colaciono a transcrição do trecho da fala do **Ministro Luís Roberto Barroso**, relator do RE 1054110, durante a sessão plenária do STF, que se iniciou em dezembro de 2018, retirada do site <https://www.youtube.com/watch?v=u5PPquv96aM>, do minuto 14:45 ao minuto 16:26; e do minuto 21:15 ao minuto 21:48 do vídeo:*

“Estamos vivendo, também, no Brasil, um processo de redução de uma das grandes disfunções nacionais que é o oficialismo. Essa crença de que tudo que é relevante depende do Estado, das suas bênçãos e/ou do seu financiamento. No Brasil, da telefonia às fantasias de carnaval, tudo depende de dinheiro do BNDES, da Caixa Econômica, dos Fundos de Pensão, dos cofres estaduais ou municipais ou dos favores do Presidente, do Governador ou do Prefeito ou, no mínimo, uma permissõzinha ou uma autorizaçãozinha, que frequentemente vem condicionada por interesses políticos. De modo que os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa no Brasil, tal como eu percebo, muitas vezes são vencidos por um capitalismo de Estado ou capitalismo de compadrio com a sua distribuição de favores e de benesses.

Portanto, a minha crença profunda hoje, analisando o Brasil, é que nós precisamos mesmo de mais sociedade civil, mais livre iniciativa e mais movimento social e menos Estado. Um capitalismo com risco privado, concorrência, empresários honestos e regras claras e estáveis, propiciadoras de um bom ambiente de negócios.

(...)

Porém, a regulação estatal não pode afetar o núcleo essencial da livre iniciativa, privando os agentes econômicos do direito de empreender, inovar e competir e, portanto, a restrição desproporcional ao transporte individual de passageiros por motoristas e clientes cadastrados em aplicativos, também por essa razão, contraria a Constituição.”

[...].

3.2. Da obrigatoriedade de compartilhamento de dados – artigo 7º, inciso IX e parágrafo 4º, e artigo 8º, parágrafo 2º, da Lei Municipal nº 8.616/2021.



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

Os preceitos em exame impõem aos operadores de aplicativos eletrônicos a obrigação de extenso compartilhamento de dados, além da revelação indiscriminada de informações publicamente irrelevantes acerca de agentes privados, razão pela qual dito dispositivo viola as previsões da Constituição Estadual em seu artigo 1º, bem como da Constituição Federal em seus artigos 1º e 5º, inciso X⁸.

É que, como discorrido alhures, atualmente está consolidado o entendimento de que o serviço de transporte privado individual de passageiros através de aplicativos é eminentemente privado e essencialmente econômico, pautado pela livre iniciativa e concorrência, justificando-se a intervenção do Estado, apenas, em hipóteses extraordinárias, observando-se, ainda assim, a estrita necessidade da medida, de forma a não dificultar, sem razão plausível, o legítimo exercício de atividade profissional pelos motoristas.

Essa constatação ganha relevo diante da natureza dos direitos fundamentais postos em jogo, que classicamente se inserem na primeira dimensão (ou geração) de direitos fundamentais, os quais são ligados, justamente, à ideia de defesa dos cidadãos perante a intromissão indevida do Estado.

⁸ Artigo 5º. *Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

[...].

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

[...].



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

Paulo Bonavides⁹ discorre com propriedade sobre os vetores axiológicos que emanam dessa categoria de direitos fundamentais:

[...]. Os direitos de primeira geração ou direitos de liberdade têm por titular o próprio indivíduo, são oponíveis ao Estado, traduzem-se como faculdades ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico; enfim, são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado.[...].

Especificamente no que atine aos direitos à privacidade e à intimidade, estatuídos no artigo 5º, inciso X, da Constituição Federal de 1988, José Adércio Leite Sampaio¹⁰ aborda suas balizas, nos seguintes termos:

[...]. Afirmar que um homem é livre exige, não como seu pressuposto, mas como consectário, reconhecer seu domínio ou controle sobre os ‘inputs’ e ‘outputs’ de informação. Esse sentido natural de liberdade se traduz, no mundo jurídico, na liberdade “informacional”, próxima ao que o Tribunal Constitucional Federal alemão chamou de ‘informationelle Selbstbestimmung’, ou autodeterminação em matéria de informação, que conjuga o aspecto negativo de não impedimento ao positivo, de controle. [...].

O direito à intimidade está mais associado ao controle de ‘outputs’ informacionais, desde a sua obtenção por outros até o seu uso ulterior. Diz-se assim que o direito à intimidade concede um poder ao indivíduo para controlar a circulação de informações a seu respeito. [...].

⁹ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 20. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2007, p. 562.

¹⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 282.



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

Neste contexto, a obrigatoriedade imposta pelos dispositivos acima elencados a profissionais privados de compartilhar com o Município uma série de informações pessoais e profissionais, sem demonstração efetiva de que, sob algum ângulo, se trate de medidas necessárias (imprescindíveis) para preservação do interesse público, não se encontra em harmonia com o ordenamento constitucional.

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

3.3. Dos requisitos, exigências e pressupostos estabelecidos pela normativa municipal de Santa Cruz do Sul que não guardam pertinência com a legislação federal de regência e/ou com os princípios constitucionais da livre concorrência, da livre iniciativa e da razoabilidade – artigos 7º, inciso XIII, e 10, inciso I, bem como artigo 8º, inciso I, alíneas “c”, “e”, “f”, “g”, e “h”, e inciso II, alínea “c”, da Lei Municipal nº 8.616/2021.

Os dispositivos em questão veiculam obrigações de caráter acessório – cadastramento de um único motorista por veículo, vedação do exercício da atividade por motorista que presta serviço de transporte escolar coletivo, exigência de requisitos e documentos



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

para o cadastramento de motoristas que exorbitam a norma federal e limitação de idade veicular de 10 anos -, todas dispensáveis para o pleno funcionamento do serviço de transporte privado individual remunerado de passageiros intermediado por aplicativos, criando óbice indevido à atividade privada, em direta afronta ao entendimento sedimentado no Tema n.º 967¹¹, 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).

Na mesma senda, em sede de controle abstrato, assim se posicionou o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, aplicando o entendimento firmando no Tema n.º 967:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de São Paulo. Lei nº 16.901, de 05 de junho de 2018, que revoga a Lei nº 12.609, de 06 de maio de 1998 e altera a Lei nº 14.766, de 18 de junho de 2008, a fim de proibir "a utilização de motocicletas para o transporte de passageiros (moto-táxi), bem como para o transporte de material inflamável ou que possa pôr em risco a segurança do munícipe". (...) MÉRITO. Alegação de ofensa ao princípio

¹¹ RE n.º 1.054.110, Relator Ministro Roberto Barroso, julgamento finalizado no Plenário Presencial em 8.5.2019; fixada a tese em 9.5.2019.



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

pgj@mprs.mp.br

do pacto federativo. Reconhecimento. Norma impugnada que não se restringiu a regulamentar questões de mobilidade urbana e segurança viária, mas, em plano bem mais abrangente, estabeleceu regramento próprio (inexistente no âmbito federal) para proibir o transporte privado de passageiros por meio de motocicleta, em evidente usurpação da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes da política nacional de transporte (CF, art. 22, IX) e sobre trânsito e transporte (CF, artigo 22, XI). União que no exercício de sua competência legislativa privativa já editou a Lei nº 12.009/2009 (regulamentando o exercício das atividades de motofrete e mototaxista) e a Lei nº 12.587/2012 (dispondo sobre política nacional de mobilidade urbana). Assim, se a matéria tratada na lei impugnada já foi objeto de disciplina normativa (em nível nacional), com permissão expressa para o transporte privado de passageiros por motocicleta, nesse ponto sem lacunas ou espaços para complementações, não poderia o município proibir essa atividade, nem impor outras restrições (além daquelas constantes da legislação federal) para o transporte de combustíveis, produtos inflamáveis ou tóxicos, exatamente para garantir o mínimo de unidade normativa almejado pela Constituição Federal. Não se ignora que tal competência privativa é passível de delegação, ou seja, a União pode transferi-la total ou parcialmente para outro ente federativo, mas, como é sabido, tal é permitido somente em favor dos Estados (e não dos Municípios), e mesmo assim, apenas sobre questões específicas e com autorização de Lei Complementar (parágrafo único, do artigo 22 da Constituição Federal), o que não é o caso. Supremo Tribunal Federal, ademais, que já consolidou entendimento quanto à inconstitucionalidade lei municipal que invoca "o argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em regramento de âmbito nacional" (RE nº 477.508-AgR/RS, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 03/05/2011), sobretudo porque "a competência constitucional dos Municípios de legislar sobre interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados" (RE nº 313060/SP, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 29/11/2005). Conforme lição de Gilmar Ferreira Mendes, a atuação municipal, baseada no art. 30, II, da Constituição Federal, "há de respeitar as normas



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

federais e estaduais existentes", porque a competência suplementar se exerce para regulamentação, "a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das particularidades locais". No mesmo sentido é o ensinamento de Alexandre de Moraes, para quem a competência suplementar dos municípios consiste "na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local" . Não custa lembrar, ainda, que a Suprema Corte no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.054.110/SP, em sede de repercussão geral, firmou teses (publicadas no DJe de 06/09/2019) no sentido (i) de que "no exercício de sua competência para regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal"; e (ii) de que a proibição ou restrição da atividade de transporte individual "é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência" (Tema 967). Embora esse julgado esteja relacionado a transporte por motorista cadastrado em aplicativo, o fundamento da decisão (prestigiando a livre iniciativa e a livre concorrência e os parâmetros estabelecidos pela legislação federal) se ajusta perfeitamente ao caso em julgamento (que também envolve transporte privado individual de passageiros). Ação julgada procedente (TJ-SP - ADI: 21105039320198260000 SP 2110503-93.2019.8.26.0000, Relator: Ferreira Rodrigues, Data de Julgamento: 11/09/2019, Órgão Especial, Data de Publicação: 13/09/2019)

E, também, na mesma toada, o entendimento desta Corte Constitucional Estadual:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL. REGULAMENTAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE REMUNERADO



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

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)

De tal sorte, a Lei Federal n.º 12.587/2012¹²- que fixou as diretrizes da Política Nacional da Mobilidade Urbana -, com as alterações promovidas pela Lei Federal n.º 13.640/2018, dispõe, em seu artigo 12, que *os serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas.*

¹² Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis n.ºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis n.ºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências.



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

E, no caso sob lupa, os dispositivos aqui questionados extrapolam as exigências postas na Lei Federal n.º 12.587/2012 para o exercício da atividade, dificultando, neste particular, sobretudo, o exercício da atividade econômica em relevo.

Destaque-se o que dispõe o regramento federal, no que interessa ao tema em debate:

[...].

Art. 4º. Para os fins desta lei, considera-se:

[...].

X - transporte remunerado privado individual de passageiros: serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede. (Redação dada pela Lei nº 13.640, de 2018)

[...].

11-A. Compete exclusivamente aos Municípios e ao Distrito Federal regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei no âmbito dos seus territórios. (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

Parágrafo único. Na regulamentação e fiscalização do serviço de transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal deverão observar as seguintes diretrizes, tendo em vista a eficiência, a eficácia, a segurança e a efetividade na prestação do serviço: (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

I - efetiva cobrança dos tributos municipais devidos pela prestação do serviço; (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

II - exigência de contratação de seguro de Acidentes Pessoais a Passageiros (APP) e do Seguro Obrigatório de Danos 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



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

24 de julho de 1991. (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018) (Regulamento)

Art. 11-B. O serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei, nos Municípios que optarem pela sua regulamentação, somente será autorizado ao motorista que cumprir as seguintes condições: (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

I - possuir Carteira Nacional de Habilitação na categoria B ou superior que contenha a informação de que exerce atividade remunerada; (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

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

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

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

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

Tais são os parâmetros de referência na espécie, sendo que as normas questionadas exorbitam da normativa federal, criando entraves e limitações que embaraçam o exercício da atividade econômica que, como antes sublinhado, tem caráter eminentemente privado.

De igual modo, os requisitos e pressupostos elencados para a execução da atividade em liça na legislação municipal afrontam o princípio constitucional da razoabilidade,



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

inscrito no artigo 19, *caput*, da Carta da Província¹³, tanto pela feição da proporcionalidade, como, também, pela perspectiva de bom senso propriamente dito.

Como adverte J. J. Canotilho¹⁴, *a lei é vinculada ao fim constitucionalmente fixado e ao princípio da razoabilidade.*

Ao dissertar sobre o princípio da razoabilidade, Humberto Ávila¹⁵ assevera:

[...] A razoabilidade é empregada como diretriz que exige uma vinculação das normas jurídicas com o mundo ao qual elas fazem referência, seja reclamando a existência de um suporte empírico e adequado a qualquer ato jurídico, seja demandando uma relação congruente entre a medida adotada e o fim que ela pretende atingir. [...].

Noutro vértice, muito embora não se questione a possibilidade de regulação e controle pelo Poder Público do transporte privado individual de passageiros por intermédio do poder de polícia que lhe é inerente - poder de polícia que tem óbvios limites e que se há de jungir ao que lhe sobra, quanto ao Município, em termos de regramentos estabelecidos pelas Constituição Federal e Legislação Federal - não poderia o Município, por meio da norma telada, restringir o amplo acesso dos interessados ao exercício da

¹³ 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:[...].*

¹⁴ *Apud* Celso Antônio Bandeira de Mello, em *Curso de Direito Administrativo*, 13ª edição, Malheiros, 2001, p. 794.

¹⁵ *Teoria dos Princípios*, 12ª edição, Malheiros, págs. 164, 167/168.



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

mencionada atividade econômica como o fez, porque esta se encontra submetida à livre concorrência e à livre iniciativa, desbordando dos limites do serviço público municipal de transporte de passageiros a que alude o artigo 30, inciso V, da Constituição da República.

Nesta linha de inteligência, a legislação hostilizada afronta materialmente a Carta Magna, porquanto é princípio constitucional federal expresso que a todos é assegurado o livre exercício de qualquer atividade econômica, *verbis*:

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

[...].

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

[...].

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

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

[...].

IV – livre concorrência;

[...].

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

A seu turno, disciplina a Constituição da Província:



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

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

[...].

V – convivência da livre concorrência com a economia estatal;

[...].

Mais, a norma em liça, ao restringir o exercício da atividade sob lupa, legislando em sentido diverso daquele preconizado pela legislação federal, usurpou a competência privativa da União, posto que extrapolou o seu poder meramente supletivo e regulamentar em se tratando de transporte.

Releva ponderar, outrossim, que se trata de uma relação de consumo, albergada pelo Código do Consumidor¹⁶, de forma que a lei em questão tolhe a livre escolha por parte do

¹⁶ São inúmeros os precedentes jurisprudenciais nesse sentido nos Tribunais pátrios, mencionando-se, a título meramente ilustrativo, os seguintes:

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

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

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

TJRS:

TJ-RS - Recurso Cível: 71008095192 RS, Relator: Glaucia Dipp Dreher, Data de Julgamento: 30/11/2018, Quarta Turma Recursal Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 04/12/2018;

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

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



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

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

Consoante ensina Daniel Sarmiento¹⁷:

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

[...].

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

¹⁷ SARMENTO, Daniel. Parecer. *Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros: O 'caso Uber'*. 2015.



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

Logo, claras as máculas de que padecem os preceitos vergastados, na linha da jurisprudência recente desta egrégia Corte de Justiça:

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, 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



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

pgj@mprs.mp.br

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)

Importante aduzir que, quanto ao Decreto Municipal nº 11.102/2021, tratando-se de norma regulamentadora da lei ordinária impugnada, deverá seguir o mesmo caminho que esta Corte definir quanto aos dispositivos impugnados.

O posicionamento aqui adotado, de resto, encontra-se em consonância com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, fixado na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 449 e no Recurso Extraordinário n.º 1.054.110, e, também, com o que vem sendo adotado por esta egrégia Corte Estadual, na linha dos precedentes já referidos.



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

Logo, impositivo o recebimento do pedido e, a final, seu integral acolhimento.

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

a) notificadas as autoridades municipais responsáveis pela promulgação e publicação das normativas objurgadas para que, querendo, prestem informações no prazo legal;

b) citado o Procurador-Geral do Estado, para que ofereça a defesa da norma, na forma do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual; e

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



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

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.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 17 de julho de 2023.

ALEXANDRE SIKINOWSKI SALTZ,

Procurador-Geral de Justiça.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

VLS