



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**

**Autos nº. 0029257-54.2020.8.16.0000**

**Direta de Inconstitucionalidade nº 0029257-54.2020.8.16.0000**

**Autor(s):** Procurador-Geral do Estado do Paraná

**Polo Passivo(s):**

**Relator: Desembargador Ramon de Medeiros Nogueira**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO 358/2019 DO MUNICÍPIO DE LONDRINA. REGULAÇÃO DO TRANSPORTE REMUNERADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. REJEIÇÃO. PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DETÉM LEGITIMAÇÃO UNIVERSAL PARA A PROPOSITURA DE AÇÕES DIRETAS NESTA E. CORTE DE JUSTIÇA. PRELIMINAR DE NÃO CABIMENTO DA AÇÃO EM FACE DE DECRETO. REJEIÇÃO. É ADMISSÍVEL O CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE DE ATOS NORMATIVOS INFRALEGAIS AUTÔNOMOS. PRECEDENTES. MÉRITO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.054.111/SP, JULGADO PELA CORTE SUPREMA SOB A SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL, COM A FIXAÇÃO DE TESES SOBRE O ESPAÇO REGULATÓRIO DESTINADO AOS MUNICÍPIOS ACERCA DA MATÉRIA EM EPÍGRAFE (TEMA 967). 1. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. OCORRÊNCIA. LIMITAÇÃO DO NÚMERO DE MOTORISTAS, EXIGÊNCIA DE RESIDÊNCIA DO CONDUTOR NA URBE, OBRIGAÇÃO DE MANUTENÇÃO DE SEDE FÍSICA DA EMPRESA DE TECNOLOGIA DE TRANSPORTE NO MUNICÍPIO, COMPARTILHAMENTO DE DADOS, VEDAÇÃO DE VIAGENS COMPARTILHADAS E DE ALTERAÇÃO NOS PONTOS DE EMBARQUE E DE DESEMBARQUE DE PASSAGEIROS E COMPROVAÇÃO DE POSSE LÍCITA DO VEÍCULO. ORA PRESENÇA DE VÍCIOS FORMAIS ORA**



**MATERIAIS. NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA DA CARTA FEDERAL VULNERADAS. LIVRE INICIATIVA, LIVRE CONCORRÊNCIA, PROPORCIONALIDADE E COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS DESTA ESTIRPE. 2. COBRANÇA DE PREÇO PÚBLICO PELO USO DA INFRAESTRUTURA URBANA DE LONDRINA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. OCORRÊNCIA. DEVER PECUNIÁRIO DIRECIONADO UNICAMENTE ÀS EMPRESAS DE TECNOLOGIA DE TRANSPORTE, AS QUAIS FAZEM USO NORMAL DO REFERIDO BEM DE USO COMUM, SEM IMPLICAR SOBRECARGA OU LIMITAÇÃO DA UTILIZAÇÃO PELOS DEMAIS USUÁRIOS. COBRANÇA INJUSTIFICÁVEL. EXIGÊNCIA, ADEMAIS, QUE CONTRASTA COM O SUPRACITADO TEMA Nº 967 DA CORTE SUPREMA. PRECEDENTE. MODULAÇÃO DE EFEITOS. EFICÁCIA “EX NUNC” DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE ALUSIVA AO PREÇO PÚBLICO. AÇÃO DIRETA PROCEDENTE.**

**Vistos**, relatados e discutidos estes autos de ação direta de inconstitucionalidade 0029257-54.2020.8.16.0000, do Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba, em que é autora a Procuradoria-Geral de Justiça.

## **I. RELATÓRIO**

Ação direta de inconstitucionalidade, com pleito cautelar, proposta pela Procuradoria-Geral de Justiça em face dos artigos 6º; 7º; 8º; 9º; 10; 11, inciso IX; 12, incisos III e XI; 14, inciso III; 15, incisos V e X; 20, incisos IX, XIV, XV e XIX; 22, incisos II, III, IV; e 43, todos do Decreto Municipal de Londrina 358/2019, que *“regulamenta a exploração do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros no âmbito do Município de Londrina e dá outras providências”*.

Informou a autora que a norma objurgada, a pretexto da função de regulamentação, excedeu sua finalidade *“(…) criando obrigações formal ou materialmente inconstitucionais, pois ora usurpa a competência legislativa da União, ora impõe restrições desnecessárias aos agentes econômicos”*.



Esclareceu, assim, que, no âmbito do abuso do Poder Regulamentar, a Corte Suprema tem aceitado a insurgência contra atos infralegais por meio de controle concentrado de constitucionalidade.

Noticiou que o E. Supremo Tribunal Federal, ao julgar à ADPF 449/DF, traçou os contornos que orientarão o deslinde da presente demanda.

Sobre os dispositivos relacionados à limitação do número de motoristas, obrigatoriedade de residência do motorista no município de Londrina e exigência de que a Empresa de Tecnologia de transporte (Uber, CABIFY, 99 etc) mantenham matriz ou filial na referida urbe, argumentou que padecem de vícios similares de inconstitucionalidade porque *“(...) vulneram, concomitantemente, as regras de competência preceituadas no artigo 22, incisos IX, XI e XVI, e os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, consagrados nos artigos 1º, inciso IV; e 170, inciso IV, todos da Carta Republicana; e de compulsória observância ao Constituinte Estadual”*.

Sustentou que os artigos 6º; 7º; 8º; 9º; 10; e 20, inciso IX, da norma impugnada, os quais regularam a cobrança de preço público pela utilização da infraestrutura urbana de Londrina, estão inquinados com vício material por ofensa à isonomia, na medida em que impõem a cobrança de valores pela utilização de *“(...) bens de uso comum do povo”*.

Ponderou que os artigos 12, inciso III e XI; 20, inciso XIX; e 43, do Decreto impugnado, que obrigam o compartilhamento de dados pelas empresas de transporte, apresentam defeito formal *“(...) pois usurpam a competência da União para legislar sobre direito civil e transportes (inconstitucionalidade formal), e impõem aos agentes econômicos deveres inadequados e desnecessários ao desempenho da fiscalização”*.

Asseverou que o artigo 22, incisos II, III, e IV, do Decreto 358/2019, que vedou às viagens compartilhadas e a modificação de pontos de embarque e desembarque, ostenta vício formal porque investiu contra a competência da União para legislar sobre transporte (art. 22, inciso IX, da Constituição Federal).

Disse que o art. 15, inciso X, do referido Decreto, o qual exigiu comprovação de posse lícita do veículo, configura *“(...) ilegítima intromissão na esfera de competência legislativa da União para disciplina de transporte”*.

Defendeu a presença dos requisitos para concessão de medida cautelar.

Pediu a concessão de medida cautelar para suspensão dos efeitos dos dispositivos impugnados e, no mérito, a declaração de *“(...)”*



*inconstitucionalidade dos artigos 6º; 7º; 8º; 9º; 10; 11, inciso IX; 12, incisos III e XI; 14, inciso III; 15, incisos V e X; 20 incisos IX, XIV, XV e XIX; 22, incisos II, III e IV; e 43, todos do Decreto nº 358, de 21 de março de 2019, editado pelo Prefeito de Londrina, Paraná, pois, no particular, inauguraram regulamentação paralela e contraposta às normas gerais existentes, constituindo, por isso, violação às regras constitucionais de repartição de competências”.*

A relatoria converteu o rito da ação ao previsto no art. 12 da Lei 9.868/99 (mov. 6.1).

O Exmo. Prefeito do Município de Londrina arguiu, em preliminar, ilegitimidade ativa da autora no trecho da ação referente aos artigos 6º; 7º; 8º; 9º; 10; e 20, inciso IX, do Decreto 358/2019, que regulamentaram a cobrança de preço público, notadamente porque “(...) a matéria tributária não se trata de direitos coletivos ou difusos, o que afasta a possibilidade de sua discussão, nesta lide de natureza objetiva, face à ilegitimidade ativa do Exmo. Sr. Dr. Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná para o ingresso desta ação, requerendo-se portanto sua extinção, sem apreciação do mérito do processo, com arrimo no disposto no art. 267, VI, do CPC”.

Ainda em preliminar, suscitou “(...) o descabimento da presente ação direta é patente. Isto porque atos regulamentares, como é o caso do Decreto Municipal nº 358/2019, não podem ser impugnados pela via da ação direta de inconstitucionalidade, porque a controvérsia a respeito da harmonia de decreto executivo em face da lei que lhe dá fundamento de validade não é uma questão de constitucionalidade, mas sim de legalidade”.

No mérito, pontuou que: (i) “O regulamento local, portanto, não ultrapassa sua função regulamentar quando dispõe acerca de tais requisitos legais, especificando as formas pelas quais os interessados deverão se conduzir para a regularização do serviço, e como os agentes públicos deverão receber, processar e julgar os pedidos relativos à autorização administrativa para tal regularização”; (ii) a norma vergastada segue o mesmo modelo adotado no município de Curitiba (Decreto 1.302/2017 – modificado pelo Decreto 1.229/2018); (iii) “(...) os dispositivos questionados nesta ação, assim como os demais integrantes do Decreto Municipal nº 358/2019 apenas regulamentam a Lei Nacional; seja porque há previsão de cobrança de tributos sobre a atividade, conforme prevê os Artigos 6º; 7º; 8º; 9º; 10; e 20, inciso IX, seja porque há permissivo legal de fiscalização pelo Município, condição que pode ser visualizada nos demais dispositivos atacados, que dispõe sobre exigências em relação aos motorista, aos veículos e garantias aos próprios passageiros, conforme expressa previsão da Lei Nacional”; e (iv) “Não há qualquer invasão de competência da União, ao contrário do que alega o autor da ação direta, mas sim mero exercício do poder regulamentar local, conferido pela



*Lei Nacional nº 12.587/2012, razão pela qual, pelo mérito, se a tanto se chegar, deverá ser julgado improcedente o pedido”.*

Requeru o acolhimento das preliminares com a consequente extinção da demanda e, subsidiariamente, a improcedência.

Em seu pronunciamento, a Procuradoria-Geral do Estado defendeu a ausência de vício de inconstitucionalidade, bem como a indeferimento do pleito cautelar (mov. 24.1).

A empresa Uber do Brasil Tecnologia LTDA apresentou requerimento de ingresso na condição de *amicus curiae*, bem como arguiu a inconstitucionalidade dos dispositivos debatidos nesta ação (mov. 30.1).

Em seu parecer, a Procuradoria-Geral de Justiça requereu a rejeição das preliminares por entender que a legitimidade do Ministério Público para propositura de ação direta e universal, bem como que Decreto impugnado apresenta normatividade autônoma, podendo, então, ser desafiado pela presente ação; no mérito, reiterou os termos da petição inicial (mov. 31.1).

A Uber do Brasil Tecnologia LTDA foi admitida como *amicus curiae* (mov. 34.1) e apresentou documentos (mov. 49).

As partes se manifestaram sobre os documentos e informações apresentadas pelo *amicus curiae* (movs. 62.1, 64.1 e 68.1).

## **II - VOTO**

### **LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

O Prefeito do Município de Londrina arguiu a ilegitimidade ativa do Ministério Público para o ajuizamento de ações referentes à matéria tributária, na medida em que inexistente direito coletivo a ser tutelado pelo *parquet*, razão pela qual os artigos 6º; 7º; 8º; 9º; 10; e 20, inciso IX, do Decreto 358/2019, que dispõem sobre a cobrança de preço público, não poderiam, assim, ser impugnados pelo Órgão Ministerial.

A tese não merece guarida.

Sobre o assunto, a doutrina do Ministro Luís Roberto Barroso ensinou:



*Ao longo dos anos de vigência da nova Carta, e independentemente de qualquer norma expressa, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou uma distinção entre duas categorias de legitimados: (i) **os universais, que são aqueles cujo papel institucional autoriza a defesa da Constituição em qualquer hipótese**; e (ii) os especiais, que são os órgãos e entidades cuja atuação é restrita às questões que repercutem diretamente sobre sua esfera jurídica ou de seus filiados e em relação às quais possam atuar como representatividade adequada. **São legitimados universais:** o Presidente da República, as Mesas do Senado e da Câmara, o **Procurador-Geral da República**, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e partido político com representação no Congresso Nacional. Os legitimados especiais compreendem o Governador do Estado, a Mesa da Assembleia Legislativa, confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.*

*(BARROSO, Luís Roberto. O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2019)*

Ou seja, no âmbito do Estadual, o Procurador-Geral de Justiça detém a chamada legitimação universal para propositura de ações diretas (art. 111, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná), isso significa que pode buscar a defesa da Constituição por meio do controle concentrado em qualquer hipótese, sendo, por conseguinte, despicando o debate sobre a existência (ou não) de pertinência temática entre as finalidades institucionais do Ministério Público e o objeto da ação.

Como se não bastasse, os precedentes colacionados pelo suscitante da preliminar não versam sobre ações diretas de inconstitucionalidade; do contrário, cuidam da legitimidade do Órgão Ministerial em ações civis públicas, cuja referência normativa é diversa.

Por esses motivos, afasta-se a preliminar.

## **CABIMENTO DE AÇÃO DIRETA**



Ainda em preliminar, o Chefe do Executivo Municipal suscitou o não cabimento de ação direta para a impugnação do Decreto 358/2019, uma vez que se trata de dispositivo meramente regulamentar, cujos eventuais vícios, quando muito, ocorreriam no campo da legalidade.

A tese, de igual sorte, não merece prosperar.

Primeiramente, registre-se que o Decreto em questão foi editado a pretexto de regulamentar a Lei Federal 12.587/2012, com redação conferida pela Lei Federal 13.640/2018 (*"Altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, para regulamentar o transporte remunerado privado individual de passageiros"*); apesar disso, consoante fundamentação articulada na peça vestibular, a referida norma infralegal teria abusado do poder regulamentar e funcionado como ato normativo autônomo.

Certo é, porém, que a existência ou não de exorbitância do poder regulamentar confunde-se com o mérito da ação, de sorte que, a mera potencialidade de existência do referido vício autoriza concluir que esta ação direta é o veículo adequado para a presente insurgência.

Indo além, a jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal tem aceitado a propositura de ações diretas em face de Decretos autônomos, conforme se percebe do seguinte precedente (sem grifo no original):

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. EDUCAÇÃO NACIONAL. SISTEMA DE ENSINO DO EXÉRCITO. COLÉGIOS MILITARES. ORGANIZAÇÃO MILITAR. ESTABELECIMENTO OFICIAL DE ENSINO. GRATUIDADE. DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO. ENSINO BÁSICO. QUOTA MENSAL ESCOLAR. REGIME JURÍDICO. LEI 9.786/1999. PORTARIA 42/2008 DO COMANDANTE DO EXÉRCITO. REGULAMENTO DOS COLÉGIOS MILITARES. 1. **A presente ação direta de inconstitucionalidade é plenamente cognoscível, tendo em conta que eventual extrapolação de competência regulamentar caracteriza objeto de ação direta na condição de decreto autônomo impugnável por via do controle abstrato de constitucionalidade, ao supostamente instituir tributo mediante ato infralegal. Precedentes.** 2. *Os Colégios Militares, integrantes do Sistema de Ensino do Exército e instituição secular da vida social brasileira, possuem peculiaridades aptas a diferenciá-los dos estabelecimentos oficiais de ensino e qualificá-los como instituições educacionais sui generis, por razões éticas, fiscais, legais e institucionais.* 3. *A quota mensal escolar nos Colégios Militares não representa ofensa à regra constitucional de gratuidade do ensino público, uma vez que não há ofensa concreta ou potencial ao núcleo de intangibilidade do direito fundamental à educação. Precedente.* 4. *A contribuição dos alunos para o custeio das atividades do Sistema Colégio Militar do Brasil não possui natureza**



*tributária, tendo em conta a facultatividade do ingresso ao Sistema de Ensino do Exército, segundo critérios meritocráticos, assim como a natureza contratual do vínculo jurídico formado. 5. Ação direta de inconstitucionalidade a que se nega procedência.*

*(STF, Pleno, ADI 5082, Rel. Min. Edson Fachin, J. 24.10.2018, Dje 02.04.2020)*

Em vista do exposto, afasta-se a preliminar.

## MÉRITO

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade voltada para o exame da compatibilidade constitucional dos artigos 6º; 7º; 8º; 9º; 10; 11, inciso IX; 12, incisos III e XI; 14, inciso III; 15, incisos V e X; 20, incisos IX, XVI, XV e XIX; 22, incisos II, III, IV; e 43, todos do Decreto Municipal de Londrina 358/2019, que regulamentou o transporte remunerado individual de passageiros no âmbito da referida urbe.

De início, cumpre registrar que o E. Supremo Tribunal Federal possui 2 (dois) precedentes do ano de 2019 em que se debruçou sobre a constitucionalidade da regulamentação relacionada ao transporte remunerado individual de passageiros: a ADPF 449/DF e o RE 1.054.110, este último que, pela sistemática da repercussão geral, originou 2 (duas) teses. Eis a ementa (sem grifo no original):

**DIREITO CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. **TRANSPORTE INDIVIDUAL REMUNERADO DE PASSAGEIROS POR APLICATIVO. LIVRE INICIATIVA E LIVRE CONCORRÊNCIA.****

*1. Recurso Extraordinário com repercussão geral interposto contra acórdão que declarou a inconstitucionalidade de lei municipal que proibiu o transporte individual remunerado de passageiros por motoristas cadastrados em aplicativos como Uber, Cabify e 99.*

*2. A questão constitucional suscitada no recurso diz respeito à licitude da atuação de motoristas privados cadastrados em plataformas de transporte compartilhado em mercado até então explorado por taxistas.*

*3. As normas que proíbam ou restrinjam de forma desproporcional o*



*transporte privado individual de passageiros são inconstitucionais porque: (i) não há regra nem princípio constitucional que prescreva a exclusividade do modelo de táxi no mercado de transporte individual de passageiros; (ii) é contrário ao regime de livre iniciativa e de livre concorrência a criação de reservas de mercado em favor de atores econômicos já estabelecidos, com o propósito de afastar o impacto gerado pela inovação no setor; (iii) a possibilidade de intervenção do Estado na ordem econômica para preservar o mercado concorrencial e proteger o consumidor não pode contrariar ou esvaziar a livre iniciativa, a ponto de afetar seus elementos essenciais. Em um regime constitucional fundado na livre iniciativa, o legislador ordinário não tem ampla discricionariedade para suprimir espaços relevantes da iniciativa privada.*

*4. A admissão de uma modalidade de transporte individual submetida a uma menor intensidade de regulação, mas complementar ao serviço de táxi afirma-se como uma estratégia constitucionalmente adequada para acomodação da atividade inovadora no setor. Trata-se, afinal, de uma opção que: (i) privilegia a livre iniciativa e a livre concorrência; (ii) incentiva a inovação; (iii) tem impacto positivo sobre a mobilidade urbana e o meio ambiente; (iv) protege o consumidor; e (v) é apta a corrigir as ineficiências de um setor submetido historicamente a um monopólio “de fato”.*

*5. A União Federal, no exercício de competência legislativa privativa para dispor sobre trânsito e transporte (CF/1988, art. 22, XI), estabeleceu diretrizes regulatórias para o transporte privado individual por aplicativo, cujas normas não incluem o controle de entrada e de preço. Em razão disso, a regulamentação e a fiscalização atribuídas aos municípios e ao Distrito Federal não podem contrariar o padrão regulatório estabelecido pelo legislador federal.*

*6. Recurso extraordinário desprovido, com a fixação das seguintes teses de julgamento: “**1. A proibição ou restrição da atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência; e 2. No exercício de sua competência para regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal (CF/1988, art. 22, XI)**”.*



(STF, Pleno, RE 1.054.110/SP, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, J. 09.05.2019)

Os aludidos precedentes jurisprudenciais orientarão o deslinde desta ação direta, inteligência do art. 927, incisos I e III, do Código de Processo Civil [ 1 ]

Além disso, é imperioso registrar que este Colegiado, recentemente, apreciou a compatibilidade constitucional da Lei 4.641/18, do Município de Foz do Iguaçu, que regulou o transporte remunerado individual de passageiros no âmbito da aludida urbe. Eis a ementa do precedente:

*INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – ART. 3º; ART. 5º; “CAPUT” E INCISO VIII DO ART. 6º; §6º DO ART. 6º-A; “CAPUT” E PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 7º; “CAPUT”, INCISOS II, VI, VII E PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 9º; “CAPUT” e INCISOS I, IV e §§ 2º, 3º, 4º, 5º E 6º DO ART. 10, e ART. 11-A – INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO DOS §§1º, 2º E 3º DO ART. 3º; “CAPUT” DO ART. 6º; “CAPUT” DO ART. 9º E DO ART. 11-A – CONSTITUCIONALIDADE DO INCISO I DO ART. 10 E DO “CAPUT” DO ART. 7º – TODOS DA LEI MUNICIPAL Nº 4.641/18 DE FOZ DO IGUAÇU, QUE “DISPÕE SOBRE O SERVIÇO DE TRANSPORTE REMUNERADO PRIVADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS NO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU” – INTERESSE JURÍDICO NO PROCESSAMENTO DO INCIDENTE, EM QUE PESE A REVOGAÇÃO E MODIFICAÇÃO DE DIVERSAS NORMAS QUESTIONADAS –CONCESSÃO DA TUTELA DE URGÊNCIA QUE INTERFERE NA EFICÁCIA NORMATIVA –VALIDADE DA NORMA QUE É OBJETO DE ENFRENTAMENTO NO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE – CAMPOS DIVERSOS DE INCIDÊNCIA – ALEGADA PERDA PARCIAL DO OBJETO – REJEIÇÃO DA PRELIMINAR – TRANSPORTE REMUNERADO PRIVADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS – PLATAFORMAS TECNOLÓGICAS DE MOBILIDADE URBANA – CASO UBER – INOVAÇÕES DISRUPTIVAS E OS DESAFIOS AO DIREITO DA REGULAÇÃO – LEI FEDERAL Nº 13.640/18 – ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS LIBERDADES – PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LIVRE INICIATIVA E DO VALOR SOCIAL DO TRABALHO (ART. 1º, IV), DA LIBERDADE PROFISSIONAL (ART. 5º, XIII), DA LIVRE CONCORRÊNCIA (ART. 170, CAPUT), E DA BUSCA PELO PLENO EMPREGO (ART. 170, VIII) – COMPREENSÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EXARADA NO RE 1054110/SP E NA ADPF 449 – PROCEDÊNCIA PARCIAL DO INCIDENTE.*



1) *Independente da norma questionada ter sido modificada ao longo do tempo, permanece a utilidade no processamento do incidente, uma vez que o controle difuso disciplina o âmbito normativo aplicável ao caso concreto.*

2) *A inovação disruptiva implica desafios, sobretudo no aspecto das intervenções regulatórias: há uma permanente e complexa tensão entre o valor constitucional da inovação (EC nº 85/15) e o desenho institucional a ser escolhido pela Administração Pública para gerir - normativamente falando - as relevantes mudanças no campo mercadológico.*

3) *Sob a ótica constitucional, a Lei Federal nº 13.640/18 deve ser interpretada restritivamente, uma vez que a regulação prescritiva deve ser utilizada como “último recurso regulatório”. Regulamentação e fiscalização do Município não podem contrariar a legislação federal.*

4) *Tema 967 - Proibição do uso de carros particulares para o transporte remunerado individual de pessoas (RE 1054110/SP): “1. A proibição ou restrição da atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência; e 2. No exercício de sua competência para regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal (CF/1988, art. 22, XI)”.*

5) *Procedência parcial do incidente.*

*(TJPR, Órgão Especial, IAC 0005214-53.2020.8.16.0000, Rel. Marcus Vinicius de Lacerda Costa, J. 17.05.2021)*

Ainda, imperioso transcrever trecho da Lei 12.587/2012 com redação conferida pela Lei 13.640/2018, que detalhou o espaço regulamentar do transporte remunerado individual de passageiros para os Municípios e Distrito Federal:

*Art. 11-A. Compete exclusivamente aos Municípios e ao Distrito Federal regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado*



*individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei no âmbito dos seus territórios.*

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

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

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

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

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

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

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

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

*IV - apresentar certidão negativa de antecedentes criminais.*

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

*Acerca desses dispositivos, no voto condutor do precedente*



paradigma da Corte Suprema, registrou-se (sem grifo no original):

*As diretrizes previstas pelo legislador federal para regulamentação da atividade são: (i) a cobrança de tributos pela prestação do serviço; (ii) a contratação de seguro de acidentes pessoais a passageiros e do seguro obrigatório (DPVAT); (iii) a inscrição do motorista como contribuinte individual do INSS; (iv) a exigência de habilitação para dirigir; (v) o atendimento pelo veículo dos requisitos de idade e característica da autoridade de trânsito e do Poder Público; (vi) a manutenção do Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo (CRLV); e (vii) a apresentação de certidão negativa de antecedentes criminais. **Como se vê, os comandos cuidam exclusivamente de regulação de qualidade e de informação. Disso se extrai uma opção regulatória para o setor: a impossibilidade de se criarem barreiras de entrada e controle de preço para o transporte individual privado por aplicativo. O objetivo é não reproduzir o cenário de violação à concorrência e a livre iniciativa que até então marcava esse mercado.***

***A regulamentação e fiscalização confiadas aos municípios e ao Distrito Federal não podem, portanto, contrariar esse padrão regulatório estabelecido pelo legislador federal. Em primeiro lugar, porque a competência legislativa para disciplinar a matéria relativa a trânsito e transporte é privativa da União, nos termos do art. 22, XI, da Constituição. A jurisprudência do STF afirma que “a competência constitucional dos Municípios de legislar sobre interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição de competências, atribuiu à União e aos Estados” (RE 313.060, Rel. Min. Ellen Gracie, j. em 29.11.2005). Não é possível, assim, que os municípios e o Distrito Federal inovem no modelo regulatório definido pelo legislador federal. A atribuição de competência para regulamentação e fiscalização não se confunde com delegação legislativa. Em segundo lugar, porque, como se viu, a imposição de regulação de entrada e de preço é tendente a restringir a concorrência e viola a livre iniciativa.***

Como parâmetros de controle, a autora invocou os seguintes dispositivos da Constituição Federal, **de reprodução obrigatória:**



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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

*I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;*

(...)

*IX - diretrizes da política nacional de transportes;*

(...)

*XI - trânsito e transporte;*

(...)

*XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;*

(...)

*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;*



Ressalte-se, também, que o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese em recurso extraordinário julgado sob a sistemática da repercussão geral: *“Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos estados”* (STF, Pleno, RE 650.898/RS. Rel. p acórdão Min. Roberto Barroso, J. 01.12.2017).

Nesse cenário, segue o exame específico dos dispositivos impugnados:

**a) limitação do número de motoristas, obrigatoriedade de residência dos condutores no Município de Londrina e exigência de matriz ou filial da Empresa de Tecnologia de Transporte (Uber, CABIFY, 99 etc) na aludida urbe:**

Eis a transcrição dos pertinentes trechos do Decreto Municipal 358/2019:

*Art. 11. Compete à Companhia Municipal de Trânsito e Urbanização – CMTU-LD, sem prejuízo de outras obrigações ora não referidas:*

(...)

*IX. decidir sobre a limitação da quantidade de condutores e veículos vinculados à ETT, considerando as diretrizes deste Decreto.*

(...)

*Art. 14. Para devido credenciamento, a Empresa de Tecnologia de Transporte – ETT interessada em explorar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros no Município de Londrina, deverá efetuar requerimento junto à CMTU-LD, anexando documentos que comprovem, no momento da solicitação:*

(...)

*III. existência de matriz ou filial registrada no Município de Londrina;*

(...)



*Art. 15. A ETT é a responsável pelo cadastro dos condutores que a ela estarão vinculados para operar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros no Município de Londrina, devendo, o mesmo, ser instruído com os seguintes documentos:*

*(...)*

*V. Comprovante de residência no Município de Londrina, com data dos últimos 3 (três) meses;*

*(...)*

*Art. 20. São deveres das Empresas de Tecnologia de Transporte - ETT:*

*(...)*

*XIV. manter, ininterruptamente, à disposição dos usuários, canal de comunicação e serviço de atendimento gratuito, presencial e telefônico;*

*XV. manter matriz ou filial registrada no Município de Londrina;*

De fato, os dispositivos supracitados ofenderam materialmente (art. 1º, inciso IV; e art. 170, inciso IV) e formalmente (art. 22, incisos IX, XI e XVI) a Constituição Federal.

Considerando as teses firmadas pelo Pretório Excelso com repercussão geral, ao possibilitar a limitação do número de motoristas, obrigar que somente condutores residentes no Município de Londrina possam ser prestadores dos serviços de transporte remunerado individual de passageiros e impor que as Empresas de Tecnologia de Transportes (ETT) mantenham unidade física no município, o Decreto 358/2019 (i) investiu contra a autorregulação da atividade comercial em questão, vulnerando os princípios constitucionais da livre iniciativa e livre concorrência; e (ii) extrapolou o poder regulamentar.

Quanto ao **vício material**, a limitação da quantidade de motoristas credenciados (art. 12, inciso IX; e art. 15, inciso V, do Decreto 358/2019) e a imposição de manutenção de matriz ou filial da ETT com atendimento presencial na cidade (art. 14, inciso III; e 20, inciso XIV) impactarão no custo do serviço para o usuário final, dificultando a sua prestação, bem como funcionarão como empecilho ao livre exercício profissional, uma vez que:

**a) menos motoristas disponíveis significa elevação do**



*preço das corridas (“preço dinâmico”), bem como impede injustificadamente que tais profissionais exerçam livremente o ofício de motorista;*

*b) com a possibilidade de que somente os motoristas residentes em Londrina possam prestar o serviço em questão, haverá um universo menor de profissionais aptos ao credenciamento, resultando, então, nos mesmos vícios descritos na alínea anterior; e*

*c) a obrigatoriedade de manutenção de matriz ou filial com atendimento presencial em Londrina aumentará o custo operacional das ETT’s (alocação de espaço, contratação de funcionários, pagamento de encargos diversos, por exemplo), cujo numerário acrescido será repassado ao usuário final, sendo, de outro lado, plenamente viável a resolução de eventuais demandas pelos canais remotos.*

Ademais, no âmbito do IAC 0005214-53.2020.8.16.0000, deste Colegiado, reconheceu-se vícios em dispositivos similares da Lei 4.641 do Município de Foz do Iguaçu, restando assim por consignado no corpo do voto condutor:

*As demais normas referenciadas no presente subtítulo devem ser reconhecidas como inconstitucionais por preverem hipótese de **autorização** (concessão) da atividade econômica (condicionante irregular de ingresso e manutenção no mercado, na forma do “caput” do art. 3º e §6º do art. 6º-A ), bem como a obrigatoriedade de estabelecimento da **sede ou filial no Município de Foz do Iguaçu** (redação original do “caput” do art. 3º e inciso VIII, do art. 6º atualmente revogado), cuja exigência é desarrazoada por restringir sobremaneira a atividade econômica, consubstanciando obstáculo de entrada na atividade mercadológica.*

*(...)*

*O **inciso II, do art. 9º** apresenta-se inconstitucional por determinar que o interessado apresente “comprovante de residência atualizado do Município de Foz do Iguaçu”, dispositivo esse que infringe a livre*



*iniciativa ao instituir obrigação que dificulta ou impossibilita o exercício profissional dos motoristas residentes ou domiciliados em outros Municípios.*

Por esses motivos, impõe-se a conclusão de que a urbe efetivamente atuou como agente econômico e criou empecilho injustificável à livre iniciativa e à livre concorrência no ramo comercial em questão.

Nessa linha, a Corte Suprema consignou:

(...)

*9. O exercício de atividades econômicas e profissionais por particulares deve ser protegido da coerção arbitrária por parte do Estado, competindo ao Judiciário, à luz do sistema de freios e contrapesos estabelecidos na Constituição brasileira, invalidar atos normativos que estabeleçam restrições desproporcionais à livre iniciativa e à liberdade profissional. Jurisprudência: RE nº 414426 Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011; RE 511961, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/2009. 10. O sistema constitucional de proteção de liberdades goza de prevalência prima facie, devendo eventuais restrições ser informadas por um parâmetro constitucionalmente legítimo e adequar-se ao teste da proporcionalidade, exigindo-se ônus de justificação regulatória baseado em elementos empíricos que demonstrem o atendimento dos requisitos para a intervenção.*

*(STF, Pleno, ADPF 449/DF, Rel. Min. Luiz Fux, J. 08.05.2019)*

Quanto ao **vício formal**, consoante alhures explicado, a Lei Federal 12.587/2012 definiu as diretrizes do transporte remunerado individual de passageiros (redação conferida pela Lei Federal 13.640/2018); esta norma, propositadamente, deixou de veicular a possibilidade de restrição do número de motoristas credenciados e de exigir sede física das ETTs nos municípios, de sorte que, ao assim fazer, o supramencionado trecho do Decreto 358/2019 efetivamente lançou regulamentação autônoma em matéria cuja competência é privativa da União (“*política nacional de transportes*”, “*trânsito e transportes*” e “*(...) condições para o exercício de profissões*”), impondo-se a conclusão de que houve extrapolação do poder regulamentar.



Saliente-se, por oportuno, que o exercício da competência para “*legislar sobre assuntos de interesse local*” não autoriza que o Município atue em matéria expressamente reservada pela Carta a outro ente político.

Sobre o tema, em outro trecho do mesmo precedente acima citado, constou:

(...)

*A União possui competência privativa para legislar sobre ‘diretrizes da política nacional de transportes, “trânsito e transporte” e “condições para o exercício de profissões” (art. 22, IX, XI e XVI, da CRFB), sendo vedado tanto a Municípios dispor sobre esses temas quanto à lei ordinária federal promover a sua delegação legislativa para entes federativos menores, considerando que o art. 22, parágrafo único, da Constituição faculta à Lei complementar autorizar apenas os Estados a legislar sobre questões específicas das referidas matérias. Precedentes: ADI 3136, Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2006, DJ 10/11/2006; ADI 2.606, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ de 07/02/2003; ADI 3.135, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ de 08/09/2006; e ADI 3.679, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 03/08/2007; ARE 639496 RG, Relator(a): Min. Cezar Peluso, julgado em 16/06/2011; ADI 3049, Relator(a): Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 04/06/2007.*

(STF, Pleno, ADPF 449/DF, Rel. Min. Luiz Fux, J. 08.05.2019)

Este Colegiado no mesmo sentido:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 3.346/2019, DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, QUE DISPÕE SOBRE A LIVRE PARADA E ESTACIONAMENTO PARA EMBARQUE E DESEMBARQUE DE VEÍCULOS DE TRANSPORTE ESCOLAR NAS VIAS DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO. VIOLAÇÃO ÀS REGRAS CONSTITUCIONAIS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. ARTIGO 22, INCISO XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TRÂNSITO E TRANSPORTE. NORMA DE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA NO REGIME CONSTITUCIONAL ESTADUAL. DIPLOMA IMPUGNADO QUE**



*ESTABELECE REGRA DE TRÂNSITO EM DESCOMPASSO COM AS NORMAS FEDERAIS A RESPEITO DO TEMA. INCURSÃO DA LEI LOCAL EM TEMÁTICA SUJEITA À DISCIPLINA EXCLUSIVA PELA UNIÃO. ATUAÇÃO DO LEGISLATIVO MUNICIPAL NÃO AMPARADA PELO ARTIGO 17 DA CARTA ESTADUAL. PRECEDENTES DESTE ÓRGÃO ESPECIAL E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. Padece de inconstitucionalidade a lei municipal que, inovando em matéria expressamente reservada à União, autoriza que veículos de transporte escolar porem e estacionem livremente nas vias públicas da municipalidade durante a prestação do serviço.*

*(TJPR, Órgão Especial, ADI 0043151-34.2019.8.16.0000, Rel. Sônia Regina de Castro, J. 26.10.2020)*

Em razão do exposto, divisa-se a presença de vício de inconstitucionalidade formal e material nos artigos 11, inciso IX; 14, inciso III; 15, inciso V; e 20 incisos XIV e XV, do Decreto 358/2019 do Município de Londrina, por afronta aos artigos 22, incisos IX, XI e XIV; 1º, inciso IV; e 170, inciso IV, todos da Constituição Federal, com a exclusão dos referidos dispositivos do programa normativo.

**b) cobrança de preço público pela utilização da infraestrutura urbana e demais obrigações correspondentes:**

Eis os dispositivos impugnados:

*Art. 6º. Para utilizar-se da infraestrutura urbana para exploração do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros, a ETT deverá recolher mensalmente o preço público fixado em R\$ 0,08 (oito centavos) por quilômetro rodado em cada uma das viagens.*

*Parágrafo único. Os valores a serem pagos serão contabilizados de acordo com a distância percorrida na prestação do serviço pelos veículos cadastrados pela ETT.*

*Art. 7º. O fechamento contábil para fins de apuração dos valores do preço público devido pela ETT, dar-se-á no primeiro dia útil do mês*



*subsequente ao da prestação do serviço e considerará todas as viagens realizadas em todos os dias do mês anterior.*

*§ 1º. O valor devido mensalmente a título de preço público deverá ser apurado e recolhido, junto ao Fundo de Urbanização de Londrina – FUL, até o 5º (quinto) dia útil do mês subsequente ao da prestação do serviço, mediante guia de recolhimento própria.*

*§ 2º. O não recolhimento mensal do valor correspondente ao preço público dentro do prazo estipulado acarretará na correção do mesmo pelo índice IPCA-IBGE, além da incidência de juros de 1% (um por cento) ao mês e da multa por atraso de 2% (dois por cento), sem prejuízo de outras penalidades cabíveis, tais como, descredenciamento, cobrança judicial e sua inscrição em dívida ativa.*

*Art. 8º. A ETT deverá assegurar à CMTU-LD a realização de auditoria, própria ou independente, do sistema e dos dados relativos à viagens, quando solicitado.*

*§ 1º. Nos casos de auditoria independente, as empresas de auditoria contratadas pelas ETTs, deverão ser registradas na Comissão de Valores Mobiliários – CVM, levando-se em consideração a experiência neste tipo de serviço.*

*§ 2º. Na hipótese de divergência entre os valores declarados pela ETT, a título de preço público, e os aferidos pela CMTULD ou empresa auditora, prevalecerão estes últimos, com complementação dos valores, no mês subsequente, neste caso acrescidos de correção monetária pelo IPCA-IBGE, além da incidência de juros de mora de 1% (um por cento) e da multa por atraso de 2% (dois por cento), sem prejuízo de outras penalidades cabíveis.*

*Art. 9º. O valor do preço público será reajustado por meio de Decreto próprio.*

*§ 1º. O preço público poderá ser alterado como instrumento regulatório destinado a controlar a utilização do espaço público e da infraestrutura urbana, de acordo com a política de mobilidade e outras políticas de interesse da Administração Pública Municipal.*

*§ 2º. A Administração Pública Municipal poderá instituir fatores de incentivo ou desestímulo, com o objetivo de cumprir as diretrizes definidas no artigo 2º deste Decreto, que incidirão sobre o preço público.*



*Art. 10. As receitas arrecadadas com a cobrança do preço público deverão ser vinculadas e aplicadas exclusivamente no planejamento, na fiscalização, em melhorias e na infraestrutura urbana destinada ao sistema de transporte público coletivo de passageiros do Município, podendo, inclusive, ser utilizadas, no todo ou em parte, para auxiliar na modicidade tarifária do referido sistema, conforme legislação federal.*

(...)

*Art. 20. São deveres das Empresas de Tecnologia de Transporte - ETT:*

(...)

*IX. realizar mensalmente o pagamento do preço público, das taxas e dos tributos referentes ao serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros, de sua responsabilidade, perante o poder público competente, de cada ente federativo;*

De fato, os dispositivos supracitados ofenderam materialmente (art. 5º, *caput*, princípio da isonomia) a Constituição Federal, bem como vão de encontro às teses firmadas no tema nº 967 de repercussão geral do STF (RE 1.054.110).

De início, registre-se que a Lei Municipal nº 4.641/18, de Foz do Iguaçu, previu dispositivo similar ao debatido neste tópico (art. 6º-A, *caput*); além disso, no âmbito do Decreto nº 1.302/2017, o Município de Curitiba, de igual sorte, previu a cobrança de preço público pelo uso das vias urbanas.

À margem dessas informações introdutórias, cumpre examinar a inteligência firmada pela E. Corte Suprema no âmbito do RE 1.271.620/DF, cuja ementa se transcreve (sem grifo no original):

**DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRANSPORTE DE PASSAGEIRO. APLICATIVO. COBRANÇA DE PREÇO PÚBLICO. PARÂMETROS FIXADOS PELO LEGISLADOR FEDERAL. TEMA 967 DA REPERCUSSÃO GERAL. SÚMULAS 279/STF E 280/STF.826832.**

**1. O acórdão recorrido está alinhado ao entendimento do Supremo Tribunal Federal, que, ao apreciar o Tema 967 da sistemática da repercussão geral, fixou a seguinte tese: “1. A**



***proibição ou restrição da atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência; e 2. No exercício de sua competência para regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal (CF/1988, art. 22, XI)”.***

*2. Hipótese em que dissentir da conclusão do Tribunal de origem demandaria o reexame dos fatos e do material probatório constante dos autos, bem como da legislação infraconstitucional. Incidência das Súmulas 279/STF e 280/STF.*

*3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios (art. 25 da Lei nº 12.016/2009 e Súmula 512/STF).*

*4. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015.*

*(STF, Primeira Turma, RE 1.271.620/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, J. 31.08.2020, DJe 09.09.2020)*

Pois bem.

Naquela oportunidade, o apelo extraordinário desafiava acórdão do E. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, que considerou ilegal a cobrança de preço público, no percentual de 1%, pelo uso do viário público, a seguir transcrito (sem grifo no original):

***MANDADO DE SEGURANÇA. CABIMENTO. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DE LEI EM TESE. ATO ADMINISTRATIVO DE EFICÁCIA CONCRETA. REJEIÇÃO DA PRELIMINAR. SISTEMA DE TRANSPORTE PRIVADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS BASEADO EM TECNOLOGIA DE COMUNICAÇÃO EM REDE NO DISTRITO FEDERAL. ILEGALIDADE. COBRANÇA DE PREÇO PÚBLICO. USO NORMAL DE BEM DE USO COMUM DO POVO NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS. AUSÊNCIA DE RESTRIÇÃO DE ACESSO DA COLETIVIDADE. GRATUIDADE. Rejeita-se a preliminar de não cabimento do mandado de segurança, quando a impugnação recai não sobre lei em tese, mas***



*em ato administrativo de efeitos concretos. **É ilegal a cobrança de preço público pelo uso normal de bem público de uso comum do povo, por sociedade empresária na prestação de serviço de transporte privado individual de passageiros, quando não há individualização do bem utilizado nem restrição de acesso da coletividade ao uso.***

*(TJDFT, 2ª Câmara Cível, MS 0702372-79.2018.8.07.0000, Rel. Esdras Neves, J. 21.05.2018, DJe 06.06.2018)*

Nesse contexto, ainda que o Acórdão do TJDFT tenha se limitado ao exame da legalidade da cobrança de preço público, certo é que o supratranscrito Acórdão no RE 1.271.620/DF expressou que a deliberação brasiliense estava alinhada à jurisprudência constitucional da Corte Suprema, consignada no multicitado Recurso Extraordinário paradigma nº 1.054.110.

Em consequência, é seguro afirmar que a cobrança de preço público pelo uso do malha viária urbana (infraestrutura urbana, nos termos do Decreto do Município de Londrina) contrasta com a inteligência firmada pelo Supremo Tribunal Federal em regime de repercussão geral.

Nessa linha, este E. Tribunal de Justiça recentemente decidiu (sem grifo no original):

*AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS POR MOTORISTAS DE APLICATIVO. CONCESSÃO DE ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA, A FIM DE QUE AS RECORRIDAS CUMPRAM COM AS NORMAS LOCAIS DE APURAÇÃO E RECOLHIMENTO DE PREÇO PÚBLICO. ARTIGOS 6º., INCISO XI E 6º.A, §§ 4º. E 5º. DA LEI MUNICIPAL N.º 4.641/18. IMPOSSIBILIDADE. **REGRAS APARENTEMENTE INCONSTITUCIONAIS. SISTEMA ESTABELECIDO PELA LEI FEDERAL N.º 13.640/18 QUE NÃO CONTEMPLA A COBRANÇA DE PREÇO PÚBLICO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA.** APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA LIVRE INICIATIVA. ENTENDIMENTO FIRMADO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 1.054.110/SP, SOB REPERCUSSÃO GERAL. RECURSO DESPROVIDO.*

*(TJPR, 4ª C.Cível, AI 0052276-89.2020.8.16.0000, Rel. Abraham Lincoln*



*Merheb Calixto - J. 04.05.2021, DJe 10.05.2021)*

Indo além, especificamente sobre o princípio da isonomia invocado pela autora como parâmetro de controle, divisa-se a presença de inconstitucionalidade.

Isso porque o Decreto impugnado impôs a cobrança de preço público para usuários discriminados (Empresas de Tecnologia de Transporte), deixando, todavia, os outros usuários sem o referido dever pecuniário.

Sobre o assunto, preliminarmente, o escólio do Professor Celso Antônio Bandeira de Mello:

*Importa fixar, de logo, que os bens de uso comum, como o nome indica, fundamentalmente servem para serem utilizados indistintamente por quais sujeitos, em **concorrência igualitária e harmoniosa com os demais**, de acordo com o destino do bem e condições que não lhe causem uma sobrecarga invulgar. Este é o seu uso comum.*

*(...)*

*Além disto, dependendo do que as leis estabeleçam, o uso comum pode ser gratuito ou remunerado. Assim, a circulação de veículos nas estradas é livre, mas seus condutores, para fazê-lo, terão que pagar o “pedágio” acaso estabelecido.*

*Ao dizer-se que o uso é livre, está-se caracterizando que ele independe de algum ato administrativo reportado a alguma individualização especificadora de tal ou qual utente. Assim, verbi gratia, o pagamento de pedágio, que se se vem de aludir, é condição geral imponível a quaisquer condutores de veículos – e não decisão individualmente tomada à vista deste ou daquele usuário.*

*Além do uso comum dos bens de uso comum, isto é, deste uso livre, podem ocorrer hipóteses em que alguém necessite ou pretenda deles fazer usos especiais, ou seja, que se afastem das características dante apontadas, por implicarem sobrecarga do bem, transtorno ou impedimento para a concorrente e igualitária utilização de terceiros ou ainda por demandarem até mesmo o desfrute de uma exclusividade no uso sobre parte do bem.*



*(MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 25.ed. ver e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 910-911, não sublinhado no original)*

Assim, pela inteligência desse ensinamento, é possível afirmar que a cobrança de preço público pela utilização da infraestrutura urbana pode ocorrer em duas hipóteses: (i) quando imposto indistintamente a todos os usuários; ou (ii) quando imposto a usuários que comprovadamente façam uso especial do referido bem de uso comum (ex.: sobrecarga do bem ou destinação não usual).

Entretanto, não há elementos de que as Empresas de Tecnologia de Transporte façam um uso especial do bem de comum (infraestrutura urbana) ou mesmo que limitem a utilização desse bem pelos demais usuários, como a seguir explicado.

No corpo do voto condutor do precedente paradigma da Corte Suprema, o Relator consignou que o transporte remunerado individual de passageiros implica redução do número de carros nas ruas, o que é diametralmente oposto a uma suposta sobrecarga do bem.

Eis o trecho do voto (sem grifo no original):

*Outros aspectos positivos do ingresso dos novos players nesse mercado: 1 - a ampliação do direito de escolha do consumidor, o que atende ao mandamento constitucional de proteção do consumidor; 2 - impacto positivo sobre a mobilidade urbana. **A verdade é que curiosamente a oferta de Uber e assemelhados no mercado de transporte urbano diminuiu o número de carros nas ruas, porque menos gente passou a sair com o seu próprio automóvel.** E, aqui, um dado interessante: pesquisa do Instituto Datafolha, de 2017, revelou que 59% das pessoas usam esses serviços para chegar ou sair de uma estação de metrô, trem ou ponto de ônibus. Portanto, esses dados revelam que a modalidade privada de transporte individual atende a uma demanda reprimida para modais de integração às linhas de transporte público. E o terceiro benefício importante e muito interessante é o impacto positivo sobre o meio ambiente: **pesquisa do Massachusetts Institute of Technology - MIT, divulgada em 16 de janeiro de 2018, atesta que o transporte compartilhado por meio***



**de aplicativos contribui para a diminuição da quantidade de veículos em circulação, melhoria do trânsito nas cidades e na redução da emissão de poluentes.**

Além disso, a autora desta ação direta bem aprofundou a questão, *verbis* (sem grifo no original):

*Mas isso não ocorre no uso de vias públicas pelos motoristas de aplicativos. Do ponto de vista qualitativo, não há utilização das vias públicas para finalidade diversa da sua essência, já que se trata de simples tráfego de veículos. **No aspecto quantitativo, igualmente não se pode afirmar que haja utilização anormal. É que o advento dos aplicativos de transporte individual de passageiros não acarretou aumento do número de carros nas ruas; pelo contrário, há estudos a indicar que houve a diminuição do trânsito, porque pessoas que utilizavam seus próprios carros, deixaram de fazê-lo, em razão das facilidades introduzidas pelo novo modal.** Ainda nesse tema, deve-se recordar que se trata de **serviço de transporte de passageiros, ou seja, de pessoas, de cidadãos comuns, que também têm o direito de usar as vias públicas, ainda que por intermédio de um transportador que faz disso uma atividade econômica.** Tal perspectiva foi destacada no voto proferido pelo Ministro Luiz Fux, no julgamento da ADPF 449/DF, em que Sua Excelência pontuou:*

*'Um estudo elaborado por pesquisadores averiguou a correlação entre a entrada do aplicativo Uber no mercado e o congestionamento do trânsito em áreas urbanas dos Estados Unidos, aplicando a técnica de econometria denominada 'diferenças em diferenças', que considera os cenários anteriores e posteriores ao ingresso do fator analisado nos grupos de teste e de controle. Os autores definiram suas conclusões nos seguintes termos: 'Nossos resultados fornecem evidências empíricas de que serviços de compartilhamento de corridas como o Uber diminuem significativamente o congestionamento de trânsito após entrar em funcionamento em uma área urbana' ('Our findings provide empirical evidence that ridesharing services such as Uber significantly decrease the traffic congestion after entering na urban area.' LI, Ziru; HONG, Yili; ZHANG, Zhongju. 'Do ride-Sharing Services Affect Traffic Congestion? An Empricial Study of Uber Entry'. (2016). Disponível em: ).'*



*Não se identifica, portanto, uso anormal ou excepcional das vias públicas, já que o transporte remunerado privado individual de passageiros não prejudicou a utilização daquelas pelos demais cidadãos, que não fazem uso do referido serviço.*

***Dessa circunstância se extrai a incompatibilidade da cobrança de preço público com o princípio da isonomia, porque não há substrato a justificar o tratamento desigual imposto pelo Poder Público às empresas de tecnologia.*** Como explica Celso Antônio Bandeira de Mello, em sua monografia sobre o conteúdo jurídico do princípio da igualdade, “o que autoriza discriminar é a diferença que as coisas possuem em si e a correlação entre o tratamento desequilibrador e os dados diferenciais radicados nas coisas.”

*Com efeito, se a atividade de intermediação, explorada por tais corporações, não resulta em utilização extraordinária (na natureza e no volume) do sistema viário, não se vislumbra equidade na cobrança de preço público por sua utilização; essas empresas desfrutam do mesmo status jurídico de qualquer outra pessoa física ou jurídica que use as ruas de Londrina, merecendo, destarte, que o Poder Público lhes dispense igual tratamento.*

*(mov. 1.1).*

Além disso, o simples fato de as Empresas de Tecnologia e Transportes exercerem sua atividade comercial usando a infraestrutura urbana não autoriza concluir que fazem um uso especial de tal bem; caso diferente fosse, a propósito, uma série de atividades também deveriam ser gravadas com o mesmo preço público, v.g., as empresas de transportes de cargas ou de passageiros, revelando-se, portanto, nítida ofensa ao princípio da isonomia.

Em continuação, cumpre transcrever precedente do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que considerou inconstitucional dispositivo do Município de Campinas, o qual, no seu art. 7º, *caput*, disciplinava a cobrança pelo uso do “viário urbano para exploração de atividade econômica de serviço de transporte individual remunerado de passageiros”.

Naquela oportunidade, conquanto a Corte paulista tenha tratado tal cobrança como tributo, a similitude da situação geradora do dever pecuniário (uso do viário urbano em Campinas; e o uso da infraestrutura urbana em Londrina)



acaba por aproximar as duas normas; além disso, o TJSP reconheceu vício no ato normativo campinense por vulneração aos princípios da **isonomia**, livre iniciativa e livre concorrência.

Eis a ementa (sem grifo no original):

*INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – Incidente suscitado nos autos de Agravo de Instrumento interposto em mandado de segurança promovido por empresa intermediadora de serviços de transporte individual de passageiros, mediante aplicativo – Arguição de inconstitucionalidade de "dispositivos da Lei nº 15.539/2017, em especial seu artigo 7º e parágrafo único, do Município de Campinas" – Lei que "dispõe sobre o serviço remunerado para transporte individual de passageiros oferecido e solicitado exclusivamente por aplicativos, sítios ou plataformas tecnológicas ligados à rede mundial de computadores" – **Artigo 7º, caput, dispondo que "o uso do Sistema Viário Urbano para exploração de atividade econômica de serviço de transporte individual privado remunerado de passageiros fica condicionado ao pagamento pelas empresas prestadoras de serviços de intermediação até o quinto dia útil de cada mês do valor correspondente a um por cento do valor total das viagens, recebido em decorrência dos serviços prestados no município"**, e que (parágrafo único do mesmo artigo) "as empresas que não possuam sede fiscal no município ficam condicionadas ao pagamento correspondente a dois inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do valor das viagens, recebido em decorrência dos serviços prestados no município". SERVIÇOS DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS – Normas gerais estabelecidas pela Lei Federal nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012, cujos artigos 12 e 18 atribuem ao Município, o primeiro, a organização, disciplinamento e fiscalização, e o segundo, entre outras, "promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano" – Lei 15.539/2017, do Município de Campinas que, destinada a disciplinar a exploração dos serviços de que se trata, criou no artigo 7º e seu parágrafo único, direito novo e cogente, desautorizada pela lei federal de regência do sistema, e à margem da Constituição Federal – Precedente do C. Órgão Especial afirmativo da limitação do poder regulamentar exercido pelos Municípios, na forma da lei federal mencionada. REGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS – Lei Municipal que promove exigência exorbitante do sistema e cobra das empresas que administram os aplicativos destinados à prestação do serviço, valor*



*como verdadeira taxa fosse, sem estabelecer clara e expressamente a que título procede à exigência, nem a define como tal – Poder de tributar que deve atender às limitações constitucionais (art. 145), podendo os entes federados instituir, dentre outros tributos, "taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição" (inciso II) – Norma questionada que não refere qualquer serviço posto pelo Município à disposição dos prestadores diretos do serviço, das empresas que gerem o aplicativo por eles e pelos usuários utilizados – Inconstitucionalidade configurada. TRIBUTAÇÃO – Cobrança (das empresas) imposta pelo uso do sistema viário urbano do Município – Percentual incidente que tem por base de cálculo o valor total das viagens, o que não guarda nenhuma relação com o efetivo uso desse bem comum do povo – Cobrança que, para as empresas, resulta, por via reflexa, quando não direta, dupla exigência de pagamento, uma pelo uso do sistema viário, outra proveniente do "integral e atualizado [valor] do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN", este imposto por lei municipal específica – Sistema viário urbano não objeto de tributação específica de qualquer natureza – Artigo 156 da Constituição Federal que não inclui entre as competências dos Municípios instituir imposto sobre o uso do sistema viário urbano – Inconstitucionalidade configurada. COBRANÇA – Estabelecimento de diferenciação entre empresas sediadas no Município e as que lá não têm sede, exigindo destas o pagamento de percentual maior que o previsto para as primeiras, percentuais incidentes sobre a mesma base de cálculo – **Preceito que malfere o princípio da isonomia (artigo 5º, caput, da CF)– Inconstitucionalidade configurada. COBRANÇA – Exigência de pagamento pelo uso do sistema viário urbano para exploração de serviço de transporte individual privado de passageiros – Norma que viola também o princípio da livre iniciativa ou da livre concorrência, pois constitui obstáculo ilegítimo e discriminatório a determinado setor da economia, o das empresas prestadoras de serviços de intermediação – Inconstitucionalidade. Incidente de inconstitucionalidade acolhido.***

*(TJSP, Órgão Especial, Incidente De Arguição de Inconstitucionalidade Cível 0051842-92.2018.8.26.0000, Rel. João Carlos Saletti, J. 08.05.2019, DJe 14.052019)*



Não foi diferente o caminho trilhado pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (sem destaques no original):

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N. 11.185/2019 - MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE - SERVIÇO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL PRIVADO REMUNERADO DE PASSAGEIROS - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO - LEI FEDERAL N. 12.587/2012 - ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI N. 13.640 - COMPETÊNCIA DOS ENTES MUNICIPAIS PARA FISCALIZAR E REGULAMENTAR O SERVIÇO - §§ 1º E 2º DO ARTIGO 8º, INCISO II E PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 11, INCISOS I E V DO ARTIGO 12 - RESTRIÇÕES QUE CONTRARIAM AS DIRETRIZES DA NORMA FEDERAL - VIOLAÇÃO À LIVRE INICIATIVA - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - PEDIDO PARCIALMENTE PROCEDENTE. Compete ao Município regulamentar e fiscalizar o transporte remunerado privado individual de passageiros em âmbito local, sendo-lhe vedado estabelecer condições e requisitos para a prestação do serviço em contrariedade ao que determina a Lei de Mobilidade Urbana. A implementação de referidas condições e requisitos por legislação local, além de ocasionar a inconstitucionalidade formal da norma, também evidenciaria vício material, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência. Os §§ 1º e 2º do artigo 8º, o inciso II e o parágrafo único do artigo 11, bem como os incisos I e V do artigo 12, todos da Lei n. 11.185/2019, do Município de Belo Horizonte, impõe restrições que contrariam as diretrizes da norma federal, bem como representam violação à livre iniciativa, o que impõe a declaração da sua inconstitucionalidade. V .v.: Os municípios têm competência legislativa para disciplinar o transporte individual remunerado de passageiros por aplicativo, cuja fiscalização e regulamentação estão adstritas ao âmbito de atuação local, condicionada aos princípios constitucionais da razoabilidade, da livre iniciativa, da livre concorrência e da defesa do consumidor, bem como às diretrizes fixadas na Lei Nacional de Mobilidade Urbana, com as alterações introduzidas pela Lei federal nº 13.640/2018, e ao precedente do STF contido no RE nº 1.054.110/SP, em repercussão geral. A submissão do serviço de agenciamento entre usuários e motoristas à prévia autorização estatal impõe uma limitação ao ingresso de novos agentes, de novas plataformas digitais no mercado ("barreira de entrada"), por eventualmente propiciar a criação de "monopólios de fato" ou oligopólios, cartéis, trustes ou outras formas de concentração do poder econômico ("reservas de mercado"), no setor de intermediação via "aplicativos", o que viola frontalmente os princípios da*



*razoabilidade, da livre iniciativa, da livre concorrência, da liberdade de escolha dos usuários consumidores e da liberdade profissional dos próprios motoristas. **É inconstitucional a cobrança de preço público pelo uso normal de bem de uso comum do povo, por prestadores ou intermediadores do serviço de transporte privado individual de passageiros, quando não há individualização do bem utilizado nem restrição de acesso da coletividade ao seu uso, por violar os princípios da razoabilidade, da isonomia, da impessoalidade, da liberdade de iniciativa e do exercício de atividade profissional.***

*(TJMG, Órgão Especial, ADI 10000191517192000, Rel. Geraldo Augusto, J. 15/07/2021, DJe 20.08.2021)*

Em continuação, a decisão deste Colegiado, consignada no AgInt nº 0074999-05.2020.8.16.0000/1, que suspendeu medida liminar que autorizava a empresa Uber a não pagar preço público no âmbito do Município de Curitiba, não se arvorou sobre a constitucionalidade da norma, limitando-se ao exame dos pressupostos descritos pelo art. 4º da Lei nº 8.437/1992<sup>[2]</sup>, razão pela qual não serve para infirmar as demais conclusões deste voto.

Ainda, importante registrar que, enquanto o art. 6º da norma impugnada instituiu o inconstitucional preço público, os artigos 7º; 8º; 9º; 10 e 20, inciso IX, do mesmo Diploma, são meramente instrumentais, de sorte que, por arrastamento, ostentam os mesmos vícios.

Por derradeiro, por razões de segurança jurídica e de excepcional interesse social (art. 27 da Lei 9.868/1999), impõe-se a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade.

Sobre o assunto, a doutrina lecionou:

*Tal como observado, o princípio da nulidade continua a ser a regra também no direito brasileiro. O afastamento de sua incidência dependerá de um severo juízo de ponderação que, tendo em vista análise fundada no princípio da proporcionalidade, faça prevalecer a ideia de segurança jurídica ou outro princípio constitucionalmente importante, manifestado sob a forma de interesse social relevante.*



*Assim, aqui, como no direito português, a não aplicação do princípio da nulidade não se há de basear com consideração de política judiciária, mas em fundamento constitucional próprio.*

*(MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO; Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 16. Ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 1552)*

Nesse contexto, o art. 10 do Decreto nº 358, de 21 de março de 2019, disciplinou que as receitas arrecadadas com o preço público são vinculadas à melhoria da infraestrutura urbana destinada ao transporte coletivo, até mesmo na modicidade da tarifa; por conseguinte, considerando que referido Decreto produz efeitos há mais de 2 (dois) anos, a obrigatória repetição de valores já adimplidos pelas Empresas de Tecnologia de Transporte pode ensejar severo dano à segurança jurídica e ao interesse social com a retirada de recursos em uma área tão cara para a população de Londrina, podendo até mesmo implicar majoração da tarifa do transporte coletivo.

Em razão do exposto, divisa-se a presença de vício de inconstitucionalidade nos artigos 6º; 7º; 8º; 9º; 10; e 20, inciso IX, do Decreto Municipal 358/2019 de Londrina, excluindo-os do programa normativo, com modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade para que passe a valer a partir da publicação do Acórdão.

**c) obrigação de compartilhamento de dados com a fiscalização municipal:**

As normas impugnadas são as seguintes:

*Art. 12. Compete às Empresas de Tecnologia de Transporte – ETT autorizadas:*

*(...)*

*III. disponibilizar os dados cadastrais em ambiente/sistema próprio de armazenamento e consulta, e enviá-los, por meio digital, à CMTU-LD;*

*(...)*



*XI. credenciar-se e compartilhar dados com a CMTU-LD e com a Secretaria Municipal de Fazenda, nos termos deste Decreto.*

*(...)*

*Art. 20. São deveres das Empresas de Tecnologia de Transporte – ETT:*

*(...)*

*XIX. disponibilizar à CMTU-LD, os dados ou sistema informatizado de consulta aos dados atualizados das viagens realizadas sempre que requisitado;*

*(...)*

*Art. 43. A ETT autorizada para explorar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros no Município de Londrina, compartilhará com a CMTU-LD, os dados necessários à fiscalização do serviço, nos termos deste Decreto, dos atos normativos complementares editados pela CMTU-LD e demais legislações correlatas.*

*§ 1º. Na hipótese de justificada insuficiência dos dados fornecidos pela ETT, a CMTU-LD poderá requisitar a apresentação de outras informações, resguardado o sigilo, a confidencialidade e a privacidade do usuário.*

*§ 2º. A ETT deverá disponibilizar os dados cadastrais de que trata o caput em ambiente/sistema próprio de armazenamento e consulta e/ou enviá-los à CMTU-LD, por meio digital, com atualizações em períodos não superiores a 30 (trinta) dias ou sempre que solicitado pelo órgão.*

*§ 3º. Sem prejuízo do disposto neste Decreto, fica assegurada a proteção legal dos dados disponibilizados à CMTU-LD, e a confidencialidade de segredos empresariais, garantida a privacidade e confidencialidade dos dados pessoais dos usuários e condutores, bem como dos demais dados da ETT, na forma da legislação federal vigente.*

*§ 4º. A CMTU-LD poderá expedir, a qualquer tempo, ato normativo complementar acerca do compartilhamento de dados e informações.*

De fato, os dispositivos supracitados ofenderam materialmente (proporcionalidade) e formalmente (art. 22, incisos IX, XI) a Constituição Federal.



De início, cumpre reescrever as palavras consignadas no voto condutor do precedente paradigma da Corte Suprema acerca do espaço regulatório conferido aos Municípios e ao Distrito Federal na esteira da Lei Federa. 12.587/2012:

*As diretrizes previstas pelo legislador federal para regulamentação da atividade são: (i) a cobrança de tributos pela prestação do serviço; (ii) a contratação de seguro de acidentes pessoais a passageiros e do seguro obrigatório (DPVAT); (iii) a inscrição do motorista como contribuinte individual do INSS; (iv) a exigência de habilitação para dirigir; (v) o atendimento pelo veículo dos requisitos de idade e característica da autoridade de trânsito e do Poder Público; (vi) a manutenção do Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo (CRLV); e (vii) a apresentação de certidão negativa de antecedentes criminais. Como se vê, os comandos cuidam exclusivamente de regulação de qualidade e de informação. Disso se extrai uma opção regulatória para o setor: a impossibilidade de se criarem barreiras de entrada e controle de preço para o transporte individual privado por aplicativo. O objetivo é não reproduzir o cenário de violação à concorrência e a livre iniciativa que até então marcava esse mercado.*

Destarte, divisa-se que a norma impugnada exorbitou o seu poder regulamentar ao exigir das empresas prestadoras do serviço obrigações genéricas não necessariamente ligadas às diretrizes estabelecidas pela norma regulamentada, bem como impôs encargo desproporcional em comparação com as finalidades fiscalizatórias.

Quanto ao **vício formal**, cumpre esclarecer que as disposições objurgadas não servem como mecanismo efetivador das disposições da Lei Federal supracitada, a qual teve o nítido foco evitar indevidas interferências no âmbito privado, tanto que cuidou de regular temas estratégicos e, de outro lado, silenciou, não por acaso, em matérias que pudessem inviabilizar ou dificultar o exercício do transporte individual remunerado de passageiros.

Tanto é assim que, na fase de discussão do Projeto de Lei da Câmara 28 (oriundo do PL nº 5.587/2016), restaram por rejeitas duas emendas parlamentares que previam o compartilhamento de informações pelas ETT juntos aos Municípios e o Distrito Federal (Emenda nºs 3, 4 e 6).

Nesse cenário, ao impor amplo e irrestrito compartilhamento de



dados pelas ETTs, com periodicidade não inferior a 30 (trinta) dias, valendo-se de expressões genéricas como “dados cadastrais” e “dados atualizados das viagens”, a norma vergastada não obedeceu a escoreta diretriz estipulada pela Lei 12.587/2012, notadamente porque deixou de individualizar o compartilhamento de informações estritamente pertinentes aos artigos 11-A e 11-B, razão pela qual se infere que o Município de Londrina acabou por exorbitar seu poder regulamentar e, assim, usurpar a competência da União para legislar sobre a “política nacional de transportes” e “transportes”.

Essa linha, a propósito, foi seguida por este C. Órgão Especial no supracitado IAC 0005214-53.2020.8.16.0000, cujo trecho do voto condutor se transcreve:

*Finalmente, cumpre notar que o art. 5º prevê que as empresas credenciadas devem compartilhar com o Município de Foz do Iguaçu várias informações, tais como origem e destino da viagem; tempo e distância; mapa e trajeto, etc., previsão normativa essa que ultrapassa os parâmetros da legislação federal, viola a privacidade (inciso X, do art. 5º) e possui capacidade de dificultar ou restringir a atividade econômica privada desenvolvida pelos motoristas vinculados aos aplicativos.*

Sob o prisma **material**, os dispositivos londrinenses impugnados são desproporcionais, uma vez que exigem dados genéricos em comparação com o que deveria ser fiscalizado, informações estas que não são exigidas em outros ramos negociais (**adequação**), bem como porque autorizam o repasse de informações pessoais de usuários e das ETTs em um complexo sistema de compartilhamento, sendo plenamente viável a mesma fiscalização com métodos menos gravosos (**necessidade**).

Sobre esse assunto, cumpre transcrever trecho do corpo do voto consignado pelo E. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul que considerou inconstitucional o compartilhamento de dados pelas ETTs no âmbito da Lei do Município de Porto Alegre 12.162/2016 (artigos 3º outros <sup>[3]</sup>):

(...)

*Ainda que os municípios sejam competentes para regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros, a imposição de compartilhamento de informações sobre*



*cada viagem (origem e destino, tempo e distância, mapa do trajeto, identificação do condutor, quantia paga pelo serviço), além de outros dados que podem ser solicitados pela EPTC, extrapola os limites de sua competência constitucional. Não bastasse isso, o Município pretende obrigar que a autorizatária comunique os motivos que levaram ao descredenciamento de condutores de veículos.*

*Não vislumbro justificativa para esta imposição nos termos dos dispositivos acima transcritos, os quais conflitam com os princípios da privacidade e da proporcionalidade.*

*(...)*

***Para além disso, a transmissão dessas informações particularizadas ao poder público viola a proporcionalidade, pois: (i) não é adequada ao fim que se destina, consistente na regulamentação do serviço de transporte em si; (ii) não é necessária, pois caso o Município tivesse interesse em tais dados para subsidiar o planejamento da mobilidade urbana, as informações restringir-se-iam aos dados gerais; (iii) nem é proporcional, pois o resultado que se obteria não é suficiente quando sopesado com a invasão à privacidade dos usuários e dos motoristas.***

*(TJRS, Pleno, ADI 70075503433/RS, Rel. Marilene Bonzanini, J. 24.06.2019, DJe 02.09.2019)*

Em razão do exposto, divisa-se a presença de vício de inconstitucionalidade formal e material nos artigos 12, incisos III e XI; 20, inciso XIX; e 43, do Decreto 358/2019 do Município de Londrina, por afronta aos artigos 22, incisos IX e XI, da Constituição Federal; e ao princípio da proporcionalidade, com a exclusão dos referidos dispositivos do programa normativo.

#### **d) viagens compartilhadas e alteração de pontos de embarque e desembarque:**

Eis os dispositivos impugnados:



*Art. 22. É vedado às ETTs e aos condutores do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros:*

*(...)*

*II. atender, numa mesma viagem, o chamado de mais de um usuário, que estejam situados em um mesmo local ou em locais distintos, e que tenham destinos iguais ou diferentes;*

*III. estabelecer, para o usuário, ponto de encontro e/ou ponto de embarque diverso do, por ele, solicitado na chamada pelo aplicativo ou por outra plataforma digital de comunicação em rede;*

*IV. desembarcar o usuário em local diverso do destino por ele definido quando originou a chamada pelo aplicativo ou por outra plataforma digital de comunicação em rede, exceto quando ele solicitar;*

De fato, as normas supracitadas ofenderam formalmente (art. 22, inciso XI) a Constituição Federal.

Ao vedar as viagens compartilhadas (inciso II) e impedir a fixação de pontos de embarque e de desembarque diversos dos originalmente definidos (incisos III e IV), o Decreto Municipal ultrapassou o mero limite regulamentar impondo novas regras de transporte ao arripio da competência privativa da União para tal fim (art. 22, inciso XI, da Constituição Federal).

Dito de outro modo, compete privativamente à União editar normas sobre transportes e esse ente político assim o fez por meio da Lei 12.587/2012, sendo que tal norma expressamente permitiu as viagens compartilhadas (art. 4º, inciso X: “(...) *viagens individualizadas **ou compartilhadas***” (sem grifo no original).

Além disso, a referida Lei Federal silenciou a respeito da definição de pontos de embarque e desembarque, sendo defeso, por conseguinte, ao Município inovar nessa temática; ademais, tal medida é plenamente justificável para a atividade em questão, visto que, ao esperar pelo passageiro, o motorista pode se deparar com um ponto de embarque ou de desembarque em que haja algum fator proibitivo de estacionamento, impondo-se a necessidade de modificar o referido ponto.

Acerca do tema, cumpre repisar trecho da ADPF 449/DF do E. Supremo Tribunal Federal alhures transcrito:



*A União possui competência privativa para legislar sobre “diretrizes da política nacional de transportes, “trânsito e transporte” e ‘condições para o exercício de profissões’ (art. 22, IX, XI e XVI, da CRFB), sendo vedado tanto a Municípios dispor sobre esses temas quanto à lei ordinária federal promover a sua delegação legislativa para entes federativos menores, considerando que o art. 22, parágrafo único, da Constituição faculta à Lei complementar autorizar apenas os Estados a legislar sobre questões específicas das referidas matérias. Precedentes: ADI 3136, Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2006, DJ 10/11/2006; ADI 2.606, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ de 07/02/2003; ADI 3.135, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ de 08/09/2006; e ADI 3.679, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 03/08/2007; ARE 639496 RG, Relator(a): Min. Cezar Peluso, julgado em 16/06/2011; ADI 3049, Relator(a): Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 04/06/2007.*

*(STF, Pleno, ADPF 449/DF, Rel. Min. Luiz Fux, J. 08.05.2019)*

Por derradeiro, é importante fazer um *distinguishing* entre a deliberação contida no IAC 0005214-53.2020.8.16.0000, que considerou a compatibilidade constitucional de dispositivo que vedava “o embarque de usuários diretamente em vias públicas, que não tenha sido requisitado previamente por meio de plataforma tecnológica, bem como o estabelecimento de ponto fixo” (art. 7º, *caput*, da Lei 4.641/2018 de Foz do Iguaçu).

Naquela oportunidade, consignou-se:

*Não se identifica a invalidade normativa no **“caput” do art. 7º**, da Lei Municipal nº 4.641/18, uma vez que o ponto de embarque privilegiado é justamente um dos aspectos diferenciais do serviço público de táxi, conforme bem pontuado pelo Ministro Luís Roberto Barroso (RE 1054110/SP): (...).*

Pois bem.

A distinção é que a legislação de Foz do Iguaçu, diferente da norma Londrinense, visava a evitar que o transporte remunerado individual de



passageiros funcionasse como se táxi fosse, ao buscar passageiros diretamente nas vias públicas sem que houvesse prévia chamada por meio de aplicativo; no caso em exame, a norma proibitiva de estabelecer pontos de embarque e desembarque em nada se assemelha a Lei iguaçuense, vez que apenas modula pontos de embarque e desembarque para garantir melhor prestação do serviço.

Em vista do exposto, verifica-se a presença de inconstitucionalidade formal nos incisos II, III e IV do art. 22 do Decreto 358/2019 por afronta ao art. 22, inciso XI, da Constituição Federal, com a exclusão dos referidos dispositivos do programa normativo.

### **e) obrigação de comprovação de posse lícita:**

*Art. 15. A ETT é a responsável pelo cadastro dos condutores que a ela estarão vinculados para operar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros no Município de Londrina, devendo, o mesmo, ser instruído com os seguintes documentos:*

*(...)*

*X. Documento que ateste a legalidade da posse do veículo, caso o condutor não seja seu proprietário;*

De fato, o dispositivo supracitado ofendeu formalmente (art. 22, inciso XI) a Constituição Federal.

Conforme alhures explicado, o marco regulatório federal (Lei 12.587/2012) somente autorizou a exigência de: a) contratação de seguros; b) inscrição no INSS como contribuinte individual; c) carteira de habilitação na categoria "B" ou superior; d) requisitos de idade máxima e características dos veículos especificados pela autoridade de trânsito local; e) Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo (CRLV); e f) certidão negativa de antecedentes criminais.

Assim, ao impor a comprovação de posse lícita, o Município de Londrina criou obrigação adicional sem paralelo na referida Lei 12.587/2012, sendo imperioso concluir que, à luz dos demais fundamentos e precedentes expostos no corpo desta decisão, acabou por exorbitar o poder regulamentar e, de maneira autônoma, legislar acerca de transporte em violação à competência privativa da União para temas desta estirpe (art. 22, inciso XI, da Constituição Federal).



Para arrematar, transcrever as didáticas palavras do autor desta ação direta (sem grifo no original):

*(...) a Lei Federal nº 12.587/2012, no artigo 11-B, inciso III, exige apenas que os motoristas emitam e mantenham o certificado de registro e licenciamento do veículo. Ou seja, **se o profissional apresentar o CRLV, presume-se que a posse é lícita e apta ao desempenho da prestação do serviço. Esse é o limite da fiscalização imputada ao município, sendo defeso ao último adicionar a necessidade de documentos corroboradores da presunção criada pela lei nacional.** Nítido, portanto, o excesso em que incorreu o decreto municipal, pois superou a fronteira da regulamentação, para criar obrigação primária atrelada ao exercício da atividade econômica de transporte remunerado privado individual de passageiros. O ato normativo municipal reincide na ofensa ao artigo 22, inciso XI, da Constituição da República.*

*(mov. 1.1, fl. 18)*

Em vista do exposto, verifica-se a presença de inconstitucionalidade formal no inciso X do art. 15 do Decreto 358/2019 por afronta ao art. 22, inciso XI, da Constituição Federal, com a exclusão do referido dispositivo do programa normativo.

## CONCLUSÃO

Voto pela procedência desta ação direta para declarar inconstitucionais os artigos 6º; 7º; 8º; 9º; 10; 11, inciso IX; 12, incisos III e XI; 14, inciso III; 15, incisos V e X; 20, incisos IX, XIV, XV e XIX; 22, incisos II, III, IV; e 43, todos do Decreto Municipal de Londrina 358/2019, com a consequente exclusão desses dispositivos do programa normativo.

Em relação aos artigos 6º; 7º; 8º; 9º; 10; e 20, inciso IX, do Decreto 358/2019, voto por modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade para que somente passe a valer a partir da publicação deste Acórdão.



### III. - DISPOSITIVO

Ante o exposto, acordam os Desembargadores da Órgão Especial do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ, por unanimidade de votos, em julgar JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO o recurso de Procuradoria-Geral de Justiça .

O julgamento foi presidido pelo (a) Desembargador José Laurindo De Souza Netto, com voto, e dele participaram Desembargador Ramon De Medeiros Nogueira (relator), Desembargador Marcus Vinicius De Lacerda Costa, Desembargador José Augusto Gomes Aniceto, Desembargador Carvílio Da Silveira Filho, Desembargador Robson Marques Cury, Desembargadora Maria José De Toledo Marcondes Teixeira, Desembargador Jorge Wagih Massad, Desembargadora Sonia Regina De Castro, Desembargador Rogério Luis Nielsen Kanayama, Desembargador Lauro Laertes De Oliveira, Desembargador Paulo Roberto Vasconcelos, Desembargador Arquelaú Araujo Ribas, Desembargadora Vilma Régia Ramos De Rezende, Desembargador Mário Helton Jorge, Desembargador Luiz Osório Moraes Panza, Desembargadora Lenice Bodstein, Desembargadora Astrid Maranhão De Carvalho Ruthes, Desembargador Clayton De Albuquerque Maranhão, Desembargador Fábio Haick Dalla Vecchia, Desembargadora Ana Lúcia Lourenço, Desembargador Fernando Ferreira De Moraes e Desembargador Marco Antonio Antoniassi.

18 de outubro de 2021

Des. Ramon de Medeiros Nogueira

Relator

83

---

[1] Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

(...)

III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

[2] Em compensação da exploração intensiva do viário urbano, que implicará, ocasionalmente, impacto ambiental deverá ser recolhido preço público

[3] Art. 7º. A exploração intensiva do viário urbano implicará pagamento de preço público.

[ 4 ] < < a

href="https://cmtu.londrina.pr.gov.br/index.php/ult-noticias/1612-londrina-comecara-2020-com-65-novos-onibus-no-transporte-coletivo.html">https://cmtu.londrina

>

[5][5] Art. 3º As autorizatárias do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros ficam obrigadas a abrir e compartilhar com o Município de Porto Alegre, por intermédio da EPTC, os dados operacionais necessários ao controle e regulação de políticas públicas de mobilidade urbana,



garantindo a privacidade e confidencialidade dos dados pessoais dos usuários.

§ 1º Os dados referidos no caput deste artigo devem conter, de maneira agregada, preservando a privacidade dos usuários, no mínimo:

I - origem e destino da viagem;

II - tempo e distância da viagem;

III - mapa do trajeto da viagem;

IV - identificação do condutor;

V - composição da quantia paga pelo serviço prestado; e deste artigo.

VI - outros dados solicitados pela EPTC, em harmonia com o disposto no caput

§ 2º Os dados operacionais referidos neste artigo deverão ser disponibilizados pelas operadoras credenciadas ao órgão gestor, na forma e periodicidade a ser definida no decreto regulamentador da presente Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.423/2018)

Art. 14 Havendo descredenciamento de condutores de veículos, ficam as autorizatárias do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros obrigadas a indicar o que o motivou.

Art. 17 Compete às autorizatárias do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros, no âmbito do cadastramento de veículos e de seus condutores, sem prejuízo de outras obrigações ora não referidas:

II - credenciar-se no Município de Porto Alegre e com esse compartilhar seus dados, conforme regulamentação expedida nos termos desta Lei.

