



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70078397056 (Nº CNJ: 0204917-44.2018.8.21.7000)

2018/CÍVEL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE XANGRI-LÁ QUE PROIBE O USO DE CARROS PARTICULARES PARA O TRANSPORTE REMUNERADO DE PESSOAS, A TÍTULO DE TRANSPORTE COLETIVO OU INDIVIDUAL, INDEPENDENTEMENTE DE CADASTRO JUNTO A APLICATIVOS OU SÍTIOS ELETRÔNICOS. SUPERVENIÊNCIA DA LEI FEDERAL Nº 13.640/18. NORMA MUNICIPAL QUE ATENTA CONTRA PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LIVRE INICIATIVA, DA LIVRE CONCORRÊNCIA E DA LIVRE ESCOLHA DO CONSUMIDOR.. VULNERAÇÃO DA GARANTIA FUNDAMENTAL DO DIREITO AO TRANSPORTE.

1. A Lei Federal 13.640/2018 - que alterou a legislação anterior, nº 12.578/2012, a tratar sobre a Política Nacional de Mobilidade Urbana – delineou o conceito de transporte remunerado privado individual de passageiros, conferindo aos Municípios a competência exclusiva para regulamentar e fiscalizar o serviço.

2. Não há que se falar, todavia, em possibilidade de proibição pelo Município da atividade referida, sob pena de violação de diversos princípios constitucionais cuja ponderação faz-se incontornável, nomeadamente aqueles relativos à livre concorrência, ao livre exercício da atividade econômica e ao direito de escolha pelo consumidor. Entendimento diverso feriria, por fim, a garantia fundamental de liberdade de locomoção.

3. Precedente deste Órgão Especial.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE.
UNÂNIME.**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

ÓRGÃO ESPECIAL

Nº 70078397056 (Nº CNJ: 0204917-44.2018.8.21.7000)

PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

PROPONENTE

PREFEITO MUNICIPAL DE XANGRI-LA

REQUERIDO

CAMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE XANGRI-LA

REQUERIDO

PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

INTERESSADO



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70078397056 (Nº CNJ: 0204917-44.2018.8.21.7000)

2018/CÍVEL

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em julgar procedente a Ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.912/2016, do Município de Xangri-Lá.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Senhores **DES. CARLOS EDUARDO ZIETLOW DURO (PRESIDENTE), DES. MARCELO BANDEIRA PEREIRA, DES. RUI PORTANOVA, DES. FRANCISCO JOSÉ MOESCH, DES. NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO, DES.ª MARIA ISABEL DE AZEVEDO SOUZA, DES. IRINEU MARIANI, DES. MARCO AURÉLIO HEINZ, DES.ª LISELENA SCHIFINO ROBLES RIBEIRO, DES. LUÍS AUGUSTO COELHO BRAGA, DES. ANDRÉ LUIZ PLANELLA VILLARINHO, DES.ª ANGELA TEREZINHA DE OLIVEIRA BRITO, DES. GLÊNIO JOSÉ WASSERSTEIN HEKMAN, DES. TASSO CAUBI SOARES DELABARY, DES.ª DENISE OLIVEIRA CEZAR, DES. ALMIR PORTO DA ROCHA FILHO, DES. TÚLIO DE OLIVEIRA MARTINS, DES. ÍCARO CARVALHO DE BEM OSÓRIO, DES. RICARDO TORRES HERMANN, DES. MARTIN SCHULZE, DES. RINEZ DA TRINDADE E DES.ª DEBORAH COLETO ASSUMPÇÃO DE MORAES.**

Porto Alegre, 17 de dezembro de 2018.

DES. EDUARDO UHLEIN,

Relator.

RELATÓRIO

DES. EDUARDO UHLEIN (RELATOR)

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Exmo. **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, a fim de ver declarada a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.912/2016, do Município de Xangri-Lá, que *dispõe sobre a proibição do uso de carros particulares para o transporte remunerado de pessoas no Município de Xangri-Lá e dá outras providências*. Dessa forma,



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70078397056 (Nº CNJ: 0204917-44.2018.8.21.7000)

2018/CÍVEL

sustenta o proponente que a norma em comento incorreria em violação dos artigos 8º, *caput*, 19, *caput*, e 157, inciso V, da Constituição Estadual, combinados com os artigos 1º, inciso IV, 22, inciso XI, e 170, inciso IV e parágrafo único, da Constituição Federal (fls. 04-37).

Ausente pedido em sede de liminar, foi dado ao feito regular seguimento (fls. 76-77).

O Município de Xangri-Lá, devidamente notificado, asseverou que não contestaria o pedido, notadamente em razão da existência de precedentes a indicar a inconstitucionalidade de normas municipais afins (fls. 103-106 e documentos das fls. 107-112).

A Câmara de Vereadores do Município de Xangri-Lá, igualmente notificada, não se manifestou dentro do prazo legal para informações (certidão da fl. 113).

Citado, o Procurador-Geral do Estado defendeu a manutenção dos dispositivos inquinados inconstitucionais, com base no princípio da presunção de constitucionalidade das leis (fl. 99).

Com vista dos autos, o Ministério Público opinou pela procedência da demanda (fls. 118-150).

É o relatório.

VOTOS

DES. EDUARDO UHLEIN (RELATOR)

Encaminho voto pela procedência do pedido.

Conforme referido, trata-se de norma municipal que visa a proibir o transporte remunerado de passageiros em carros particulares, seja a título de transporte coletivo ou individual, independentemente de cadastramento em aplicativos ou sítios eletrônicos. A fim de melhor ilustrar a matéria, colaciono na íntegra a norma objurgada:



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70078397056 (Nº CNJ: 0204917-44.2018.8.21.7000)

2018/CÍVEL

Art. 1º Fica proibido, no âmbito do Município de Xangri-Lá, o transporte remunerado de passageiros em carros particulares, a título de transporte coletivo e/ou individual, estando ou não cadastrados em aplicativos ou sites.

Art. 2º Os veículos de que trata o art. 1º serão fiscalizados pelo Poder Executivo através de seus órgãos competentes no intuito de coibirem a prática deste tipo de transporte remunerado.

Art. 3º Para efeitos desta Lei, ficam também proibidas as contratações e cadastros de estabelecimentos comerciais cujos serviços incluam o disposto no art. 1º sem a devida autorização, permissão ou outorga da Prefeitura, devendo ser aplicado ao responsável o pagamento de multa prevista na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor.

Art. 4º Os serviços de transporte público individual remunerado de passageiros serão mantidos através dos veículos legalizados pelo Município cuja atividade privativa é restrita ao profissional taxista, profissão regulamentada através da lei municipal 1.036/2007.

Art. 5º O descumprimento do disposto nesta Lei implicará ao infrator a aplicação das penalidades pertinentes à infração de transporte irregular de passageiros.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Assim, cumpre destacar, de início, que o presente tópico aguarda apreciação pelo Supremo Tribunal Federal por intermédio do Recurso Extraordinário nº 1054110, *leading case* que conforma o Tema 967, tendo sido reconhecida sua repercussão geral. Não houve, todavia, determinação pelo sobrestamento de processos pendentes que versem sobre a matéria.

Dessa forma, ante a inexistência de decisão pelo sobrestamento de casos análogos por aquela Corte Superior, destaco que a pendência de julgamento do Recurso Extraordinário referido em nada obsta a apreciação desta ação de controle concentrado de constitucionalidade.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70078397056 (Nº CNJ: 0204917-44.2018.8.21.7000)

2018/CÍVEL

Dito isso, adentro na questão de mérito com o apontamento de que as crescentes mudanças tecnológicas atreladas aos serviços de transporte remunerado de passageiros – especificamente com o advento de aplicativos e sites que permitem o cadastramento de particulares aptos a realizá-lo – culminou na publicação, em âmbito federal, da Lei nº 13.640/2018, que altera a normativa anterior dada ao tema pela Lei nº 12.578/2012.

No novo diploma legal, portanto, delineou-se o conceito de “transporte remunerado privado individual de passageiros”, com o que se deu nova redação ao artigo 4º da lei anterior. Por oportuno, aqui o transcrevo:

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.

Como consequência, possível é aos municípios, em sua competência constitucional de disporem sobre transporte e trânsito quando prevalecer interesse exclusivamente local, exercitar a regulamentação e fiscalização do tema, da mesma forma como se dá em outras atividades econômicas.

Por outro lado, por não ser o transporte de pessoas em caráter privado espécie de serviço público, não pode ser submetido à necessidade de concessão, permissão ou autorização por parte da Administração Pública.¹

¹ Vide o artigo 2º, parágrafo 3º, inciso III, da Lei Federal n.º 9.074, de 07 de julho de 1995, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos, in verbis:

“Art. 2º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios executarem obras e serviços públicos por meio de concessão e permissão de serviço público, sem lei que lhes autorize e fixe os termos, dispensada a lei autorizativa nos casos de saneamento básico e limpeza urbana e nos



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70078397056 (Nº CNJ: 0204917-44.2018.8.21.7000)

2018/CÍVEL

Todavia, e este é o ponto principal, a norma impugnada não visa a regulamentar a referida atividade, mas, sim, a proibi-la. Nesse afã, fere diversos princípios constitucionais de observância obrigatória pelos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, dentre os quais destaco aqueles relativos à livre concorrência, ao livre exercício da atividade econômica e ao direito de escolha pelo consumidor. Fere, por fim, a garantia fundamental de liberdade de locomoção, prevista no art. 5º, inciso XV, da Constituição Federal, na qual está inserido o direito de transporte.

Não por outras razões, firmou este Órgão Especial posicionamento pela inconstitucionalidade de normas afins editadas em outros municípios, uma vez desencadeada esta forma de controle abstrato. Nesse sentido, destaco julgado recente deste Colegiado, referente a norma da municipalidade de Rio Grande:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE RIO GRANDE QUE PROIBE O USO DE CARROS PARTICULARES CADASTRADOS EM APLICATIVOS PARA O TRANSPORTE REMUNERADO INDIVIDUAL DE PESSOAS. DESCABIMENTO DO SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ATÉ JULGAMENTO DO RE 1054110. SUPERVENIENCIA DA LEI FEDERAL Nº 13.640/18. PRIMADO DA LIVRE INICIATIVA E ADOÇÃO DO DIREITO AO TRANSPORTE. PRINCÍPIO DA LIVRE CONCORRÊNCIA E DA LIVRE ESCOLHA DO CONSUMIDOR. PRINCÍPIO DA LIVRE CONCORRÊNCIA. - O recebimento de Recurso Extraordinário (RE 1054110) com repercussão geral não acarreta no sobrestamento dos processos envolvendo o mesmo tema de forma automática, necessitando determinação da Corte Superior, o que não ocorreu no caso em comento. - Superveniência da Lei Federal 13.640/2018 que alterou legislação anterior, nº 12.578/2012, que trata

já referidos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e Municípios, observado, em qualquer caso, os termos da Lei no 8.987, de 1995.

[...].

§ 3º Independe de concessão ou permissão o transporte:

[...].

III – de pessoas, em caráter privativo de organizações públicas ou privadas, ainda que em forma regular.

[...].”



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70078397056 (Nº CNJ: 0204917-44.2018.8.21.7000)

2018/CÍVEL

sobre a Política Nacional de Mobilidade Urbana, conferiu aos Municípios a competência exclusiva para regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros, inclusive, trouxe exigências de algumas obrigações e condições a serem observadas. - Os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa devem ser interpretados, em conjunto com o inciso XIII, do art. 5º da Constituição Federal, segundo o qual é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer. - O direito dos munícipes ao direito ao transporte, assim como o livre acesso à iniciativa do trabalho, concorrência e com vistas ao próprio desenvolvimento do Município, que está seguindo o exemplo de demais Município do País e também capitais do Mundo, não há razões jurídicas para impedir o trabalho com utilização de aplicativos em celulares e transporte individual de pessoas. - Constituição Federal da República, que tem como norte a dignidade e a liberdade humana, com adoção ao sistema capitalista como orientador da ordem econômica, incorporando como um dos seus fundamentos o princípio da livre iniciativa. - Decorre da livre iniciativa o princípio da livre concorrência, que é a garantia do exercício de diferentes atividades desenvolvidas no mercado de trabalho, o que confere eficiência, desenvolvimento, efetividade, inovação, progresso e diversidade, refletindo positivamente na sociedade e no próprio Município. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70075482968, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Gelson Rolim Stocker, Julgado em 23/04/2018)

Naquela oportunidade, frisou em sua fundamentação o eminente Des. Gelson Rolim Stocker, relator do acórdão, as seguintes razões, que vão desde já integradas às deste voto:

“Os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa devem ser interpretados, em conjunto com o inciso XIII do art. 5º da Constituição Federal, segundo o qual ‘é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer’.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70078397056 (Nº CNJ: 0204917-44.2018.8.21.7000)

2018/CÍVEL

O direito dos municípios ao direito ao transporte, assim como o livre acesso à iniciativa do trabalho, concorrência e com vistas ao próprio desenvolvimento do Município, deve ponderar, de modo que não há razões jurídicas para impedir o trabalho com utilização de aplicativos em celulares e transporte individual de pessoas, ainda mais na presente atualidade em que vige legislação federal acerca do assunto.

Recordo, ainda, que a Constituição Federal da República, que tem como norte a dignidade e a liberdade humana, adotou o sistema capitalista como orientador da ordem econômica, incorporando como um dos seus fundamentos o princípio da livre iniciativa:

(...)

Portanto, não é salutar à Sociedade e vai de encontro com os preceitos constitucionais, mencionados acima, garantias fundamentais do Estado Brasileiro, legislação municipal proibitiva do transporte individual de pessoas por aplicativos, de modo que a presente ação merece ser julgada procedente.

A livre iniciativa é atributo inseparável do ser humano e da sociedade atual e, por isso, deve ser compreendida na dimensão de compromisso que envolve a sociedade e o Estado.”

(Grifei).

Por fim, a título de complementação, observo que a questão também já foi objeto de apreciação pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, que enveredou por idêntica conclusão:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE PROIBIÇÃO DO USO DE CARROS PARTICULARES CADASTRADOS EM APLICATIVOS PARA O TRANSPORTEREMUNERADO INDIVIDUAL DE PESSOAS NO MUNICÍPIO DE SANTOS/SP. ATO NORMATIVO (LEI Nº 3.213/2015, DO MUNICÍPIO DO SANTOS/SP) QUE NÃO INVADE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONSTITUCIONAL DE ENTE FEDERADO DIVERSO – TEMA CENTRAL DA CONTROVÉRSIA (TRANSPORTE) QUE AFETA



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70078397056 (Nº CNJ: 0204917-44.2018.8.21.7000)

2018/CÍVEL

UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS – ENTE MUNICIPAL QUE OSTENTA COMPETÊNCIA PARA LEGALMENTE DISPOR SOBRE ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL NO ÂMBITO DE SEUS LIMITES GEOGRÁFICOS – DIPLOMA ATACADO QUE NÃO INSTITUI REGRA OU DIRETRIZ DE CARÁTER GERAL SOBRE TRANSPORTE E TRÂNSITO. TRANSPORTE INDIVIDUAL REMUNERADO DE PASSAGEIROS POR MOTORISTAS PARTICULARES CADASTRADOS EM APLICATIVOS – PROIBIÇÃO, DIRETA E OBJETIVA, INSTITUÍDA PELO ATO NORMATIVO IMPUGNADO – POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA QUE CONFORMA O TRANSPORTE PRIVADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS, INSERINDO-O NOS MODAIS DE MOBILIDADE URBANA (ART. 3º, §2º, INCISO III, ALÍNEA 'B' DA LEI Nº 12.587/2012) – NATUREZA JURÍDICA DE ATIVIDADE PRIVADA EVIDENCIADA – SERVIÇO DE TRANSPORTE PÚBLICO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS (TÁXIS) QUE GUARDA CARACTERÍSTICAS PRÓPRIAS E DISTINTIVAS – ATIVIDADE PRIVADA QUE É RESGUARDADA PELA LIVRE INICIATIVA – ESTÍMULO À LIVRE CONCORRÊNCIA, INCREMENTANDO BENEFÍCIOS SOCIALMENTE DESEJÁVEIS, INCLUINDO AMPLIAÇÃO DO LEQUE DE ESCOLHA DO CONSUMIDOR – NORMA PURAMENTE PROIBITIVA QUE CONTRARIA PRINCÍPIOS ELEMENTARES DA ORDEM ECONÔMICA, COMO LIVRE INICIATIVA, LIVRE CONCORRÊNCIA E DEFESA DO CONSUMIDOR (ARTS. 1º, INCISO IV, E 170 'CAPUT' E INCISO IV, V E PARÁGRAFO ÚNICO DA CR) – EXCEPCIONAL INTERVENÇÃO ESTATAL NO ÂMBITO DA INICIATIVA PRIVADA QUE SOMENTE SE LEGITIMA QUANDO FUNDADA EM RAZÕES JURÍDICO-CONSTITUCIONAIS RELEVANTES, NUM EXAME DE PROPORCIONALIDADE, O QUE NÃO OCORRE – VIOLAÇÃO DIRETA DOS ARTIGOS 144 E 275 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – INVIÁVEL MODULAÇÃO DOS EFEITOS – PRETENSÃO INICIAL PROCEDENTE.

Desse modo, a discussão acerca do direito ao transporte traz à tona a competência da União para legislar a respeito, sendo certo que, ao fazê-lo, restou excluída da categoria de serviço público o transporte de pessoas em caráter privado. Tendo em vista a redação da lei atacada, contudo, proibindo o transporte remunerado de passageiros em veículos privados, seja a **título de transporte coletivo e/ou individual**, importa destacar que também o tema atinente ao transporte coletivo de cunho privado já foi enfrentado por este Plenário, conforme se deduz das ementas seguintes:



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70078397056 (Nº CNJ: 0204917-44.2018.8.21.7000)

2018/CÍVEL

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRANSPORTE COLETIVO PRIVADO. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. IMPUGNAÇÃO DA REGRA DISPOSTA NO PARÁGRAFO 7º, DO ART. 4º, DO DECRETO-POA Nº 15.938/08. NORMA DE LIMITAÇÃO DE OPCUPAÇÃO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LIVRE CONCORRÊNCIA INSERTO NO ART. 170, IV, DA CF-88 E ART. 157, V, DA CE-RS. ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE ACOLHIDA. UNÂNIME. (Incidente de Inconstitucionalidade Nº 70062126842, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em 01/12/2015)

Logo se vê, destarte, que as razões invocadas são as mesmas aqui deduzidas pelo autor da presente ação direta, que há de ser julgada procedente, manifesta a inconstitucionalidade na proibição pura e simples do transporte remunerado por aplicativos, individual ou coletivo.

Ante o exposto, **julgo procedente** a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.912/2016, do Município de Xangri-Lá

É o voto.

OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR.

DES. CARLOS EDUARDO ZIETLOW DURO - Presidente - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70078397056: "À UNANIMIDADE, JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL Nº 1.912/2016, DO MUNICÍPIO DE XANGRI-LÁ."