



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE
DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Protocolado nº 18.477/2018

Ementa:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 2008, DE 14 DE MARÇO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE COTIA. POLÍCIA ADMINISTRATIVA. REGULAMENTAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE PRIVADO DE PASSAGEIROS POR APLICATIVO. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA FEDERAL. OFENSA À LIVRE INICIATIVA E CONCORRÊNCIA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE.

1-Usurpação da competência legislativa privativa da União com violação do pacto federativo (art. 144 da Constituição Estadual).

2-Compete a União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos e legislar sobre diretrizes da política nacional de transportes (art. 21, X e 22, IX da Constituição Federal). Violação do princípio federativo (art. 144 da Constituição Paulista) decorrente da repartição constitucional de competências.

3-As restrições ao número de autorizações e restrições geográficas impostas ao serviço de transporte privado de passageiros e à disponibilização de aplicativos para tais serviços, além de imposição de multa exorbitante para a hipótese de descumprimento, implica ofensa à livre iniciativa e concorrência, além de contrariar interesse dos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

consumidores. Ofensa ao artigo 144 da CE/89 (artigos 1º, IV, e 170, IV, V e IX, da CF/88).

4-Violação do princípio da razoabilidade, numa análise de proporcionalidade, que deve nortear a Administração Pública e a atividade legislativa.

○ **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, no exercício da atribuição prevista no art. 116, VI, da Lei Complementar Estadual n. 734, de 26 de novembro de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo), em conformidade com o disposto nos arts. 125, § 2º, e 129, IV, da Constituição Federal, e, ainda, nos arts. 74, VI, e 90, III, da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado, vem, respeitosamente, perante esse Egrégio Tribunal de Justiça, promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**, com pedido liminar, em face dos arts. 4º, “caput”, segunda parte (expressão: *no qual deverão ser inscritos até no máximo de 1 veículo a cada 2 mil habitantes do município*) e inciso IV; 5º, inciso III; e 11, inciso II, alínea “b” da Lei nº 2008, de 14 de março de 2018, que “dispõe sobre a regulamentação da prestação do serviço de transporte individual privado de passageiros baseado em tecnologia de comunicação em rede, no município de Cotia”, pelos fundamentos a seguir expostos:

I – OS PRECEITOS NORMATIVOS IMPUGNADOS

A Lei nº 2008, de 14 de março de 2008, do Município de Cotia, que dispõe sobre a regulamentação da prestação do serviço de transporte individual privado de passageiros baseado em tecnologia de comunicação em rede, no município de Cotia, possui a seguinte redação:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Art. 1º Esta Lei regulamenta a Prestação do Serviço de Transporte Individual Privado de Passageiros Baseado em Tecnologia de Comunicação em Rede, no município de Cotia - STIP/Cotia.

Parágrafo único. Definem-se como empresas de operação de serviços de transporte aquelas que disponibilizam e operam aplicativos on-line de agenciamento de viagens para conectar passageiros a prestadores do serviço de transporte regulamentado nesta Lei.

Art. 2º A Secretaria Municipal de Transportes e Trânsito - SMTT é o órgão normatizador, disciplinador e fiscalizador do STIP/Cotia, podendo a competência fiscalizadora ser delegada, mediante convênio, a órgão ou entidade com poder de polícia administrativa.

Parágrafo único. A autorização para exercer as atividades profissionais prevista será condicionada ao credenciamento na SMTT/Cotia junto ao Poder Executivo.

Art. 3º O aplicativo de acesso e solicitação do serviço de que trata esta Lei deve ser adaptado de modo a possibilitar a sua plena utilização por pessoa com deficiência, vedada a cobrança de quaisquer valores e encargos adicionais pela prestação desses serviços.

CAPÍTULO	II
DOS REQUISITOS PARA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO	
Seção	I
Da Autorização e da Prestação do STIP/Cotia	



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Art. 4º A prestação do STIP/Cotia é vinculada à obtenção, por pessoa natural, do Certificado Anual de Autorização - CAA, expedido pela unidade gestora SMTT, **no qual deverão ser inscritos até no máximo de 1 veículo a cada 2 mil habitantes do município**, mediante o cumprimento dos seguintes requisitos:

I - possuir Carteira Nacional de Habilitação compatível com a categoria B ou superior com a informação de que exerce atividade remunerada, conforme especificações do Conselho Nacional de Trânsito - Contran;

II - apresentar o veículo a ser cadastrado;

III - apresentar Certidão de Nada Consta Criminal; e

IV - comprovar domicílio no Município em nome do transportador ou de cônjuge/companheiro;

§ 1º A expedição do CAA e suas renovações dependem, respectivamente, de prévio pagamento da Taxa de Emissão ou da Taxa de Renovação Anual.

§ 2º Os prestadores de serviço de táxi não podem ser impedidos de prestar o STIP/Cotia.

Seção

II

Dos Veículos

Art. 5º Os veículos, para fins de cadastramento no STIP, devem atender, além das disposições do Código de Trânsito Brasileiro, aos seguintes requisitos:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

I - ter idade máxima, contada a partir da emissão do primeiro Certificado de Registro de Licenciamento de Veículos - CRLV, de:

a) 5 anos para veículos a gasolina, álcool e outros combustíveis fósseis;

b) 8 anos para veículos adaptados, híbridos, elétricos e com outras tecnologias de combustíveis renováveis não fósseis;

II - possuir pelo menos 4 portas, ar-condicionado e capacidade máxima para 7 lugares;

III - **ser licenciado no Município de Cotia;**

IV - possuir seguro de acidentes pessoais com cobertura de, no mínimo, R\$ 50.000,00 por passageiro, corrigidos anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, de acordo com a capacidade do veículo.

Art. 6º O veículo do STIP deve possuir dístico identificador da empresa de operação de serviços de transporte, visível externamente, na forma de portaria do órgão normatizador.

CAPÍTULO III
DA OPERAÇÃO DO STIP

Seção I
Das Empresas de Operação do STIP

Art. 7º O exercício da atividade das empresas de operação de serviços de transporte de que trata esta Lei é vinculado à obtenção de prévia autorização de operação da unidade gestora da SMTT, mediante o



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

cumprimento dos seguintes requisitos, a serem aferidos anualmente:

I - ser pessoa jurídica organizada especificamente para essa finalidade;

II - comprovar a regular constituição da empresa perante a Junta Comercial;

III - apresentar comprovante de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ;

IV - apresentar comprovante de inscrição no Cadastro Fiscal do Município;

V - cadastrar, para fins de arquivamento, o dístico identificador caracterizador de seu serviço na unidade gestora da SMTT;

VI - cadastrar exclusivamente prestadores de serviço que possuam o CAA; e

VII - recolher previamente a Taxa de Autorização ou de Renovação Anual de Operação do STIP.

Parágrafo único. Cumpridos os requisitos deste artigo, a SMTT deve expedir, em até 30 dias, a correspondente autorização de operação no STIP.

Art. 8º Cabe às empresas de que trata esta seção definir os preços de seus serviços, que devem ser adotadas por todos os prestadores do STIP nelas cadastrados.

Parágrafo único. O valor dos serviços deve ser divulgado de forma clara e acessível a todos os passageiros via aplicativo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Seção II

Dos Deveres

Art. 9º São deveres dos prestadores do STIP:

I - não utilizar, de qualquer modo, os pontos e as vagas destinados ao serviço de táxi ou de parada do Sistema de Transporte Público Coletivo de Cotia;

II - abster-se de parar, para fins de captação de passageiros, em vagas de estacionamento, vias públicas ou nas proximidades de edificações de grande porte em que ocorram atividades de comércio, prestação de serviços, esporte, lazer, turismo e cultura, bem como próximo a repartições públicas ou a local de grande fluxo de pessoas;

III - não efetuar transporte de passageiros, bagagens ou volumes além da capacidade do veículo;

IV - não atender aos chamados realizados diretamente em via pública;

V - dirigir o veículo de modo a não prejudicar a segurança e o conforto dos passageiros;

VI - não fumar nem permitir que os passageiros fumem no interior do veículo;

VII - comunicar à unidade gestora da SMTT, no prazo de 30 dias, a mudança de dados cadastrais do prestador ou do veículo;

VIII - utilizar o dístico de identificação no veículo e portar o CAA;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

IX - apresentar documentos à fiscalização sempre que exigidos;

X - não se evadir ao constatar a chegada da fiscalização;

XI - não permitir que terceiro utilize seu veículo para prestar o STIP;

XII - não utilizar veículo não cadastrado para prestar o STIP; e

XIII - descadastrar o veículo quando superada a idade limite ou por substituição;

Art. 10. São deveres das empresas de operação do STIP:

I - prestar informações relativas aos seus prestadores do STIP, quando solicitadas pelo poder público;

II - manter atualizados os dados cadastrais;

III - guardar sigilo quanto às informações pessoais dos passageiros, sendo vedada a sua divulgação, comercialização ou utilização para fins alheios à operação do STIP;

IV - não permitir a operação de veículo não cadastrado;

V - não permitir a prestação do serviço por prestador sem o CAA;

VI - emitir e enviar ao passageiro a Nota Fiscal de Consumidor Eletrônica - NFC-e, ao final da viagem; e

VII - tratar com urbanidade passageiros, colegas de trabalho e público em geral;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

CAPÍTULO IV
DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

Art. 11. A inobservância das disposições desta Lei pelos prestadores e pelas operadoras do STIP, observado o devido processo legal, sujeita os infratores às seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa:

a) de R\$ 200,00 a R\$ 2.000,00, por infração, para o prestador do STIP;

b) de R\$ 50.000,00 a R\$ 5.000.000,00, por infração, para a empresa operadora do STIP;

III - suspensão, por até 60 dias, da autorização para a prestação do serviço ou para a operação; e

IV - cassação da autorização para a prestação do serviço ou para a operação.

Parágrafo único. As infrações são apuradas em processo administrativo próprio, na forma de regulamento.

CAPÍTULO V
DOS VALORES

Art. 12. Fica condicionado às Empresas Operadoras de Serviços de Transporte Individual Privado de Passageiros Baseado em Tecnologia de Comunicação em Rede o pagamento, até o 5º (quinto) dia útil de cada mês o valor correspondente a 2% (dois por



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

cento) do valor total das viagens, recebido em decorrência dos serviços prestados no Município.

§ 1º Cumulativamente aos valores descritos no caput deste artigo, para fins de cadastramento, será cobrado o valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

§ 2º As Provedoras de Redes de Compartilhamento poderão optar por alternativamente ao disposto no § 1º retro, pelo recolhimento de valor mensal fixo por veículo nelas cadastrados, a ser estabelecido pela SMTT.

§ 3º Ficam isentos de pagamento os veículos "acessível", "híbrido" e "elétrico".

§ 4º Para os fins desta Lei, considera-se "veículo acessível" aquele adaptado que permite o embarque, a permanência e o desembarque de pessoas Portadoras de Necessidades Especiais (PNE) ou com mobilidade reduzida em sua própria cadeira de rodas, bem como aquele adaptado mecanicamente para ser dirigido por pessoas Portadoras de Necessidades Especiais (PNE) ou com mobilidade reduzida e aquele adaptado para permitir o embarque do motorista com sua própria cadeira de rodas, nos termos da legislação em vigor.

Art. 13. A expedição do CAA e suas renovações dependem respectivamente, de prévio pagamento da Taxa de Emissão ou da Taxa de Renovação Anual, de acordo com a classificação do veículo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

I - os veículos serão classificados em duas categorias: luxo e convencional, a critério das Empresas STIP.

Parágrafo único. Cabe ao Executivo regulamentar o controle, estabelecer limites e estabelecer valores de Taxa de Emissão ou de Renovação Anual.

Art. 14. O Poder Executivo deverá regulamentar a presente Lei, no prazo de 120 (cento e vinte) dias.

Art. 15. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Prefeitura do Município de Cotia, em 14 de março de 2018.

II- FUNDAMENTAÇÃO

Os arts. 4º, “caput”, segunda parte (expressão: *no qual deverão ser inscritos até no máximo de 1 veículo a cada 2 mil habitantes do município*) e inciso IV; 5º, inciso III; e 11, inciso II, alínea “b”, da Lei nº 2008, de 14 de março de 2018, do ato normativo transcrito padecem de incompatibilidade vertical com a Constituição do Estado de São Paulo, como adiante será demonstrado.

1.a- Restrição ao número de prestadores do serviço, limitando ao máximo de 01 (um) veículo a cada dois mil habitantes (art. 4º *caput*, segunda parte - expressão: *no qual deverão ser inscritos até no máximo de 1 veículo a cada 2 mil habitantes do município*).

Ao determinar restrição ao número de motoristas, na expressão *no qual deverão ser inscritos até no máximo de 1 veículo a cada 2 mil habitantes do município*, tal determinação se mostra inconstitucional ao violar o regime de competências e por violação às liberdades constitucionalmente tuteladas, bem como ao princípio da razoabilidade, na perspectiva da



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

proporcionalidade. Também contraria frontalmente princípios da livre iniciativa, livre concorrência e do livre exercício de qualquer trabalho, havendo inadequada equiparação entre o regime público de transporte individual (exercido pelos taxistas) e o regime privado, sobretudo porque não houve sequer um estudo prévio de mobilidade urbana que legitimasse a limitação.

É cediço que em atividades econômicas em sentido estrito impera a liberdade, não competindo ao poder público limitar o número de pessoas que poderão exercê-las, sob pena de violação à isonomia entre elas.

Ao assim agir, o município de Cotia equiparou indevidamente o regime público de transporte individual, exercido pelos taxistas, ao regime privado, ferindo a razoabilidade ao dispor que apenas serão autorizados motoristas na proporção de um veículo para cada 2 mil habitantes do município.

Tal limitação, na prática, implica em reconhecer que apenas seriam emitidas 118 autorizações, de acordo com o número da população estimada pelo IBGE, para o ano de 2015, em 229.548 habitantes, segundo consta do *site* oficial da Prefeitura Municipal (novo.cotia.sp.gov.br), sendo importante destacar os motoristas de aplicativos também exercem outras atividades e muitos deles utilizam-na como uma segunda atividade, fora do horário de trabalho convencional, para aumentar sua renda, exercendo referida atividade como empreendedores individuais, autônomos e independentes.

Como tal limitação foi realizada sem qualquer estudo prévio ou parâmetro, que seria necessário para regulação restritiva da questão, forçoso reconhecer que vai contra a economia de mercado inerente a atividade da economia privada.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

1.b- Criação de barreiras geográficas: exigência de comprovação e domicílio (art. 4º, inciso IV) e do licenciamento do veículo em Cotia (art. 5º, inciso III).

Os artigos 4º inciso IV e 5º, inciso III da Lei Municipal nº 2008/18, instituem as chamadas restrições geográficas e de origem, ao exigirem que os veículos utilizados pelos prestadores do transporte individual privado sejam licenciados no próprio Município, bem como que o transportador ou seu cônjuge/companheiro sejam residentes no local.

Tais regras, além de invadirem a competência privativa da União, também são materialmente inconstitucionais por ferirem a livre iniciativa, livre concorrência, livre exercício de qualquer trabalho, a isonomia e o princípio da razoabilidade, enfim violam às liberdades constitucionais.

Ao estabelecer limitações geográficas artificiais entre os prestadores residentes em Cotia e os não residentes, a restrição ofende a livre concorrência, sendo certo que os motoristas de Cotia poderão exercer suas atividades em tal município e em outros, enquanto os não residentes estarão impedidos de trabalhar naquele Município.

Esse tratamento diferenciado para atividades idênticas viola o princípio da isonomia, especialmente por inexistir fundamento legítimo apto a justificar a restrição aos direitos à prestação do serviço de transporte individual de passageiros, não guardando qualquer relação com a regulamentação, sendo evidentemente discriminatória.

1.c- Fixação de multa exorbitante (art. 11, inciso II, alínea “b”).

Referido artigo da lei municipal estabelece multa para a empresa operadora do STIP, por descumprimento das disposições legais, no patamar de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), sendo evidente que uma multa desse valor para as



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

potenciais condutas a serem sancionadas pelo descumprimento da norma, reputa-se excessiva e inviabiliza o exercício da atividade em questão, mostrando-se desproporcional e confiscatória.

Como parâmetro de comparação verificamos que na Lei Municipal nº 1.151, de 28 de dezembro de 2001, que institui o **Código de Posturas Municipais de Cotia**, consta um anexo com o valor das multas aplicadas por descumprimento, que ora transcrevemos, apenas no que interessa:

**INFRAÇÕES ÀS NORMAS RELATIVAS ÀO LICENCIAMENTO PARA
FUNCIONAMENTO DE ESTABELECIMENTOS E EXERCÍCIO DO COMERCIO EVENTUAL
OU DE AMBULANTES**

INFRAÇÕES	MULTA - R\$
01. Fazer funcionar qualquer estabelecimento comercial, sem o licenciamento e/ou renovação da devida licença, pelo órgão competente municipal, sem o cumprimento do disposto nos incisos I a V e §1º do art. 11 e art. 14. * Multa e sanções legais, conforme art. 18-A.	5,00 por m²
02. Desatender a ordem de fechamento de estabelecimento ou local nos termos do parágrafo único do art. 13. * Multa diária e sanções legais, conforme art. 18-A, §4º.	5,00 por m²
03. Fazer funcionar qualquer estabelecimento comercial, com	



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

atividade diversa daquela para qual foi licenciado (art. 11, incisos I e VI).	5,00
* Multa e sanções legais, conforme art. 18-A.	por m ²

Consoante se denota, qualquer estabelecimento comercial que venha a funcionar no município, sem a devida licença, em desacordo com a licença concedida ou que desatenda a ordem de fechamento, será penalizado com multa de R\$ 5,00, por metro quadrado, mostrando-se tal valor imensamente inferior ao valor fixado no artigo 11, alínea “a” da legislação municipal impugnada na presente ação, que estabelece multa para a empresa operadora do STIP, por descumprimento das disposições legais, no patamar de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais).

III – O PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE

Os arts. 2º, parágrafo 1º; 4º inciso IV; 5º, inciso III; e 11, inciso II, alínea “b”, da Lei nº 2008, de 14 de março de 2018- ao regulamentar e restringir de modo desproporcional o transporte remunerado privado de passageiros baseado em tecnologia de comunicação em rede, no município de Cotia - ferem a Constituição do Estado de São Paulo, à qual está subordinada a produção normativa municipal ante a previsão dos arts. 1º, 18, 29 e 31 da Constituição Federal.

Com efeito, referido ato normativo municipal é incompatível com o artigo 144 da Constituição Paulista, o qual dispõe que, *verbis*:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Artigo 144 – Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Ao condicionar a autonomia dos Municípios à observância dos princípios previstos em seu bojo e na Constituição Federal de 1988 (CF/88), o artigo 144 da Constituição Estadual possui caráter de norma remissiva, reproduzindo, aliás, o *caput* do art. 29 da Carta Magna.

Assim, a incompatibilidade vertical arguida se dá em face de norma remissiva da Constituição Estadual, não havendo espaço para se cogitar de contraste direto da lei municipal com a Constituição Federal.

Vale ressaltar que a parametricidade das normas constitucionais estaduais de caráter remissivo, para fins de controle concentrado de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais perante o Tribunal de Justiça local (art. 125, § 2º, CF/88), constitui questão amplamente discutida e pacificada no E. Supremo Tribunal Federal (AgR Recl. 10.500/SP; Min. Rel. Celso de Mello; D.J. 26/10/2010 e AgR Recl. 10406/GO; Min. Rel. Gilmar Mendes; D.J. 26/08/2014).

Dessa maneira, conforme entendimento esposado pelo Supremo Tribunal Federal, não há usurpação da competência da Corte Constitucional Federal quando os Tribunais de Justiça locais, no exercício de sua competência prevista no art. 125, § 2º da CF/88, verificam a compatibilidade de leis municipais com normas constitucionais estaduais que fazem remissão às disposições da Carta Magna de 1988.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**IV - INVASÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO
– VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO FEDERATIVO**

O esquema de repartição de competências entre os entes federados – expressão do princípio federativo – conferiu à União o seguinte em relação ao transporte e mobilidade urbana:

Art. 21. Compete à União:

(...)

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

(...)

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

IX - diretrizes da política nacional de transportes;

(...)

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A fim de regulamentar os citados dispositivos constitucionais foi editada a Lei Federal n. 12.587/2012, alterada pela Lei Federal nº Lei



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

13.640, de 26 de março de 2018, a qual instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, que no que interessa dispõe o seguinte:

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

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

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

II - não motorizados.

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

I - quanto ao objeto:

a) de passageiros;

b) de cargas;

II - quanto à característica do serviço:

a) coletivo;

b) individual;

III - quanto à natureza do serviço:

a) público;

b) privado.

(...)

Seção I

Das Definições

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

I - transporte urbano: conjunto dos modos e serviços de transporte público e privado utilizados para o deslocamento de pessoas e cargas nas cidades integrantes da Política Nacional de Mobilidade Urbana;

II - mobilidade urbana: condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano;

III - acessibilidade: facilidade disponibilizada às pessoas que possibilite a todos autonomia nos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

deslocamentos desejados, respeitando-se a legislação em vigor;

IV - modos de transporte motorizado: modalidades que se utilizam de veículos automotores;

V - modos de transporte não motorizado: modalidades que se utilizam do esforço humano ou tração animal;

VI - transporte público coletivo: serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público;

VII - transporte privado coletivo: serviço de transporte de passageiros não aberto ao público para a realização de viagens com características operacionais exclusivas para cada linha e demanda;

VIII - transporte público individual: serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas;

IX - transporte urbano de cargas: serviço de transporte de bens, animais ou mercadorias;

X - transporte motorizado privado: meio motorizado de transporte de passageiros utilizado para a realização de viagens individualizadas por intermédio de veículos particulares;

XI - transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano: serviço de transporte público coletivo



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

entre Municípios que tenham contiguidade nos seus perímetros urbanos;

XII - transporte público coletivo interestadual de caráter urbano: serviço de transporte público coletivo entre Municípios de diferentes Estados que mantenham contiguidade nos seus perímetros urbanos;
e

XIII - transporte público coletivo internacional de caráter urbano: serviço de transporte coletivo entre Municípios localizados em regiões de fronteira cujas cidades são definidas como cidades gêmeas.

(...)

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVAT);

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

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

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

II - conduzir veículo que atenda aos requisitos de idade máxima e às características exigidas pela autoridade de trânsito e pelo poder público municipal e do Distrito Federal;

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

IV - apresentar certidão negativa de antecedentes criminais. (Incluído pela Lei nº 13640, de 2018)

Art. 12 - **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**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

tarifas a serem cobradas. (Redação dada pela Lei nº 12.865, de 2013)

Art. 12-A - **O direito à exploração de serviços de táxi poderá ser outorgado a qualquer interessado que satisfaça os requisitos exigidos pelo poder público local.** (Incluído pela Lei nº 12.865, de 2013)

O legislador federal, a quem compete fixar as diretrizes da política nacional de transportes (artigo 22, IX, da CF), estabeleceu que 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*” (art. 3º).

Conceituou transporte urbano como o “*conjunto dos modos e serviços de transporte público e privado utilizados para o deslocamento de pessoas e cargas nas cidades integrantes da Política Nacional de Mobilidade Urbana*” (artigo 4º, inciso I).

Estabeleceu dois modelos de transporte urbano motorizado individual, a saber, o público e o privado (artigo 3º, § 1º), bem como diferenciou o “*transporte público individual: serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas;*” (artigo 4º, VIII), e o “*transporte motorizado privado: meio motorizado de transporte de passageiros utilizado para a realização de viagens individualizadas por intermédio de veículos particulares;*” (artigo 4º, X).

Diferenciou, portanto, o serviço de transporte privado individual de passageiros do transporte público individual de passageiros (artigo 12-A), por meio do serviço de “taxi”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Não por outra razão que a Lei Federal n. 12.468/11, em seu artigo 2º, define como *“privativa dos profissionais taxistas a utilização de veículo automotor, próprio ou de terceiros, **para o transporte público individual remunerado de passageiros, cuja capacidade será de, no máximo, 7 (sete) passageiros.**”* (grifo nosso)

Portanto, a Lei Federal nº 12.587/2012, alterada pela Lei Federal nº Lei 13.640, de 26 de março de 2018, ao estabelecer a política nacional de mobilidade urbana, claramente definiu o transporte motorizado privado de passageiros, como modo de transporte apto a garantir o deslocamento das pessoas no Município, diferenciando esta modalidade do serviço de taxi (transporte público individual de passageiros).

A opção legislativa foi no sentido de propiciar novos meios aptos a garantir a melhoria da acessibilidade e mobilidade de cargas e pessoas no Município, em atenção ao disposto no artigo 182 da CF, ou seja, visando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Ao assim dispor, o legislador federal impôs uma espécie de bloqueio legislativo ao legislador municipal, ao qual não se autoriza, nem mesmo a pretexto de legislar sobre assuntos de interesse local (artigo 30, I, da CF), inovar, seja contrariando, ou ampliando de modo desproporcional os requisitos para o exercício do transporte individual privado.

Cabe ao Município, portanto, apenas suplementar as diretrizes contidas a Lei Federal nº 12.587/2012, alterada pela Lei Federal nº Lei 13.640, de 26 de março de 2018, nos termos dos artigos 30, I e II, da Constituição Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Em síntese, os dispositivos legais impugnados relativos à regulamentação da atividade de transporte remunerado de pessoas em veículos particulares cadastrados através de aplicativos, afastou-se daquelas diretrizes estabelecidas na Lei Federal nº 12.587/2012, alterada pela Lei Federal nº Lei 13.640, de 26 de março de 2018, adentrando em área reservada de atuação da União, violando a regra inserta no artigo 144 da Constituição Estadual, colidindo, assim, diretamente com a opção do legislador federal.

Houve, portanto, invasão da esfera de competência legislativa da União, prevista no artigo 22, IX, da Constituição Federal, violando, assim, o artigo 144 da Constituição Estadual, norma remissiva estadual aos princípios estabelecidos na Constituição Federal, em especial a repartição constitucional de competências.

E nem se alegue que se está promovendo a análise do direito infraconstitucional, pois, a sua invocação constitui apenas demonstração do bloqueio de competência.

Tampouco se alegue que a restrição ao transporte individual privado contida nas leis municipais decorreria do disposto no artigo 12 da Lei Federal nº 12.587/2012, segundo o qual 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*”.

Isso porque tal dispositivo carreou ao Município a responsabilidade por organizar, disciplinar e fiscalizar estes serviços e, em relação ao



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

transporte privado, permite que dentro do exercício do poder de polícia, fixe normas para que sejam observados requisitos mínimos de segurança, conforto e higiene, não havendo espaço para exigências desproporcionais e abusivas, como adiante se verá.

No mesmo sentido, os artigos 107 e 135 do Código de Trânsito Brasileiro não podem ser interpretados como normas proibitivas do transporte privado de passageiros, sobretudo após a edição da Lei Federal nº 12.587/2012, pois apenas reiteram a possibilidade de serem estabelecidas normas de segurança, higiene e conforto, com base no poder de polícia, mas nunca restringi-los a tal ponto que inviabilize referida atividade.

Neste contexto, vale realçar que o rápido desenvolvimento dos centros urbanos, com as suas consequências indesejáveis, dentre elas a dificuldade de locomoção, passam a exigir novas formas de enfrentamento da situação, dentre elas aquela elegida pelo legislador federal (transporte privado de passageiros), com a finalidade de dar efetiva aplicabilidade ao artigo 182 da CF e ao artigo 180 da CE/89.

Assim, ao disciplinar matéria de competência da União, o legislador municipal extrapolou sua competência limitada a disciplinar matéria de interesse predominantemente local.

Ainda que assim não fosse, o assunto, em termos acadêmicos, foi bem examinado por Fernanda Menezes Dias de Almeida assentando que a colisão de competências se resolve pela prevalência das "*determinações emanadas do titular da competência legislativa privativa*" (*Competências na Constituição de 1988*, São Paulo: Atlas, 2ª ed., p. 159).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias. Trata-se de um dos pontos caracterizadores e asseguradores da existência e de harmonia do Estado Federal.

A base do conceito do Estado Federal reside exatamente na repartição de poderes autônomos, que, na concepção tridimensional do Estado Federal Brasileiro, se dá entre a União, os Estados e os Municípios. É através desta distribuição de competências que a Constituição Federal garante o princípio federativo. O respeito à autonomia dos entes federativos é imprescindível para a manutenção do Estado Federal.

O princípio federativo está assentado nos arts. 1º e 18 da Constituição da República, bem como nos arts. 1º e 144 da Constituição Paulista.

Referindo-se aos princípios fundamentais da Constituição, que revelam as opções políticas essenciais do Estado, José Afonso da Silva aponta que entre eles podem ser inseridos, entre outros, “*os princípios relativos à existência, forma, estrutura e tipo de Estado: **República Federativa do Brasil**, soberania, Estado Democrático de Direito (art. 1º)*” (*Curso de direito constitucional positivo*, 13. ed., São Paulo, Malheiros, 1997, p. 96, g.n.).

Um dos aspectos de maior relevo, que representa a dimensão e alcance do princípio do pacto federativo adotado pelo Constituinte em 1988, é justamente o que se assenta nos critérios adotados pela Constituição Federal para a repartição de competências entre os entes federativos, bem como a fixação da autonomia e dos respectivos limites, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, em relação à União.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Por essa linha de raciocínio, pode-se afirmar que a Lei Municipal que trate de matéria cuja competência é do legislador federal ou estadual está, ao desrespeitar a repartição constitucional de competências, a violar o princípio federativo.

A prescrição de que os Municípios devem observar os princípios constitucionais estabelecidos não se encontra apenas no art. 144 da Constituição Paulista. O art. 29, *caput*, da Constituição Federal, prevê que os Municípios, ao editarem suas leis orgânicas deverão respeitar os “*princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado*”.

Dessa forma, no conflito normativo aqui analisado, conclui-se que os atos normativos impugnados, invadiram espaço reservado à competência normativa federal, violando a repartição constitucional de competências, que é a manifestação mais contundente do princípio federativo, operando, por consequência, desrespeito a princípio constitucional estabelecido.

Essa é a razão pela qual restou configurada, no caso, a ofensa ao disposto no art. 144, da Constituição do Estado de São Paulo.

V - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LIVRE INICIATIVA, LIVRE CONCORRÊNCIA E DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR

Dispõe a Constituição Federal:

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:

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

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

(...)

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

(...)

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

Consoante demonstrado, a Lei Federal nº 12.587/2012, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, fixou a modalidade de transporte privado individual de passageiros, distinguindo-a do transporte público individual de passageiros.

A Lei Federal nº 12.468/2011, em seu artigo 2º, considerou privativo dos taxistas apenas o serviço de **transporte público individual remunerado de passageiros**.

Assim, os arts. 2º, parágrafo 1º; 4º inciso IV; 5º, inciso III; e 11, inciso II, alínea “b” da Lei nº 2008, de 14 de março de 2018, que regulamentaram de forma desproporcional a prestação do serviço de transporte individual privado de passageiros baseado em tecnologia de comunicação em rede, no município de Cotia, acabaram de criar, de forma indevida, reserva de mercado em prol dos “taxistas”, ceifando a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

possibilidade do livre exercício de atividade privada por meio de motoristas profissionais.

Da mesma forma, os dispositivos legais atacados acabaram por coibir o livre exercício da atividade de empresas desenvolvedoras de aplicativos e soluções tecnológicas para serviços de transporte de passageiros.

A vedação à livre iniciativa acaba por fragilizar a livre concorrência, prejudicando, ao final, os próprios consumidores, pois obstados da ampla possibilidade de escolha.

Estudo carreado pelo CADE aos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2216901-06.2015.8.26.0000, que tem como objeto Lei Paulistana análoga a ora impugnada, apontou que:

“não há elementos econômicos que justifiquem a proibição de novos prestadores de serviços de transporte individual. Para além disso, elementos econômicos sugerem que, sob uma ótica concorrencial e do consumidor, a atuação de novos agentes tende a ser positiva.”

Portanto, os arts. 2º, parágrafo 1º; 4º inciso IV; 5º, inciso III; e 11, inciso II, alínea “b” da Lei nº 2008, de 14 de março de 2018, que ao regulamentar criando exigências desproporcionais a prestação do serviço de transporte individual privado de passageiros baseado em tecnologia de comunicação em rede, no município de Cotia, criaram indevida reserva de mercado aos taxistas, e violam a livre iniciativa, a livre concorrência e o interesse dos consumidores.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

In casu consimili, analisando situações individuais dos motoristas em ações judiciais, já decidiu este Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

“No município de Limeira, conquanto Lei Municipal nº 794\2017 não tenha vedado expressamente o serviço, restringiu de forma significativa o acesso pelos motoristas interessados.

Não se discute aqui o poder de polícia do município e o exercício de atividade fiscalizatória, mas sim o excesso do Município ao disciplinar a matéria.

Por exemplo, o artigo 4º, § 3º, da referida lei municipal, estabelece um limite para cem motoristas credenciados, valor esse a ser reconsiderado, anualmente se necessário; o artigo 5º, VI, exige que o motorista resida a mais de 5 anos no Município.

Como ponderado pelo magistrado singular, entendo que, *a priori*, **a regulamentação pelo Poder Público local deve ater-se estritamente ao que se afigurar imprescindível ao bom funcionamento do serviço**, como, por exemplo, condições de conservação e de segurança do veículo, sua regularidade documental, aplicação das leis de trânsito, coibição de embriaguez ao volante, dentre outras circunstâncias razoáveis e proporcionais” (TJSP, 8ª Câmara de Direito Público. Al. N. 2053518-41.2018.8.26.0000-Desembargador Rel. Leonel Costa. Acórdão proferido em 06/06/2018.);

"AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. PEDIDO DE LIMINAR PARA QUE A AUTORIDADE COATORA NÃO UTILIZE A EXIGÊNCIA DE LICENCIAMENTO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

COMO ÓBICE À CONCESSÃO DO CSVAPP. PRESENÇA DOS REQUISITOS PREVISTOS NO ART. 7º, III, DA LEI N. 12.016/09. DECISÃO REFORMADA. RESOLUÇÃO 16/2017 QUE, EM TESE, INOVOU A ORDEM JURÍDICA, CRIANDO OBRIGAÇÃO NÃO PREVISTA NA NORMA REGULAMENTADA, EM EVIDENTE AFRONTA AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL. RECURSO PROVIDO." (Agravo de Instrumento nº 2248865-46.2017.8.26.0000, Relator: FERREIRA RODRIGUES, COMARCA: SÃO PAULO, Órgão julgador: 4ª Câmara de Direito Público, DATA DO JULGAMENTO: 05/03/2018 e Data de publicação: 27/03/2018);

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. Possibilidade do veículo licenciado (“emplacado”) em Santo André atuar no transporte individual privado de passageiros por meio do aplicativo Uber no Município de São Paulo. Necessária observância aos ditames da livre iniciativa, pilares constitucionais da sociedade brasileira. Inteligência do artigo 1º, inciso IV e artigo 170, incisos IV e V, da Constituição Federal. Inaplicabilidade da Resolução nº 16/17 do Comitê Municipal de Uso do Viário CMUV. RECURSO PROVIDO.” (TJSP, Agravo de Instrumento nº 2248889-74.2017.8.26.0000, 8ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. ANTONIO CELSO FARIA, j. em 16/5/2018).

Para tanto, destaca-se, pois, trechos do v. Acórdão:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

"[...]. Ademais, a afastar eventual caráter de irreversibilidade da medida liminar, registre-se que da tutela recursal ora concedida decorrerá tão-somente a determinação de abstenção das autoridades administrativas agravadas de procederem (i) à eventual imposição de óbice à concessão de Certificado de Segurança do Veículo de Aplicativo - CSVAPP como condição para exploração da atividade, bem como (ii) à autuação pelo exercício do serviço de transporte individual de passageiros por meio de veículo licenciado fora da Capital. [...].".

Importante destacar que o Supremo Tribunal Federal já abordou o tema, por ocasião da edição da **Súmula Vinculante 49**, entendendo que:

“Ofende o princípio da livre concorrência lei municipal que impede a instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em determinada área”.

O argumento utilizado foi no sentido de que:

“A CF/1988 assegura o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização do poder público, salvo nos casos previstos em lei. 2. Observância de distância mínima da farmácia ou drogaria existente para a instalação de novo estabelecimento no perímetro. Lei municipal 10.991/1991. Limitação geográfica que induz à concentração capitalista, em detrimento do consumidor, e implica cerceamento do exercício do princípio constitucional da livre concorrência, que é



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

uma manifestação da liberdade de iniciativa econômica privada.
[STF, RE 193.749, rel. min. Carlos Velloso, red. p/ o ac. min. Maurício Corrêa, P, j. 4-6-1998, DJde 4-5-2001].

Ademais, **os dispositivos legais impugnados contrariam o princípio da razoabilidade, numa análise de proporcionalidade**, que deve nortear a Administração Pública e a atividade legislativa e tem assento no art. 111 da Constituição do Estado, aplicável aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta.

Por força desse princípio, é necessário que a norma passe pelo denominado “teste” de razoabilidade, ou seja, que ela seja: (a) necessária (a partir da perspectiva dos anseios da Administração Pública); (b) adequada (considerando os fins públicos que com a norma se pretende alcançar); e (c) proporcional em sentido estrito (que as restrições, imposições ou ônus dela decorrentes não sejam excessivos ou incompatíveis com os resultados a alcançar).

A criação injustificada de exigências descabidas e limitadoras ao serviço de transporte privado individual de passageiros, contratado por meio de aplicativos, não passa por nenhum dos critérios do teste de razoabilidade: (a) é desnecessária, já que **não atende a nenhuma necessidade da Administração Pública**; (b) é, por consequência, inadequada na perspectiva do interesse público, na medida em que **restringe injustificadamente atividade lícita através de lei municipal**; (c) é desproporcional em sentido estrito, pois **a regulamentação restritiva inegavelmente traduz mais prejuízos do que vantagens à mobilidade**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

urbana das cidades, tendo em vista que não acarretarão benefício algum para a Administração Pública.

Aliás, este Egrégio Tribunal de Justiça julgou precedente nos autos da ação direta de inconstitucionalidade nº 2216901-06.2015.8.26.0000 (j. 05-10-2016, rel. Francisco Casconi), lei do Município de São Paulo, em situação análoga a esse caso, contudo relativa à proibição da atividade, embasando a decisão, primordialmente, no princípio da proporcionalidade (fls. 69/74 do acórdão), onde destacamos:

“Avançando o raciocínio, mas rememorando o já exposto, a atividade objeto de proibição pelo ato normativo impugnado pode ser decomposta na prestação de dois serviços distintos, mas que operam de forma conjunta: a) o primeiro deles consiste na disponibilização em ambiente virtual (aplicativo desenvolvido por empresa privada) de oferta, aos usuários desta plataforma, de serviço específico (no caso, de transporte individual), a ser prestado por profissionais previamente cadastrados; b) o segundo, pressupondo a contratação pelo usuário e aceitação pelo motorista, é a realização material do transporte individual, com base nos critérios (localização, destino, trajeto, modalidade etc.) escolhidos pelo usuário/contratante.

Como dito, **a controvérsia gira em torno, preponderantemente, da “segunda atividade” (o transporte)**, mesmo porque organização e oferta de bens e serviços em ambientes virtuais seja na própria



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

internet, seja em aplicativos especificamente desenvolvidos não são novas e os exemplos inúmeros.

Sua natureza, como visto, assume contornos próprios das atividades reservadas à livre iniciativa, sujeita à liberdade de exploração por agentes privados atuantes no mercado, com respaldo nos princípios estruturantes e regentes da ordem econômica constitucional.

Eventuais contingenciamentos ou limitações impostas pelo Poder Público, pautadas na excepcionalidade da atuação estatal inerente ao modelo econômico em vigor, somente serão legítimas quando fundadas em razões ou valores jurídico-constitucionais plausíveis, numa análise de proporcionalidade.

Em linhas gerais, trata-se da aplicação, na relação indivíduo-Estado, do que Robert Alexy nomeou “lei do sopesamento”, incidente na análise das restrições de liberdades gerais de ação, ao mencionar decisão do Tribunal Alemão que afirmou a seguinte máxima, serviente ao presente caso: “Quanto mais a intervenção legal afetar expressões elementares da liberdade de ação humana, tanto mais cuidadosamente devem ser sopesadas as razões utilizadas como fundamentação contra a pretensão básica de liberdade dos cidadãos”.

É o que ocorre, por exemplo, com as profissões legalmente regulamentadas (*v.g.* advogados, médicos etc.). À luz do princípio da liberdade de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

trabalho (art. 5º, inciso XIII, da CR), a relevância de critérios técnico-científicos de certas profissões habilita o Estado a estabelecer requisitos objetivos e específicos de acesso para aquisição de titulação acadêmica e exercício da atividade, visando a assegurar, pois, uma profissionalização adequada em prol não só do indivíduo, mas também da sociedade, o que se conforma também ao princípio da livre iniciativa. Entretanto, postura similar não poderia ser exigida pelo ente estatal em relação a atividades mais simples que, embora categorizáveis profissionalmente, dispensam mesmo nível de qualificação.

Calculada em tal premissa, a Lei Federal nº 12.468/2011, que regulamenta a profissão de taxista, exige requisitos específicos (habilitação especial, cursos, certificação etc.) dos motoristas que buscam exercer a atividade justamente em razão dos relevantes interesses envolvidos no *“transporte público individual remunerado de passageiros”* (art. 2º), como a segurança dos usuários, proteção dos próprios motoristas taxistas, controle de trânsito e transporte público, dentre outros, vinculados à prestação do serviço sob o forte controle estatal.

No que tange ao transporte privado individual remunerado de passageiros realizado por motoristas particulares cadastrados em aplicativos, **reforça a ideia de sujeição à livre iniciativa a inexistência de norma jurídica específica** (no âmbito constitucional ou



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

legal) a dispor sobre o exercício da atividade, tampouco a caracterizando como serviço público ou monopólio estatal.

Aliás, **a ausência de disciplina normativa sobre determinada atividade, num regime pautado pela liberdade econômica dosada por valores sociais constitucionalmente relevantes, conforta juridicamente sua livre introdução e exploração no mercado pela iniciativa privada**, ainda que em regime de coexistência a serviços similares de natureza pública (no que se enquadra o transporte público individual táxi) ou privada.

Esta visão, respaldada num enfoque principiológico, indubitavelmente deve ser aplicada à controvérsia primordial destes autos, pondo em xeque as razões jurídico-constitucionais que emanciparam a vedação incorporada no ato normativo impugnado... **Razões estas, a meu ver, implausíveis, principalmente quando se impõe restrição máxima à livre iniciativa, criando injustificada reserva de mercado a determinado segmento** (artigos 1º e 2º da Lei Municipal nº 16.279/2015 fls. 579/580).

Isto porque, no contexto fático-social já traçado e à luz do ordenamento jurídico vigente, o transporte privado individual realizado por motoristas particulares cadastrados em aplicativos não contraria as diretrizes traçadas na Política Nacional da Mobilidade Urbana, ao passo que o ato normativo



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

impugnado parece desconsiderar modalidade nela inserida.

Na realidade, a inserção da atividade é convergente à LPNMU por múltiplos fundamentos. Inegavelmente **ampliou o leque das opções de mobilidade urbana**, constituindo alternativa, até então pouco explorada, ao transporte individual de passageiros. Sua expansão vertical guarda íntima **relação com a eficiência, qualidade, preço e praticidade do serviço prestado, associada ainda ao modo de organização e disponibilização da oferta** (aplicativo), principalmente quando comparada ao tradicional meio de transporte urbano individual preexistente (táxi). Tal notoriedade, aliás, é qualificada pelo *amicus curiae* como “*verdadeira inovação tecnológica disruptiva*”, em vista da “*utilização da capacidade ociosa de bens duráveis, no caso, o automóvel particular*”⁴⁷ criando novo nicho de mercado.

Deve ser vista, portanto, como **instrumento de melhor efetividade na circulação urbana** (artigo 5º, inciso IX), de **estímulo à mitigação dos custos econômicos no deslocamento de usuários do transporte urbano individual** (artigo 6º, inciso IV), bem como de **aprimoramento e melhoria nas condições de mobilidade urbana** (artigo 7º, incisos III e V), atendendo, ao mesmo tempo, a princípios, diretrizes e objetivos da LPNMU que, em seus artigos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

1º e 24, inciso V, traz como norte a integração entre os diferentes modos de transporte público e privado.

Sua forma de atuação no ramo de transporte, **marcada por característica inovadora (oferta e disponibilização do serviço em ambiente virtual, mediante aplicativo para smartphones), é traço singular que jamais objetaria a atividade, mesmo porque acolhida na Lei do Marco Civil da Internet (Lei Federal nº 12.965/2014), especialmente nos artigos 3º, inciso VIII, e 4º, inciso III, num óbvio reflexo da livre iniciativa que, aliás, foi expressamente incorporada como fundamento de aludido diploma (artigo 2º, inciso V)."** (grifamos)

E assim conclui o raciocínio (fls. 82/86 do acórdão):

“Portanto, condensando as conclusões previamente alcançadas neste tópico, todas conducentes à sustentação de que o transporte individual remunerado de passageiros por motoristas particulares cadastrados em aplicativos ostenta **natureza jurídica de atividade privada sujeita à livre iniciativa, a direta e incisiva proibição legal de exercício, instituída no ato normativo impugnado, não externa fundamento jurídico-constitucional relevante a obstar, num juízo de “sopesamento” ou proporcionalidade, o âmbito de eficácia dos valores elementares que guiam a ordem econômica** incorporada no Estado Brasileiro.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Ao contrário, as razões aqui expostas demonstram que o novo modal da atividade é conformado pelo sistema jurídico vigente de transporte e contribui, de maneira concreta, mediante estímulos de reais melhorias na mobilidade urbana das cidades, ao desenvolvimento social e bem-estar dos cidadãos, promovendo também, *ultima ratio*, o direito fundamental de locomoção. A vedação somatizada em lei afigura-se, portanto, irrazoável.

A propósito, o dissertar sobre o princípio da razoabilidade, Humberto Ávila enaltece sua importância no processo de inovação do mundo jurídico e de vinculação à realidade em passagem que, *mutatis mutandi*, amolda-se ao caso em exame:

“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. (...) Citando exemplo prático, enfrentado pelo STF na ADI nº 1.158-8-AM, rel. Min. Celso de Mello, j. em 19.12.1994,

In casu, razoabilidade haveria na proibição legal de atividade econômica em sentido estrito (o transporte privado individual remunerado de passageiros), sujeita ao princípio da livre iniciativa, que, além de inserida na Política Nacional de Mobilidade Urbana, pode contribuir com o



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

desenvolvimento urbano e social das cidades (art. 182, CR)? Conclui-se, obviamente, ser negativa a resposta.

Não bastasse, também sob o especial aspecto da proporcionalidade, **entende-se que o ato normativo, na análise da relação de causalidade entre meio e fim, deve guardar adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.**

Como enfatiza Humberto Ávila:

“O postulado da proporcionalidade exige que o Poder Legislativo e o Poder Executivo escolham, para a realização de seus fins, meios adequados, necessários e proporcionais. Um meio é adequado se promove um fim. Um meio é necessário se, dentre todos aqueles meios igualmente adequados para promover o fim, for o menos restritivo relativamente aos direitos fundamentais. E um meio é proporcional, em sentido estrito, se as vantagens que promove superam as desvantagens que provoca. A aplicação da proporcionalidade exige a relação de causalidade entre meio e fim, de tal sorte que, adotando-se o meio, promove-se o fim”.

A hipótese *sub examine* claramente revela, ao menos, **além da inadequação do meio (proibição de atividade lícita por lei municipal) por contrariar o ordenamento superior, absoluta ausência de proporcionalidade em sentido estrito, eis que aludida vedação inegavelmente traduz mais**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

prejuízos do que vantagens à mobilidade urbana das cidades” (grifamos).

VI – PEDIDOS

1. Pedido Liminar

Presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, bastantes para autorizar a suspensão liminar da vigência e eficácia dos preceitos normativos impugnados.

A aparência do bom direito se mostra inquestionável pela apreciação de todos os motivos acima elencados, a demonstrar a inconstitucionalidade da lei municipal.

O perigo da demora decorre da inviabilização da utilização de serviços de tecnologia por motoristas particulares, não taxistas, e a própria realização do transporte individual privado, com evidentes prejuízos não só aos motoristas particulares e funcionários das empresas desenvolvedoras do aplicativo – que se veem privados de auferir renda – mas também de diversos consumidores, usuários do serviço, que são privados de uma modalidade de transporte.

Diante do exposto, requer-se a concessão da liminar, para fins de suspensão imediata da eficácia dos dispositivos legais impugnados.

2. Pedido principal

Face ao exposto, requerendo o recebimento e o processamento da presente ação para que, ao final, seja julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 4º, “caput”, segunda parte (expressão: *no qual deverão ser inscritos até no máximo de 1 veículo a cada 2 mil habitantes do município*) e



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

inciso IV; 5º, inciso III; e 11, inciso II, alínea “b”, da Lei nº 2008, de 14 de março de 2018.

Requer-se sejam requisitadas informações à Câmara Municipal e ao Prefeito Municipal de Cotia, bem como citado o Procurador-Geral do Estado, protestando por nova vista, posteriormente, para manifestação final.

Termos em que, pede deferimento.

São Paulo, 29 de novembro de 2018.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça

kb



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Protocolado nº 18.447/2018

Assunto: Representação para o controle de constitucionalidade dos arts. 4º, “caput”, segunda parte (expressão: no qual deverão ser inscritos até no máximo de 1 veículo a cada 2 mil habitantes do município) e inciso IV; 5º, inciso III; e 11, inciso II, alínea “b” da Lei nº 2008, de 14 de março de 2018, que “dispõe sobre a regulamentação da prestação do serviço de transporte individual privado de passageiros baseado em tecnologia de comunicação em rede, no município de Cotia”.

1. Distribua-se a petição inicial da ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 2008, de 14 de março de 2018, junto ao Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.
2. Oficie-se ao interessado, informando-lhe a propositura da ação, com cópia da petição inicial.
3. No que pertine aos artigos que determinam **que o serviço em questão somente será prestado mediante prévio credenciamento e autorização as autoridade integrante da municipalidade – SMTT (artigos 2º, parágrafo 1º, 4º “caput”, 7º VI e 13)**, verificamos que referida lei municipal determina que, para os motoristas privados poderem exercer sua atividade, é necessária a obtenção de autorização prévia a ser concedida pelo município de Cotia.

Tal exigência se mostra constitucional diante da necessidade de cadastramento dos prestadores, visando preservar a segurança dos usuários e próprio controle cadastral do município, não destoando da legislação constitucional, federal ou estadual que disciplinam a matéria, razão pela qual o dispositivo não será questionado, tratando-se de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

medida decorrente do exercício do poder de polícia municipal. Eventuais excessos, poderão ser questionados pela via judicial específica.

4- Exigência de compartilhamento de dados (art. 10, inciso I), verificamos que a legislação municipal exige apenas que as empresas de operação do STIP prestem informações relacionadas a seus prestadores do STIP e não aos usuários, inexistindo a alegada violação ao direito de intimidade ou ao compartilhamento genérico e indiscriminado do dados.

Tal exigência se mostra constitucional diante da necessidade de cadastramento dos prestadores, visando preservar a segurança dos usuários e próprio controle cadastral do município, não destoando da legislação constitucional, federal ou estadual que disciplinam a matéria, razão pela qual o dispositivo não será questionado, tratando-se de medida decorrente do exercício do poder de polícia municipal. Eventuais excessos, poderão ser questionados pela via judicial específica.

5 – Assim sendo, relativamente a esses preceitos, promovo o arquivamento dos autos.

São Paulo, 29 de novembro de 2018.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça

kb