



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Nº 5555/2017 - PGGB

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 1.054.110/SP**

**RECTE.(S)** : CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO  
**ADV.(A/S)** : DJENANE FERREIRA CARDOSO  
**ADV.(A/S)** : ANDREA RASCOVSKI ICKOWICZ  
**RECDO.(A/S)** : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE SERVIÇOS -  
CNS  
**ADV.(A/S)** : RICARDO OLIVEIRA GODOI  
**RELATOR** : **MIN. ROBERTO BARROSO**

**Recurso Extraordinário. Controle abstrato de constitucionalidade em âmbito estadual. Lei municipal que dispõe sobre a proibição do uso de carros particulares cadastrados em aplicativos para o transporte remunerado individual de pessoas no Município de São Paulo declarada inconstitucional. Parecer pelo desprovimento do recurso.**

A Confederação Nacional de Serviços propôs o controle abstrato da Lei municipal 16.279/15, que “dispõe sobre a proibição do uso de carros particulares cadastrados em aplicativos para o transporte remunerado individual de pessoas no Município de São Paulo”. A entidade afirmou haver ofensa aos arts. 144 e 275, da Constituição do Estado. Disse que o diploma afrontou os princípios da livre iniciativa e da liberdade de trabalho, além de ir de encontro à liberdade de escolha dos consumidores. Sob o aspecto formal, sustentou que o tema versado, sendo de Direito Civil e se referindo a transporte e informática, insere-se na competência legislativa privativa da União, conforme faz crer o art. 22, I, IV e XI, da CF. A ação direta de

inconstitucionalidade foi julgada procedente, à vista dos fundamentos resumidos nesta ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE PROIBIÇÃO DO USO DE CARROS PARTICULARES CADASTRADOS EM APLICATIVOS PARA O TRANSPORTE REMUNERADO INDIVIDUAL DE PESSOAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. PRELIMINARES SUSCITADAS PELO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO QUE NÃO COMPORTAM ACOLHIDA - REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL DA AUTORA REGULARIZADA - LEGITIMIDADE ATIVA CONFIGURADA - ENTIDADE SINDICAL DE ÂMBITO NACIONAL - PERTINÊNCIA TEMÁTICA EVIDENCIADA, POR REPRESENTAR PRESTADORES DE SERVIÇO - CONFLITO DE INTERESSES NÃO DEMONSTRADO - PRESENÇA, ADEMAIS, DE INTERESSE PROCESSUAL - POSSÍVEL O EXAME DE CONFORMIDADE ENVOLVENDO NORMA CONSTITUCIONAL ESTADUAL DE CARÁTER REMISSIVO (ART. 144, CE) - TEMAS DEBATIDOS DE CONTEÚDO PRINCIPOLÓGICO E DE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS MUNICÍPIOS. ATO NORMATIVO QUE NÃO INVADE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONSTITUCIONAL DE ENTE FEDERADO DIVERSO - TEMA CENTRAL DA CONTROVÉRSIA (TRANSPORTE) QUE AFETA 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 DE CARÁTER GERAL SOBRE TRANSPORTE, DIREITO CIVIL OU INTERNET. TRANSPORTE INDIVIDUAL REMUNERADO DE PASSAGEIROS POR MOTORISTAS PARTICULARES CADASTRADOS EM APLICATIVOS - PROIBIÇÃO, DIRETA E OBJETIVA, INSTITUÍDA PELO ATO NORMATIVO IMPUGNADO - CONSIDERAÇÕES SOBRE O SISTEMA ADOTADO PELA ORDEM ECONÔMICA NACIONAL - PRINCÍPIOS E VALORES ELEMENTARES FUNDADOS NA LIBERDADE ECONÔMICA - EXAME DE ADEQUAÇÃO DA ATIVIDADE COMO SERVIÇO PÚBLICO OU ATIVIDADE ECONÔMICA EM SENTIDO ESTRITO - AUSÊNCIA DE PREVISÃO CONSTITUCIONAL OU LEGAL QUE A QUALIFIQUE COMO ATIVIDADE PRIVATIVA OU TITULARIZADA PELO ESTADO, DIVERSAMENTE DO TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL (ART. 30, INCISO V, CR) - 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 TÉCNICA DA INTERPRETAÇÃO CONFORME QUE NÃO SE MOSTRA POSSÍVEL NA HIPÓTESE - PRETENSÃO INICIAL PROCEDENTE.

A Câmara Municipal e o seu Presidente interpõem recurso extraordinário, com amparo na letra “a” do permissivo constitucional, sustentando que o acórdão violou o art. 5º, XIII, XXXII e LIV, 30, I, II e V, 125, § 2º, 170, V e parágrafo único, e 175 da CF. Alegam que, ao declarar a inconstitucionalidade da lei municipal, a Corte não indicou parâmetro de confronto direto na Constituição do Estado de São Paulo, utilizando-se apenas do princípio da razoabilidade/proporcionalidade (art. 5º, LIV, da CF) e dos princípios elementares da ordem econômica (art. 1º e 170, da CF). Dizem que a citação dos arts. 144 e 275, da Carta estadual, não é apta para amparar o juízo de invalidade. Defendem, por isso, que houve usurpação da competência do Supremo Tribunal para o controle abstrato de constitucionalidade sob o paradigma da Constituição Federal. Advogam que houve ofensa do art. 103, IX, da CF, ante a falta de legitimidade da autora para a demanda.

**RE nº 1.054.110/SP**

Afirmam que a entidade não representa os serviços da área de transportes, não sendo, assim, atendido o requisito da pertinência temática.

O recurso alega, mais, que a Lei federal nº 12.587/12 (Política Nacional de Mobilidade Urbana) classifica o serviço de transporte individual de passageiros como sendo de interesse público e, em seu art. 12, atribui a competência para organizar, disciplinar e fiscalizar esse serviço ao poder público municipal. Diz que, embora a Corte tenha, corretamente, assentado a competência do Município para disciplinar o transporte individual remunerado de passageiros, no âmbito local, entendeu, de forma equivocada, que o serviço prestado por meio de aplicativo caracteriza-se como atividade privada. Garante haver harmonia entre a lei municipal e as normas federais e constitucionais, dizendo que a lei editada pelo Município veio dar cumprimento ao art. 12 da Lei federal 12587/12, “para garantir a segurança dos usuários do serviço de transporte individual remunerado de passageiros”. Assegura que não existe ofensa aos princípios da livre iniciativa, do livre exercício do trabalho ou da livre concorrência, uma vez que a restrição imposta pela lei local está autorizada pelo art. 170 da Constituição. Repele a arguição de que a lei destoa do princípio da proporcionalidade ou que despreza direitos do consumidor, sustentando que a lei censurada visa a trazer qualidade e eficácia dos serviços de transporte de passageiros, além de prevenir risco à segurança dos usuários.

**- II -**

A norma do art. 103 da CF estabelece o rol de legitimados ativos para o ajuizamento de ações de controle concentrado de constitucionalidade no âmbito federal apenas. Não se trata de norma de reprodução obrigatória pelos Estados, já que o art. 125, § 2º, da CF, permite que os Estados disponham a respeito, somente vedando a atribuição da legitimação para agir a um único órgão (a propósito

**RE nº 1.054.110/SP**

a ADI 119, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 28.3.2014). A legitimidade ativa do recorrido para a propositura de representação de inconstitucionalidade estadual é, portanto, assunto de interpretação de norma local, como também o é o da exigência e apuração da pertinência temática. Não há espaço para revisão do tema na atual instância.

Por outro lado, o Supremo Tribunal Federal “tem admitido, para os fins a que alude o art. 125, § 2º, da Constituição Federal, invocar, como referência paradigmática, para efeito de controle abstrato de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais, também as cláusulas de caráter remissivo, ou seja, aqueles dispositivos que, inscritos em constituição estadual, remetem, diretamente, às regras constantes da própria Constituição Federal, assim incorporando-as, formalmente, ao plano do ordenamento constitucional estadual” (RCL 10406 AgR, relator o Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 26/08/2014, DJe 16/092014). Exatamente como ocorreu no caso dos autos, em que se invocou a norma remissiva do art. 144 da Constituição Paulista que, como o art. 29, *caput*, da Constituição Federal, prevê a submissão dos Municípios aos princípios daquela Constituição e da Constituição Federal.

Quanto ao tema da validade do diploma legal, cumpre transcrever os seus preceitos:

Art. 1º Fica proibido no âmbito da Cidade de São Paulo o transporte remunerado de pessoas em veículos particulares cadastrados através de aplicativos para locais pré- estabelecidos.

Art. 2º Para efeitos desta lei, fica também proibida a associação entre empresas administradoras desses aplicativos e estabelecimentos comerciais para o transporte remunerado de passageiros em veículos que não atendam às exigências da Lei nº 7.329, de 11 de julho de 1969, que estabelece normas para execução do serviço na Cidade de São Paulo.

**RE nº 1.054.110/SP**

Art. 3º A infração ao disposto nesta lei acarretará ao condutor e aos estabelecimentos multa no valor de R\$ 1.700,00 (mil e setecentos reais), apreensão de veículo e demais sanções cabíveis.

Parágrafo único. O valor da multa de que trata o 'caput' deste artigo será atualizado anualmente pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Art. 4º O Poder Executivo deverá promover estudos para o aprimoramento da legislação de transporte individual de passageiros e a compatibilização de novos serviços e tecnologias com o modelo previsto na Lei nº 7.329, de 11 de julho de 1969.

Art. 5º A Lei nº 7.329, de 11 de julho de 1969, com modificações posteriores, passa a vigorar com as seguintes alterações:

'Art. 39-A. Deverá ser disponibilizada aos usuários ferramenta para avaliação do condutor, do veículo e da qualidade geral do serviço prestado.' (NR) 'Art. 41. .... § 1º As penas de advertência e suspensão implicarão obrigatoriamente em anotação desabonadora, que deverá constar do prontuário do condutor. § 2º Os resultados das avaliações dos usuários previstas no art. 39-A desta lei ensejarão a aplicação das penalidades estabelecidas no 'caput' deste artigo, nos termos do regulamento.' (NR)

Art. 6º As despesas com a execução desta lei correrão à conta das dotações próprias do Orçamento, suplementadas se necessário.

Art. 7º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário

O Tribunal de Justiça entendeu desarrazoada a proibição do exercício de atividade lícita, levada a efeito pela lei municipal, que criou reserva de mercado para os taxistas, violando o livre exercício da atividade econômica, da livre concorrência, bem como o direito de escolha do consumidor, corolários do princípio da livre iniciativa.

A jurisprudência do STF é firme no sentido de que o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização do Poder Público, somente pode ser excepcionada por lei e, mesmo assim, a lei limitadora deve

**RE nº 1.054.110/SP**

estar em harmonia com princípios constitucionais regentes do sistema econômico adotado em 1988. A propósito:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. LEI Nº 10.991/91, DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. FIXAÇÃO DE DISTÂNCIA PARA A INSTALAÇÃO DE NOVAS FARMÁCIAS OU DROGARIAS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A Constituição Federal assegura o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização do Poder Público, salvo nos casos previstos em lei. 2. Observância de distância mínima da farmácia ou drogaria existente para a instalação de novo estabelecimento no perímetro. Lei Municipal nº 10.991/91. Limitação geográfica que induz à concentração capitalista, em detrimento do consumidor, e implica cerceamento do exercício do princípio constitucional da livre concorrência, que é uma manifestação da liberdade de iniciativa econômica privada. Recurso extraordinário conhecido e provido. (RE 193.749/SP, Plenário, redator para acórdão o Ministro Maurício Corrêa, DJ 4/5/01).

No mesmo feitio, a Súmula Vinculante 49 esclarece que “ofende o princípio da livre concorrência lei municipal que impede a instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em determinada área” .

Decerto, assim, que a liberdade no exercício de atividade econômica não é indene a limitações de ordem jurídico-constitucional, “destinadas, de um lado, a proteger a integridade do interesse social e, de outro, a assegurar a coexistência harmoniosa das liberdades, pois nenhum direito ou garantia pode ser exercido em detrimento da ordem pública ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros” (RE 597.165 AgR, rel. min. Celso de Mello, DJe de 9-12-2014.).

Na espécie, o acórdão recorrido não enxergou justificativa razoável para a proibição contida na norma. Apontou, por isso, a falta de proporcionalidade da lei local, por ausência de adequação de meio a fim, já que a lei vedou o exercício de atividade lícita, sujeita ao princípio da livre iniciativa, sem que se possam apontar benefícios claros decorrentes da medida proibitiva. Ponderou que a vedação traz mais

**RE nº 1.054.110/SP**

prejuízos do que benefícios, sustentando que “o novo modal da atividade é conformado pelo sistema jurídico vigente de transporte e contribui, de maneira concreta, mediante estímulos de reais melhorias na mobilidade urbana das cidades, ao desenvolvimento social e bem-estar dos cidadãos, promovendo também, *ultima ratio*, o direito fundamental de locomoção”.

Os documentos dos autos, como, por exemplo, o estudo apresentado, na origem, pelo *amicus curiae*, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), e a Nota Técnica elaborada pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, na realidade, sugerem, na linha de entendimento do acórdão recorrido, que a introdução da nova dinâmica é vantajosa para a livre concorrência, por ensejar a competitividade, e para os consumidores, que se veem favorecidos com melhora da qualidade dos serviços ofertados e com a regulação de mercado dos valores cobrados pelos contratados.

A apreciação desenvolvida na origem da falta de razoabilidade da lei e da sua incompatibilidade com o princípio da livre iniciativa vence a crítica do recurso extraordinário, merecendo ser mantida no particular.

É oportuno assinalar, ainda, que, embora o Tribunal de Justiça tenha afastado a perspectiva de inconstitucionalidade formal do diploma, prevalece no Supremo Tribunal a inteligência exposta no ARE 639.496, julgado sob o rito da repercussão geral, no sentido de que “compete privativamente à União legislar sobre trânsito e transporte, impossibilitados os Estados-membros e municípios a legislar sobre a matéria enquanto não autorizados por Lei Complementar” (relator o Ministro Cezar Peluso, DJe 31/8/11).



Outros precedentes se alinham com a noção de que limitações em abstrato a meios de transporte se inserem no domínio da competência legislativa privativa da União. A esse propósito, estes exemplos:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE MINAS GERAIS. LICENCIAMENTO DE MOTOCICLETAS PARA TRANSPORTE DE PASSAGEIROS ("MOTOTÁXI"). COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. I - Competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (CF, art.22, XI). II - Exercício de atribuição pelo Estado que demanda autorização em lei complementar. III - Inexistência de autorização expressa quanto ao transporte remunerado de passageiros por motocicletas. IV - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei mineira 12.618/97. (ADI 3136, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2006, DJ 10-11-2006 PP-00049 EMENT VOL-02255-02 PP-00250 RT v. 96, n. 857, 2007, p. 168-175 LEXSTF v. 29, n. 338, 2007, p. 56-70)**

**Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei do Estado do Pará. 3. Serviço de transporte individual de passageiros prestado por meio de ciclomotores, motonetas e motocicletas. 4. Competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte(art. 22, XI, CF). 5. Precedentes (ADI 2.606/SC). 6. Procedência da ação (ADI 3135, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2006, DJ 08-09-2006 PP-00033 EMENT VOL-02246-01 PP-00168 LEXSTF v. 28, n. 334, 2006, p. 52-58 – grifos acrescidos)**

**Ação direta de inconstitucionalidade. L. Distrital 3.787, de 02 de fevereiro de 2006, que cria, no âmbito do Distrito Federal, o sistema de MOTO-SERVICE - transporte remunerado de passageiros com uso de motocicletas: inconstitucionalidade declarada por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (CF, art. 22, XI). Precedentes: ADIn 2606, Pl., Maurício Corrêa, DJ 7.2.03; ADIn 3.136, 1.08.06, Lewandowski; ADIn 3.135, 0.08.06, Gilmar. (ADI 3679, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 18/06/2007, DJe-072 DIVULG 02-08-2007 PUBLIC 03-08-2007 DJ 03-08-2007 PP-00030 EMENT VOL-02283-03 PP-00486 – grifos acrescidos)**

RE nº 1.054.110/SP

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SÃO PAULO. FISCALIZAÇÃO ELETRÔNICA. MULTA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. É da competência exclusiva da União legislar sobre trânsito e transporte, sendo necessária expressa autorização em lei complementar para que a unidade federada possa exercer tal atribuição (CF, artigo 22, inciso XI e parágrafo único). 2. **Não tem competência o Estado para legislar ou restringir o alcance de lei que somente a União pode editar (CF, artigo 22, XI).** Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 2328, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 17/03/2004, DJ 16-04-2004 PP-00052 EMENT VOL-02147-02 PP-00363 – grifos acrescidos)

A competência dos Municípios para legislar sobre temas afetos ao interesse local (art. 30, I) ou para suplementar a legislação federal e estadual de regência (art. 30, II), não pode sobrepor-se à competência para legislar sobre assunto contido no domínio privativo da União – art. 22, IX, da CF. Mais esse motivo se soma para que não se proveja o recurso.

Vale anotar que a União, no exercício da competência para dispor sobre diretrizes da política nacional de transporte, editou a Lei 12.587/12, instituindo a Política Nacional de Mobilidade Urbana. Estabeleceu distinção conceitual entre o transporte privado individual remunerado de passageiros e o transporte público individual remunerado de passageiros. O art. 12 do diploma federal franqueou ao Poder Público Municipal, a atribuição de organizar, disciplinar e fiscalizar os serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação dos valores máximos das tarifas, sem, no entanto, vedar ou autorizar a vedação de transporte de passageiros por meio de transporte individual privado. A Lei federal 12.468/11, em harmonia com o Plano de Mobilidade Urbana, considerou privativo dos taxistas apenas o serviço de transporte público remunerado de passageiros.

**RE nº 1.054.110/SP**

A lei municipal, que proíbe de modo absoluto toda a forma de transporte individual de passageiros distinta do serviço de táxi, não se contém nos lindes atualmente traçados pelo legislador federal.

O Ministério Público, enfim, não vê procedência na crítica do recurso extraordinário à decisão impugnada. O parecer é pelo desprovimento do recurso extraordinário.

Brasília, 30 de agosto de 2017.

Paulo Gustavo Gonet Branco  
Subprocurador-Geral da República