



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

**PROCESSO Nº 70085777936 – TRIBUNAL PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DO SUL E

CÂMARA DE VEREADORES DE SANTA CRUZ DO SUL

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATORA: DESEMBARGADORA MATILDE CHABAR  
MAIA**

---

**MANIFESTAÇÃO FINAL**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Incisos VI, IX e XIII, e parágrafo 4º, do artigo 7º; inciso I, alíneas “c”, “e”, “f”, “g” e “h”, inciso II, alínea “c”, e parágrafo 2º, do artigo 8º; e 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*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*individual de passageiros*. Afrenta aos artigos 1º, 8º, 'caput', 19, 'caput', e 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. Precedentes. Inconstitucionalidade, por arrastamento, do Decreto nº 11.102, de 29 de novembro de 2021, que regulamenta a Lei nº 8.616, de 16 de junho de 2021'. **MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.**

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta 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**, 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, por ofensa aos artigos 1º, 8º, *caput*, 19, *caput*, 157, inciso V, todos da Constituição Estadual, combinados com os artigos 1º, 5º, incisos V e X, e 170, inciso IV e parágrafo único, da Constituição Federal (fls. 04-49 e documentos das fls. 50-140).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

A empresa **UBER LTDA.** requereu sua habilitação no feito, na condição de *amicus curiae* (fls. 148-164 e documentos das fls. 165-191) e, após deferimento do pleito, em decisão que também recebeu a inicial (fls. 192-196), apresentou manifestação (fls. 222-269 e documentos das fls. 270-384).

A **Prefeita Municipal de Santa Cruz** compareceu aos autos e prestou informações. Apontou que não foi juntada aos autos, quando da propositura da ação, a resposta apresentada pelo Município de Santa Cruz no expediente que precedeu o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade ora em curso, de modo que *é possível que a presente ADI tenha sido deflagrada sem que o Proponente tenha conhecimento das informações de todo o contexto jurídico que envolve a legislação atacada.* Referiu que *a regularidade da legislação local já foi analisada pelo Ministério Público Estadual em diversos pareceres proferidos nos processos subjetivos, sendo que em todas as Promoções restou reconhecida a ausência de inconstitucionalidade da lei ora atacada.* Argumentou, em sede prefacial, ser indevida a admissão da empresa Uber como *amicus curiae*, alegando, ademais, a inépcia da inicial quanto à impugnação do artigo 8º, inciso I, alíneas “c”, “e”, “f”, “g” e “h”, da Lei Municipal nº 8.616/2021. No mérito, em síntese, defendeu a constitucionalidade das normas municipais, sustentando que: a) o ente municipal possui competência para dispor sobre a matéria; b) *a atual legislação do Município de Santa Cruz do Sul não estabelece*



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*qualquer obrigação capaz de restringir, ainda que minimamente, a livre iniciativa no que tange à atividade econômica de transporte remunerado privado individual de passageiros; c) o credenciamento previsto na lei municipal não se confunde com o instituto da autorização modalidade de delegação de serviço público, até mesmo porque o transporte motorizado remunerado privado individual de passageiros não se caracteriza como serviço público, conforme textualmente previsto no artigo 1º da Lei Municipal nº 8.616/21.*

Discorreu acerca dos dispositivos impugnados na inicial. Pontuou que a exigência de inscrição das empresas de intermediação do serviço de transporte motorizado remunerado privado individual de passageiros, estabelecida pelo artigo 7º, inciso VI, da Lei n.º 8.616/2021, *nada mais é do que mero registro da empresa junto ao cadastro geral do município.* Referiu que as imposições às empresas de intermediação do serviço de transporte motorizado remunerado privado individual de passageiros no sentido de que seja realizado o compartilhamento de dados de motoristas e proprietários de veículos, bem como de que seja informado o eventual descadastramento de motoristas, previstas nos artigos 7º, inciso IX e §4º, e 8º, §2º, da Lei Municipal n.º 8.616/2021, são *necessárias para o exercício da função estatal fiscalizatória, não havendo que se falar em informações potencialmente estratégicas para as empresas.* Asseverou que a obrigação de que as empresas de intermediação do serviço de transporte motorizado remunerado individual de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

passageiros autorizem apenas o cadastro de um motorista por veículo, vedado o cadastro de profissionais que prestem serviço de transporte escolar coletivo, estatuída pelos artigos 7º, inciso XIII, e 10, inciso I, da Lei Municipal nº 8.616/2021, possui *a legítima finalidade de garantir a segurança do usuário contra a pretensão de máxima lucratividade da empresa, sem a adequada preocupação com as condições de segurança do usuário*. Argumentou que a determinação de cadastramento dos motoristas junto ao Município, mediante a apresentação de documentos e o preenchimento de requisitos, na forma na forma do artigo 8º, inciso I, alíneas “c”, “e”, “f”, “g” e “h”, da Lei Municipal nº 8.616/2021, bem como a limitação de idade veicular, nos moldes preconizados pelo artigo 8º, inciso II, alínea “c”, da Lei Municipal nº 8.616/2021, constituem medidas razoáveis e conformes o ordenamento constitucional. Teceu considerações sobre a importância da fiscalização em relação ao exercício da atividade econômica de que tratam os atos normativos questionados. Requereu, ao final, preliminarmente, a reconsideração da decisão que admitiu a empresa UBER como *amicus curiae*, bem como o reconhecimento da inépcia da inicial e, no mérito, a improcedência da ação (fls. 389-447 e documentos das fls. 448-1328).

Citado, o **Procurador-Geral do Estado** ofereceu a defesa do ato normativo, nos termos do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, com lastro na presunção de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais (fls. 1331-1332).

A **Câmara de Vereadores do Município de Santa Cruz**, notificada, prestou informações, através das quais defendeu a regularidade do processo legislativo que originou a Lei Municipal n.º 8.616/2021, bem como que o referido ato normativo não possui vício de inconstitucionalidade material, tendo sido editado, no seu sentir, *de acordo com o entendimento das cortes superiores, e respeitando os primados da livre iniciativa e da razoabilidade*. Ressaltou que *todos os itens obrigatórios definidos nas diretrizes estabelecidas na Lei Federal nº 12.587, de 2012 (arts. 11-A e 11-B) foram contemplados no texto da legislação atacada, além de outros dispositivos criados com o devido suporte na capacidade do Município de legislar conforme os interesses locais*. Concluiu afirmando que *não há o que se falar em eventual extrapolação por parte da Chefe do Poder Executivo Municipal dos limites postos em Lei Federal, ao regulamentar a atividade de transporte motorizado remunerado privado individual de passageiros, nos termos pretendidos na Lei Ordinária nº 8.616/2021* (fls. 1335-1341).

Vieram os autos ao Ministério Público.

É o relatório.

**2.** Analisados os autos, verifica-se que a **Câmara de Vereadores de Santa Cruz do Sul** compareceu ao processo com o



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

objetivo de defender a constitucionalidade dos dispositivos impugnados. Em síntese, a manifestação trazida defendeu a competência municipal para legislar a respeito do transporte individual de passageiros, bem como que, na espécie, foram observados os princípios da livre iniciativa e da razoabilidade. Pontuou, ainda, que *todos os itens obrigatórios definidos nas diretrizes estabelecidas na Lei Federal nº 12.587, de 2012 (arts. 11-A e 11-B) foram contemplados no texto da legislação atacada, além de outros dispositivos criados com o devido suporte na capacidade do Município de legislar conforme os interesses locais.*

Por sua vez, a **Prefeita Municipal de Santa Cruz**, em sede prefacial, aventou a inépcia da inicial quanto à impugnação do artigo 8º, inciso I, alíneas “c”, “e”, “f”, “g” e “h”, da Lei Municipal n.º 8.616/2021, bem como requereu a reconsideração da decisão monocrática que admitiu a empresa UBER LTDA. como *amicus curiae*. No mérito, defendeu a constitucionalidade dos atos normativos impugnados, argumentando, em apertada síntese, que:

- a) o ente municipal possui competência para dispor sobre a matéria;
- b) *a atual legislação do Município de Santa Cruz do Sul não estabelece qualquer obrigação capaz de restringir, ainda que minimamente, a livre iniciativa no que tange à atividade econômica de transporte remunerado privado individual de passageiros, e*



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*c) o credenciamento previsto na lei municipal não se confunde com o instituto da autorização modalidade de delegação de serviço público, até mesmo porque o transporte motorizado remunerado privado individual de passageiros não se caracteriza como serviço público, conforme textualmente previsto no artigo 1º da Lei Municipal nº 8.616/21.*

A partir das premissas acima especificadas teceu considerações sobre os dispositivos impugnados.

Na sua leitura, as limitações de que tratam os artigos 7º, inciso XIII, e 10, inciso I, da Lei Municipal nº 8.616/2021, possuem a *legítima finalidade de garantir a segurança do usuário contra a pretensão de máxima lucratividade da empresa, sem a adequada preocupação com as condições de segurança do usuário.* Por sua vez, as regras previstas nos artigos 7º, inciso IX e parágrafo 4º, e 8º, parágrafo 2º, da Lei Municipal nº 8.616/2021, seriam *necessárias para o exercício da função estatal fiscalizatória, não havendo que se falar em informações potencialmente estratégicas para as empresas.* Por fim, argumentou que a determinação de cadastramento dos motoristas junto ao Município, mediante a apresentação de documentos e o preenchimento de requisitos, na forma na forma do artigo 8º, inciso I, alienas “c”, “e”, “f”, “g” e “h”, da Lei Municipal nº 8.616/2021, bem como a limitação de idade veicular, nos moldes preconizados pelo artigo 8º, inciso II, alínea



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

“c”, da Lei Municipal nº 8.616/2021, constituem medidas razoáveis e conformes o ordenamento constitucional.

Pois bem.

**2.1.** Apresentadas as considerações introdutórias pertinentes, passa-se ao exame das questões prefaciais.

A prefacial de inépcia da inicial quanto à impugnação do artigo 8º, inciso I, alíneas “c”, “e”, “f”, “g” e “h”, da Lei Municipal nº 8.616/2021, apresentada pela Prefeita Municipal de Santa Cruz do Sul, não merece prosperar.

Com efeito, no caso em tela, a petição inicial preenche, adequadamente, os requisitos do artigo 319 do Código de Processo Civil<sup>1</sup> e, por analogia, do artigo 3º da Lei Federal n.º 9.868/1999<sup>2</sup>, expondo, de forma clara, o pedido e a causa de pedir.

---

<sup>1</sup> Art. 319 - A petição inicial indicará:

I - o juízo a que é dirigida;

II - os nomes, os prenomes, o estado civil, a existência de união estável, a profissão, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, o endereço eletrônico, o domicílio e a residência do autor e do réu;

III - o fato e os fundamentos jurídicos do pedido;

IV - o pedido com as suas especificações;

V - o valor da causa;

VI - as provas com que o autor pretende demonstrar a verdade dos fatos alegados;

VII - a opção do autor pela realização ou não de audiência de conciliação ou de mediação.

§ 1º Caso não disponha das informações previstas no inciso II, poderá o autor, na petição inicial, requerer ao juiz diligências necessárias a sua obtenção.

§ 2º A petição inicial não será indeferida se, a despeito da falta de informações a que se refere o inciso II, for possível a citação do réu.

§ 3º A petição inicial não será indeferida pelo não atendimento ao disposto no inciso II deste artigo se a obtenção de tais informações tornar impossível ou excessivamente oneroso o acesso à justiça.

<sup>2</sup> Art. 3º - A petição indicará:

I - o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

A petição, de outra parte, foi instruída com os documentos necessários à propositura da ação<sup>3</sup>, em especial cópias das normas impugnadas e suas certidões de vigência.

Igualmente, ausente qualquer contradição ou incongruência nos fundamentos expostos na petição inaugural, tendo sido alegado que os dispositivos questionados se afiguram inconstitucionais por veicularem obrigações de caráter acessório dispensáveis ao 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.

É clara e compreensível, portanto, a tese desenvolvida na exordial quanto ao ponto, sendo que do arrazoadado é possível extrair conclusão lógica, o que torna inviável o acolhimento da preliminar, na esteira da jurisprudência consolidada do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.

Nesse sentido:

*(...) Não tem consistência a preliminar de inépcia da petição inicial, pois a referência feita pelo proponente ao art. 37, II e IV, da CF-88 se deu pela observância do princípio da*

---

*II - o pedido, com suas especificações.*

*Parágrafo único. A petição inicial, acompanhada de instrumento de procuração, quando subscrita por advogado, será apresentada em duas vias, devendo conter cópias da lei ou do ato normativo impugnado e dos documentos necessários para comprovar a impugnação.*

<sup>3</sup> Art. 320 - A petição inicial será instruída com os documentos indispensáveis à propositura da ação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*simetria, sendo aplicável no âmbito estadual e municipal por força da regra do art. 8º da CE-89. De outra parte, a petição inicial preenche todos os requisitos postos no art. 319 do CPC, expondo de forma clara a causa de pedir e o pedido, estando atendido o art. 3º da Lei nº 9.868/99. (...) (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082043928, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em: 30-09-2019)*

*(...) Não se apresenta inepta a inicial da ação direta de inconstitucionalidade que, clara e fundamentadamente, assenta em os arts. 13, V, 250 e 251, § 1º, VII, da Constituição Estadual. (...) (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70078420361, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 22-10-2018)*

Já no que se refere à admissão da empresa UBER LTDA. como *amicus curiae*, é de se observar que essa espécie de intervenção possui seus contornos gerais delineados pelo artigo 138 do Código de Processo Civil, que assim estabelece:

*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.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*§ 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.*

A Lei n.º 9.868/1998, em seu artigo 7º, parágrafo 2º, também prevê a possibilidade do *amicus curiae* em sede de controle concentrado de constitucionalidade, *in verbis*:

*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.*

E, na especificidade, os requisitos da relevância e representatividade estão presentes. Pede-se licença para transcrever excerto da decisão monocrática das fls. 192-196, em que analisada de forma percuente a questão:

*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 postulantes.*

*A hipótese em análise se insere na exceção à regra, seja pela representatividade que a Requerente possui, seja pelo*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*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 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.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

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

A relevância e a representatividade, como exaustivamente demonstrada na decisão monocrática acima colacionada, estão postas.

Eventual divergência sobre os interesses subjacentes da empresa UBER LTDA. não tem o condão de infirmar a existências desses pressupostos.

Por fim, vale o destaque de que a eventual discussão da legislação local em sede de processos subjetivos não traz qualquer



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

repercussão na presente seara, vez que o escopo deste feito é diverso, qual seja: a tutela da higidez do ordenamento jurídico.

Até que seja declarada a inconstitucionalidade das normas, estas contam com presunção de constitucionalidade, que é precisamente o que se pretende afastar.

**2.2.** No mérito, apesar do respeitável esforço argumentativo desenvolvido pela Prefeita Municipal de Santa Cruz do Sul e pela Câmara de Vereadores de Santa Cruz do Sul, fato é que a jurisprudência desta Egrégia Corte de Justiça está pacificada acerca da matéria tratada no presente feito.

De início, imperioso reafirmar que a competência do ente municipal para dispor sobre trânsito e transporte, em âmbito local, é incontroversa nos autos.

Veja-se que o arrazoado foi aberto com a ressalva de que não se questionava *a prerrogativa de exercício do poder de polícia pelo Município de Santa Cruz do Sul no âmbito da regulação do trânsito e do transporte, atuando na fiscalização e na proteção da segurança da coletividade*, observou-se, também, ser *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 Federal*.

Ademais, cabe aclarar que, em diversas outras ações diretas de inconstitucionalidade, dispositivos com redação muito



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

similar, se não idêntica, aos ora impugnados, já foram declarados inconstitucionais.

Por exemplo, na ADI n.º 70084615731<sup>4</sup> declarou-se a inconstitucionalidade de dispositivos de ato normativo que exigiam por parte das operadoras de plataformas tecnológicas que atuam como intermediadoras do serviço de transporte remunerado individual de passageiros, medidas como:

*a) prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ);*

*b) prova de inscrição no Cadastro Fiscal da Secretaria Municipal da Fazenda.*

Essas disposições em muito se assemelham ao artigo 7º, inciso VI, da Lei Municipal nº 8.616/2021, ora impugnado, *in verbis*:

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

*(...)*

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

Já na ADI n.º 70084895200<sup>5</sup>, reconheceu-se a inconstitucionalidade de dispositivo, inserto em ato normativo

---

<sup>4</sup> (Direta de Inconstitucionalidade, N° 70084615731, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 16-04-2021)

<sup>5</sup> (Ação Direta de Inconstitucionalidade, N° 70084895200, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 26-05-2023)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

municipal, que estabelecia ser *vedado o cadastramento de um mesmo veículo para prestar o serviço de transporte individual privado remunerado de passageiros, por mais de um condutor.*

Neste feito, questiona-se o artigo 7º, inciso XIII, da Lei Municipal, com teor semelhante:

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

(...)

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

Na ADI n.º 70082077876<sup>6</sup>, reconheceu-se a inconstitucionalidade de artigo de lei que impunha as operadoras de plataformas tecnológicas que atuam como intermediadoras do serviço de transporte remunerado individual de passageiros a obrigação de *apresentar, na forma, na periodicidade e no prazo definidos pela Receita Municipal, a relação de veículos e seus proprietários e de condutores cadastrados para prestar o serviço.*

Na presente ação direta de inconstitucionalidade, é impugnado o artigo 7º, inciso IX, da Lei Municipal n.º 8.616/2021:

---

<sup>6</sup> (Direta de Inconstitucionalidade, N° 70082077876, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em: 11-12-2020)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

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

(...)

*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;*

Na já referida ADI n.º 70084615731, declarou-se inconstitucional disposição que estabelecia ser obrigatório, pelos motoristas de veículos, *assumir compromisso de prestação do serviço única e exclusivamente por meio de plataforma tecnológica de transporte.*

Neste feito, impugna-se o artigo 8º, inciso I, alínea c, da Lei Municipal n.º 8.616/2021:

*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:*

(...)

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

Na ADI n.º 70082077876, declarou-se a inconstitucionalidade artigo de lei que exigia dos veículos afetos a prestação do serviço *possuir, no máximo, 8 (oito) anos de utilização, contados da data de seu emplacamento;*

Neste feito, impugna-se o artigo 8º, inciso II, alínea c, da Lei Municipal n.º 8.616/2021:

*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:*

*(...)*

*II – pelos veículos:*

*(...)*

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

Os demais dispositivos impugnados seguem a mesma linha de raciocínio, pois impõem, conforme amplamente discorrido na inicial, indevidas limitações ao desempenho da atividade economia.

É dizer: a pretensão desenvolvida na presente ação direta de inconstitucionalidade está respaldada por entendimento amplamente consolidado no Órgão Especial desse Tribunal de Justiça acerca das limitações, por parte dos entes municipais, na



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

disciplina do transporte individual remunerado de passageiros por aplicativos.

Esse panorama, associado à circunstância de o **Procurador-Geral do Estado**, citado para oferecer a defesa do ato normativo, ter limitado a sua intervenção ao argumento formal de que os artigos questionados contam com presunção de constitucionalidade, evidencia não ter sido agregado ao debate proposto qualquer argumento original ou apto a colocar em dúvida a fundamentação jurídica da presente ação direta - que vai aqui, por isso mesmo, inteiramente ratificada.

De todo modo, reitera-se, muito objetivamente, que o exame da (in)constitucionalidade de normas municipais que regulamentem o serviço de transporte privado individual e remunerado de passageiros por aplicativos deve se dar à luz da especificidade, tendo como baliza a Lei Federal n.º 12.587/2012, **porquanto as restrições estabelecidas na lei federal não podem ser intensificadas pelo legislador municipal no exercício do seu poder regulamentar**, em consonância com o entendimento sintetizado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 967:

*Tema 967-STF:*

***Tese Firmada:***

***1. A proibição ou restrição da atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência; e 2. No exercício de sua competência para regulamentação e fiscalização do***



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal (CF/1988, art. 22, XI).*

3. 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 n.º 8.616/2021:

Tal exigência não se encontra contemplada na Lei Federal n.º 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.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

§ 2º Os serviços de transporte urbano são classificados:

**I - quanto ao objeto:**

**a) de passageiros;**

**b) de cargas;**

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

**a) coletivo;**

**b) individual;**

**III - quanto à natureza do serviço:**

**a) público;**

**b) privado.**

[...].

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

A hermenêutica literal do dispositivo transcrito permite depreender, com segurança, que a atividade exercida pelos motoristas cadastrados em aplicativos não se enquadra no conceito de *serviço público*, na medida em que é um serviço não aberto ao público, voltado à realização de viagens solicitadas, exclusivamente, por consumidores cadastrados em aplicativos ou plataformas de comunicação de rede, que, como é cediço, são privados<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Uber, Cabify, 99 Pop, etc.



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto: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 449<sup>8</sup>, 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*

---

<sup>8</sup> 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](mailto: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](mailto: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](mailto:pgj@mprs.mp.br)

Igualmente, ponderou o Desembargador Francisco José Moesch em seu voto quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70075503433<sup>9</sup>:

*[...]. 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.*

---

<sup>9</sup> 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](mailto: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](mailto: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 X<sup>10</sup>.

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.

---

<sup>10</sup> 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](mailto:pgj@mprs.mp.br)

Paulo Bonavides<sup>11</sup> 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 Sampaio<sup>12</sup> 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. [...].*

---

<sup>11</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 20. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2007, p. 562.

<sup>12</sup> 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](mailto: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](mailto: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 nº 967<sup>13</sup>, 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 nº 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*

---

<sup>13</sup> RE nº 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](mailto: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](mailto: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](mailto: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 12.587/2012<sup>14</sup> - 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.*

---

<sup>14</sup> 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](mailto:pgj@mprs.mp.br)

E, no caso em tela, 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](mailto: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 comento 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](mailto:pgj@mprs.mp.br)

inscrito no artigo 19, *caput*, da Carta da Província<sup>15</sup>, tanto pela feição da proporcionalidade, como, também, pela perspectiva de bom senso propriamente dito.

Como adverte J. J. Canotilho<sup>16</sup>, *a lei é vinculada ao fim constitucionalmente fixado e ao princípio da razoabilidade.*

Ao dissertar sobre o princípio da razoabilidade, Humberto Ávila<sup>17</sup> 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

---

<sup>15</sup> 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:[...].*

<sup>16</sup> *Apud* Celso Antônio Bandeira de Mello, em *Curso de Direito Administrativo*, 13ª edição, Malheiros, 2001, p. 794.

<sup>17</sup> *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](mailto: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](mailto: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 ora em análise, legislando em sentido diverso daquele preconizado pela legislação federal, usurpou a competência privativa da União, posto que extrapolou o seu poder meramente supletivo e regulamentar em se tratando de transporte.

Releva ponderar, outrossim, que se trata de uma relação de consumo, albergada pelo Código do Consumidor<sup>18</sup>, de forma que a lei em questão tolhe a livre escolha por parte do

---

<sup>18</sup> 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](mailto: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 Sarmiento<sup>19</sup>:

*[...]. 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.[...].*

---

<sup>19</sup> 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](mailto: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](mailto: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 n.º 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](mailto:pgj@mprs.mp.br)

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

**4. Pelo exposto**, requer a **Procuradora-Geral de Justiça, em exercício**, seja 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 Santa Cruz do Sul**, que regulamenta a Lei nº 8.616, de 16 de junho de 2021, por ofensa aos artigos 1º, 8º, *caput*, 19, *caput*, 157, inciso V, todos da Constituição Estadual, combinados com os artigos 1º, 5º, incisos V e X, e 170, inciso IV e parágrafo único, da Constituição Federal.

Porto Alegre, 20 de outubro de 2023.

**JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,**  
Procuradora-Geral de Justiça em exercício.