



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
12ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
 Viaduto Paulina, 80, 9º andar - sala 907 - Centro
 CEP: 01501-020 - São Paulo - SP
 Telefone: 3242-2333r2037 - E-mail: sp12faz@tjsp.jus.br

DECISÃO

Processo nº: **1058466-15.2017.8.26.0053**
 Classe - Assunto: **Mandado de Segurança - Abuso de Poder**
 Impetrante: **Allyson Carvalho Silva**
 Impetrado: **Secretário Municipal de Transportes da Secretaria Municipal de Transportes - SMT e outro**

Juiz(a) de Direito: Dr(a). **Adriano Marcos Laroça**

Vistos.

Em resumo, o impetrante pretende o reconhecimento do direito líquido e certo de obter o certificado de segurança do veículo de aplicativo (CSVAPP), necessário para seu cadastro junto a empresas de transporte individual de passageiro por aplicativos na cidade de São Paulo (OTTCs), sem a exigência de que seu veículo esteja emplacado na capital, prevista na Resolução 16/2017 da CMUV, diante de sua legalidade, por extrapolar à lei de mobilidade urbana, e de sua inconstitucionalidade, porque inadequada, desproporcional, além de restringir sem lei formal o livre exercício de atividade econômica (artigo 170, parágrafo único, CF).

É o breve relatório. Fundamento e decido.

A liminar deve ser indeferida.

A questão posta em juízo deve ser abordada para além da liberdade de trabalho e da livre iniciativa econômica, tampouco como mera disputa do mercado consumidor entre taxistas e motoristas de aplicativos.

Envolve sobretudo a análise do funcionamento da chamada "economia do compartilhamento" ("sharing economy"), que atualmente, para muitos críticos especialistas no mundo digital ("Tom Slee, in Uberização: a nova onda do trabalho precarizado, Editora Elefante; Robert McChesney, in The Digital Disconnect: How Capitalism is turning The internet Against Democracy), tornou-se uma "economia de bico", dentro da crescente informalidade da sociedade mundial (a brasileira, evidentemente, não escapa dessa onda



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

12ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Paulina, 80, 9º andar - sala 907 - Centro

CEP: 01501-020 - São Paulo - SP

Telefone: 3242-2333r2037 - E-mail: sp12faz@tjsp.jus.br

neoliberal, que os sociólogos chamam de “viração” ou “gig economy”), para os ditos “parceiros/autônomos” das empresas de tecnologia, de um lado, e, de outro, a forma mais acabada de hipercapitalismo, com o surgimento de “empresas-plataforma” (capitalismo de plataforma), altamente desregulado.

A primeira tentativa de regulação mínima pelo Município de São Paulo deu-se com a Lei Municipal 16.276/2015, que simplesmente proibia o transporte remunerado de passageiros em veículos particulares cadastrados através de aplicativos. O Órgão Especial do Egrégio TJSP, em outubro do ano passado, reconheceu, acertadamente, sua inconstitucionalidade, pois o artigo 170, *caput* e parágrafo único, da CF, admite limitações ao exercício da atividade econômica lícita em prol da coletividade ou do bem-estar social, mas não sua mera proibição, sobretudo por razões econômicas e/ou políticas.

A par disso, o Município de São Paulo, no exercício de competência constitucional de assunto local (desenvolvimento urbano, uso do sistema viário), além de autorizado expressamente pela Lei Federal 12.587/2012 (Lei que institui a política nacional de mobilidade urbana, como instrumento de desenvolvimento urbano), em seu artigo 18, I, regulamentou o uso intensivo do sistema viário pelos veículos que realizam transporte individual remunerado de passageiros por meio de aplicativos, além do serviço de carona solidária e de compartilhamento de veículo sem condutor. É disso que trata o Decreto 56.981/2016 e a Resolução 16/2017 da Comissão Municipal de Uso do Viário, cujo dispositivo, que exige o emplacamento do veículo de transporte individual no município da capital, é questionado em sua legalidade e constitucionalidade pelo impetrante.

Primeiro indiscutível que o município tem competência constitucional e legal para disciplinar o uso intensivo do sistema viário, buscando a melhoria da mobilidade urbana.

Segundo, também o é que o transporte individual remunerado de passageiros por aplicativos interfere- e bastante- na mobilidade urbana, ampliando a densidade do tráfego da capital.

O que se coloca, portanto, neste contexto, é se a regulação ora questionada poderia ter sido feita sem lei formal e, ainda, se seria adequada, razoável e proporcional à finalidade pública consistente na melhoria da qualidade da mobilidade urbana.

A alegação de que essa limitação afetaria o direito ao trabalho e à liberdade da



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

12ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Paulina, 80, 9º andar - sala 907 - Centro

CEP: 01501-020 - São Paulo - SP

Telefone: 3242-2333r2037 - E-mail: sp12faz@tjsp.jus.br

atividade econômica, garantidos constitucionalmente, a meu ver, revela-se impertinente e meramente retórica. Vejamos.

O Poder Público Municipal, através de normas legais e infralegais, sempre limitou o exercício de atividade econômica em prol dos interesses sociais, do bem-estar da coletividade (Hely Lopes Meirelles, *in* Direito Administrativo Brasileiro, Editora Malheiros, 37ª Edição, pp. 680/681). No nosso direito administrativo, essas restrições às liberdades e direitos individuais são conhecidas como limitações administrativas, "preceitos de ordem pública" (ob. cit. p. 681). Aliás, a parte final do parágrafo único do artigo 170 da CF as permite expressamente. O que não se pode é vedar o exercício de atividade econômica, tal como fizera, de forma inconstitucional, a Lei Municipal 16.276/2015. Condições e restrições razoáveis, adequadas e proporcionais à liberdade econômica (ou trabalho) para consecução de uma finalidade pública prevista em lei são admitidas pelo texto constitucional brasileiro.

Portanto, impertinente a alegação de que o Município não poderia regular o uso intensivo do viário, buscando tornar mais eficiente a mobilidade urbana na capital, porque isso limitaria o direito ao trabalho e à atividade econômica.

Toda atividade econômica, incluindo a propriedade privada, no âmbito do município de São Paulo, encontra-se regulada naquilo que o interesse público entende relevante para o bem-estar da coletividade. Citemos dois exemplos: rodízio municipal de veículos; e auto de licença de funcionamento de estabelecimentos comerciais.

Assim, não há razão, ao menos, jurídica, para que o transporte individual remunerado de passageiros intermediado por empresas de aplicativos escapem dessa regulação, até porque, é evidente, que os serviços prestados por seus ditos "parceiros/autônomos" interferem- e muito- na qualidade da mobilidade urbana.

Aqui, é importante ressaltar que, no caso em testilha, pouco importa o enquadramento legal dessa atividade econômica na Lei Federal de Mobilidade Urbana, seja no inciso VIII do seu artigo 4º (transporte público individual) seja no inciso X do mesmo dispositivo legal (transporte motorizado privado), pois, ambos como atividades afetantes da mobilidade urbana necessitam de regulação pelo poder público. É isso que faz o município de São Paulo - repita-se - através do Decreto 56.981/2016 e da Resolução 16/2017 da



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

12ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Paulina, 80, 9º andar - sala 907 - Centro

CEP: 01501-020 - São Paulo - SP

Telefone: 3242-2333r2037 - E-mail: sp12faz@tjsp.jus.br

CMUV.

Neste ponto, embora não me pareça muito necessário diante do contexto fático-normativo acima, mas, para que não pareçam dúvidas, é salutar entendermos - afastando-se do discurso prevalecente em parte da mídia e até entre os usuários dos serviços prestados pelas “empresas-plataforma” (que atuam, inconscientemente, como lobistas gratuitos) - como funciona realmente a atividade econômica exercida pelos motoristas de aplicativos. Como disseram os jornalistas, Bob Woodward e Carl Bernstein (bem representados no filme “todos os homens do presidente”), na década de 70, quando cobriam o escândalo de corrupção envolvendo o ex-presidente estadunidense Richard Nixon, conhecido como Watergate, para descobrir o “mundo real”: “Follow the Money”.

Com base nos especialistas estrangeiros citados acima (Tom Slee e McChesney), no prefácio ao livro de Tom Slee realizado pelo professor da FEA/USP, Ricardo Abramovay e, ainda, em uma entrevista do Tom Slee à revista Carta Capital em novembro deste ano, percebe-se, claramente, que o sonho anticapitalista- pode-se dizer isso- da “economia do compartilhamento” virou um pesadelo hipercapitalista, que, por sua forma de atuação econômica- altamente desregulada e socialmente irresponsável (sem pagamento de impostos; sem direitos trabalhistas e previdenciários; em suma, sem preocupação com os custos ambientais, sociais e econômicos de sua atividade), coloca em sério risco a soberania política dos Estados Nacionais sobre os serviços prestados em seu território (o que ofende até a regulação do mercado internacional realizada no âmbito da OMC), ou, ao menos, submete-a e, por conseguinte, de certa forma, a própria democracia representativa ao mercado de “empresas-plataforma” globais sediadas estrategicamente em outros países (Uber BV na Holanda, onde não paga imposto da parte que lhe cabe- em torno de 30%- de todo o serviço prestado no Brasil, já que repassa quase tudo à Uber Internacional, a título de “taxa de licença” pelo uso de software, sendo que aquele país não cobra imposto sobre isso).

Nas palavras de Tom Slee à revista acima: “sim, as promessas pareciam ótimas. Usar a internet para promover o serviço *peer- to -peer* pessoas colaborando umas com as outras, como uma alternativa a confiar em corporação para que elas cuidem de nossas necessidades soava como uma proposta interessante para pessoas como eu, que se



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

12ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Paulina, 80, 9º andar - sala 907 - Centro

CEP: 01501-020 - São Paulo - SP

Telefone: 3242-2333r2037 - E-mail: sp12faz@tjsp.jus.br

identificam com a esquerda. E a promessa de sustentabilidade por meio de uso de ativos sub-utilizados (como carros) também é emocionante. Mas, a cada sucesso da indústria da economia do compartilhamento, (principalmente de táxis e aluguel de quartos desocupados) vemos a ascensão à proeminência de uma nova empresa global (Uber e AirBnb). Elas utilizaram suas plataformas na internet, mas também as utilizaram para evitar serem responsabilizadas e para empurrar os custos do negócio para os usuários da plataforma e para a comunidade onde operam, evitando o pagamento de impostos. Em vez de promover a igualdade, muitas empresas de economia compartilhada estão promovendo uma forma desprotegida e vulnerável de trabalho mal remunerado, e as promessas de sustentabilidade acabaram se revelando vazias”.

Interessante é uma análise do discurso dessas empresas, encampado por muitos políticos: elas, dizem, somos o futuro, assinalando que o passado era ruim (táxis, no caso). Não se pode dizer que o serviço prestado pelos táxis seja uma maravilha, mas, repito, a questão, como querem tais empresas, não pode ser vista como uma mera disputa de mercado entre os motoristas dos aplicativos e os dos taxis. A questão principal é a resistência de tais empresas de submeterem à regulação do poder público que lhe imponham obrigações sociais, para ganharem o mercado com mais facilidade sem o pagamento de impostos e direitos trabalhistas, além da transferência de todos os custos da atividade aos seus ditos “parceiros”, ou mesmo de se submeterem às leis antidumping ou de não-discriminação (acessibilidade para portadores de deficiências). O perigo da formação de um oligopólio de serviços, totalmente desregulado pelos estados nacionais, é imenso.

Recentemente, a Câmara Federal encaminhou e aprovou projeto de lei que regula minimamente essa atividade econômica, porém, o Senado, por influencia da bancada do governo federal de plantão, segundo notícia do Jornal Folha, alterou três pontos estruturais (incluindo o ora discutido nesta ação) que, praticamente, mantém o setor fora de qualquer regulação pelo poder público.

Outros países, Alemanha, Espanha e França, têm reagido com regulação forte no âmbito da atividade econômica de aluguel temporário de residências para turistas, que impactou profundamente a moradia em algumas regiões das cidades turísticas de Barcelona, Berlim e Paris, expulsando a população local, em virtude da elevação



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

12ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Paulina, 80, 9º andar - sala 907 - Centro

CEP: 01501-020 - São Paulo - SP

Telefone: 3242-2333r2037 - E-mail: sp12faz@tjsp.jus.br

considerável do preço do aluguel, em uma verdadeira gentrificação.

Repito: a discussão deveria escapar do discurso dessas empresas que irão promover a competição no setor de transporte individual, acabando com “as máfias dos táxis”. De fato, sabe-se muito sobre a pseudocooperativas de táxis, e demais fraudes no setor regulatório municipal, mas, certamente, a saída para isso não é jogar o serviço de transporte individual remunerado no colo de empresas globais, que ganham cada vez mais esse mercado com práticas iguais ou piores das que se pretende eliminar: não pagamento de impostos; desrespeito aos direitos mínimos do trabalhador, aos direitos sociais e econômicos, etc. É trocar seis por cinco ou menos.

Por isso, retomando, a questão posta em juízo deve ser perquirida no contexto da necessidade de regulação mínima da atividade econômica de serviço de transporte individual remunerado prestado por “empregados/motoristas/parceiros” intermediado por empresas de aplicativos, como qualquer outro serviço de transporte impactante da mobilidade urbana.

A Lei Federal da Mobilidade Urbana, em seu artigo 5º, estabelece diversos princípios que fundamentam a política nacional de mobilidade urbana, entre os outros, eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

Um dos objetivos desta política é mitigar os custos ambientais e socioeconômicos de pessoas e cargas nas cidades, além de melhorar as condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade (artigo 7º, III e IV).

Portanto, à luz destes princípios e objetivos, mostra-se razoável, adequado e proporcional restringir somente aos veículos emplacados (licenciados) na capital a possibilidade de serem utilizados no transporte individual remunerado de passageiros no âmbito do seu território. Do contrário, além de se desrespeitar o CTB (artigo 120) e a legislação tributária conexa – artigo 158, III, da CF - (IPVA), estar-se-ia ampliando a densidade de tráfego na capital, com o afluxo de veículos de outros municípios para prestarem serviços de transporte individual de passageiros, com a piora da mobilidade urbana (anote-se que o congestionamento na capital se dá apenas com 15% dos veículos nas ruas). Ou seja, a situação caótica do nosso trânsito, fruto de diversos equívocos do poder público, federal, estadual e municipal no passado (incentivo fiscal às empresas estrangeiras



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

12ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Paulina, 80, 9º andar - sala 907 - Centro

CEP: 01501-020 - São Paulo - SP

Telefone: 3242-2333r2037 - E-mail: sp12faz@tjsp.jus.br

de automóveis, com a conseqüente expansão do sistema viário, o seu enorme custo em infraestrutura, e, por conseguinte, redução dos investimentos públicos em outros modais de transporte, sobretudo o do transporte sobre trilhos; somada à lenta expansão do Metrô na capital), não pode ser ignorada pelo poder público municipal, sob pena de uma das funções sociais das cidades – que é a mobilidade, a acessibilidade a bens de toda natureza, culturais inclusive, e serviços – se esgotar em metrópoles como São Paulo.

Mas adiante, a mesma lei fixa a competência dos municípios, entre eles, planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a *regulamentação dos serviços de transporte urbano* (artigo 18,I). A Lei Federal supra ainda impõe a necessidade de um plano de mobilidade urbana (PMU) aos municípios com mais de vinte mil habitantes.

Neste contexto normativo, o Município de São Paulo editou também o Decreto 56.834/2015, que institui o Plano Municipal de Mobilidade Urbana de São Paulo-PlanMob/SP 2015. Tal Plano é um instrumento de planejamento e de gestão da PMMU, “tendo por finalidade orientar as ações do Município no que se refere, aos modos, serviços e infraestrutura viária e de transporte, que garantem os deslocamentos de pessoas e cargas em seu território, com vistas a atender às necessidades atuais e futuras da mobilidade em São Paulo para os próximos 15 anos”

Evidentemente que tal PMMU norteia-se pelos princípios fixados na Lei de Mobilidade Urbana, entre eles, eficiência, eficácia, redução dos custos urbanos, etc.

O PlanMob/SP 2015, no que nos interessa, aborda, no âmbito do transporte motorizado individual, as ações específicas para o transporte individual privado, sendo que o realizado por aplicativos também se encontra neste horizonte de regulação.

É nesse contexto socioespacial de mobilidade urbana, ou de quase imobilidade urbana, que a regulamentação do transporte individual remunerado de passageiros deve ser planejada, pensada, até porque, certamente, os proprietários do UBER e demais aplicativos da "pseudoeconomia do compartilhamento", não terão o prazer de se deslocarem, ou de ficarem parados, pelas vias da capital daqui a dez ou quinze anos.

Absurdo, não fosse trágico, qualquer Estado abdicar deste dever -direito do cidadão - em prol de empresas que sequer estão estabelecidas no país. Se é que ele poderia, sem



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

12ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Paulina, 80, 9º andar - sala 907 - Centro

CEP: 01501-020 - São Paulo - SP

Telefone: 3242-2333r2037 - E-mail: sp12faz@tjsp.jus.br

ofensa aos princípios constitucionais básicos que norteiam um Estado independente e democrático de direito. Ou seria, reconhecer que a globalização econômica, o neoliberalismo que a permeia nas últimas décadas, não se submete à legislação nacional, ou seja, que seria altamente antidemocrática? A economia despejando o Estado Nacional de seu território. Como bem diz Maurizio Lazzarato (*in* o Governo do Homem Endividado, Editora N-1 edições), a guinada neoliberal significa, entre outras coisas, a subordinação da soberania política aos imperativos do mercado e das finanças. Eu não vejo como os municípios, em cumprimento aos princípios, diretrizes e objetivos do Plano Nacional de Mobilidade Urbana, possam deixar ileso a atividade econômica exercida pelo impetrante. A sua intangibilidade, como pretende o impetrante, embasado também em comentários de um jurista, como mera concretização do direito à livre iniciativa, inexistente em um Estado de Direito, como, aliás, a nossa surrada Constituição Federal reconhece expressamente. Repito: toda atividade econômica sujeita-se a limitações administrativas, em prol do interesse público. Agora, atividade econômica que interfere claramente na mobilidade urbana estaria fora de regulamentação estatal? Não faz sentido. O fato do serviço prestado ser privado, como muitos sustentam, mas com oferta pública, portanto, negócio capitalista, em nada altera o argumento ou a conclusão. Toda atividade econômica privada visa o lucro, e nem por isso, escapa das limitações administrativas, preceitos de ordem pública.

Desta forma, conclui-se: permitir que proprietários de veículos licenciados em outros municípios se cadastrem para exercerem no território da capital a atividade econômica remunerada de passageiros, inevitavelmente, elevaria o tráfego de veículos motorizados, piorando a mobilidade urbana desta cidade.

Imagine se muitos, dos milhares de municípios deste país, desejassem como o impetrante. Quantos veículos passariam a circular, cotidianamente aqui, na prestação de serviço de transporte individual de passageiros? Acho que teríamos o caos.

Portanto, a limitação administrativa imposta pela norma infralegal ora questionada, em regulamentação municipal à Lei Federal da Mobilidade Urbana, é razoável, adequada e proporcional à finalidade pública que se propõe, qual seja, evitar o agravamento da nossa mobilidade urbana, ao menos, ou ainda buscar a sua melhora. A necessidade de lei formal para imposição desta restrição existiria, caso a mesma extrapolasse aos objetivos da lei



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

12ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Paulina, 80, 9º andar - sala 907 - Centro

CEP: 01501-020 - São Paulo - SP

Telefone: 3242-2333r2037 - E-mail: sp12faz@tjsp.jus.br

regulamentada, o que não é o caso. Do contrário, seria interpretar o princípio da legalidade de forma tacanha.

Outrossim, anote-se que o CTB e a legislação tributária constitucional e legal, de forma coerente, admitindo que o veículo motorizado seja um bem que provoca danos sociais, econômicos e ambientais, obrigam o seu registro e licenciamento no município onde reside seu proprietário, pressupondo seu uso mais intensivo neste local, com o repasse direto de 50% do IPVA ao município do veículo licenciado, como receita destinada ao custeio, dentro do possível (não há vinculação), de obras e serviços relacionados ao uso intensivo do sistema viário.

Desta forma, a regulamentação ora questionada, além de ser coerente com a legislação nacional de trânsito e tributária, não destoa dos princípios e objetivos da lei federal de mobilidade urbana (pelo contrário, os concretiza), devendo, por isso, ser reconhecida como legítima.

Assim, indefiro a liminar, ausente o *fumus boni iuris*.

Requisitem-se informações, servindo a presente como mandado/ofício. Após, ao MPE.

Int.

São Paulo, 11 de dezembro de 2017.

**DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE NOS TERMOS DA LEI 11.419/2006,
CONFORME IMPRESSÃO À MARGEM DIREITA**