

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.054.110 SÃO PAULO

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

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PROIBIÇÃO DO USO DE CARROS PARTICULARES PARA O TRANSPORTE REMUNERADO INDIVIDUAL DE PESSOAS. PRESENÇA DE REPERCUSSÃO GERAL.

1. A decisão recorrida declarou a inconstitucionalidade de lei municipal paulistana que proibiu o transporte individual remunerado de passageiros por motoristas particulares cadastrados em aplicativos como *Uber* e *Cabify*.

2. Constitui questão constitucional relevante definir se a proibição ao uso de carros particulares para o transporte individual remunerado de passageiros viola princípios da ordem econômica.

3. Repercussão geral reconhecida.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada.

Ministro ROBERTO BARROSO

Relator

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.054.110 SÃO PAULO

MANIFESTAÇÃO:

O Senhor Ministro Luís Roberto Barroso (relator):

Ementa: Direito Constitucional. Recurso Extraordinário. Proibição do uso de carros particulares para o transporte remunerado individual de pessoas. Presença de repercussão geral.

1. A decisão recorrida declarou a inconstitucionalidade de lei municipal paulistana que proibiu o transporte individual remunerado de passageiros por motoristas particulares cadastrados em aplicativos como Uber e Cabify.

2. Constitui questão constitucional relevante definir se a proibição ao uso de carros particulares para o transporte individual remunerado de passageiros viola princípios da ordem econômica.

3. Repercussão geral reconhecida.

1. Trata-se de recurso extraordinário interposto pela Câmara Municipal de São Paulo contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado, que declarou a inconstitucionalidade da Lei municipal nº 16.279/2015, que proibiu o uso de carros particulares cadastrados em aplicativos para o transporte remunerado individual de pessoas. Confira-se a ementa do acórdão recorrido:

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. (...)

ATO NORMATIVO QUE NÃO INVADE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

RE 1054110 RG / SP

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

RE 1054110 RG / SP

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.

2. Como se extrai da ementa, o acórdão recorrido afirmou que os municípios têm competência para disciplinar o transporte urbano local. No entanto, destacou que essa competência legislativa está adstrita ao âmbito de atuação local e é condicionada pelos princípios e regras constitucionais. Assim, com base nessas premissas, o tribunal de origem declarou a inconstitucionalidade material da lei impugnada, por entender que o ato normativo proibiu uma atividade privada em afronta aos princípios da livre iniciativa e da razoabilidade.

3. A Câmara Municipal de São Paulo, com fundamento no artigo 102, III, alínea a, da Constituição Federal, pretende a reforma do acórdão sob a alegação de que o serviço de transporte individual de passageiros tem natureza pública e pressupõe, por isso, autorização do Poder Público. Afirma que a atividade empreendida sem a chancela municipal equivaleria a táxi clandestino e enseja injusta competição.

4. A Procuradoria Geral da República opinou pelo desprovimento do recurso extraordinário. Afirmou que o transporte individual remunerado de passageiros por motorista privado difere do serviço prestado por

RE 1054110 RG / SP

taxistas. Além disso, manifestou que a lei proibitiva municipal não encontra respaldo na normatização traçada pelo legislador federal nas Leis nº 12.587/2012 e nº 12.468/2011, asseverando que limitações em abstrato aos meios de transporte se inserem no domínio da competência legislativa privativa da União. Por fim, explicitou o acerto do acórdão recorrido ao atestar a falta de razoabilidade da lei e a sua incompatibilidade com o princípio da livre iniciativa.

5. É o relatório. Passo à manifestação.

6. O recurso deve ser conhecido. A matéria constitucional está prequestionada e o recurso cumpre todos os requisitos de admissibilidade. De acordo com a jurisprudência do STF, o processamento de recurso extraordinário em representação de inconstitucionalidade exige que o parâmetro de controle normativo local corresponda à norma de repetição obrigatória ou de caráter remissivo da Constituição Federal. No caso, a lei municipal teve a sua inconstitucionalidade declarada por afronta ao art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo, que assegura autonomia legislativa aos municípios, mas exige observância aos princípios da Constituição Federal. A hipótese trata, portanto, de recurso em ação direta de constitucionalidade de lei municipal que teve como parâmetro norma da Constituição estadual de caráter remissivo.

7. De igual forma, os fundamentos infraconstitucionais citados pelo acórdão recorrido não prejudicam o exame do recurso. Aqui não está em

RE 1054110 RG / SP

exame a conformidade da lei municipal ao regime instituído pela Lei nº 12.587/2012, que dispõe sobre a política nacional de mobilidade urbana. A questão constitucional consiste, exclusivamente, em definir se a proibição ao transporte individual remunerado de passageiros se conforma ao princípio da livre iniciativa previsto no art. 170 caput da CF/1988.

8. Como já pude registrar, a livre iniciativa funciona como um dos fundamentos do Estado brasileiro. É, em realidade, uma expressão da ideia geral de liberdade e assegura, como regra geral, que as pessoas sejam livres para suas escolhas existenciais e profissionais. E, especificamente como um princípio geral da ordem econômica, a livre iniciativa consiste na liberdade de iniciar, organizar e gerir uma atividade econômica. Ela consagra uma garantia de abstenção do Estado no domínio econômico.

9. É certo, assim, que a livre iniciativa, em sua potencialidade máxima, afastaria toda e qualquer intervenção estatal sobre escolhas individuais, vedando, por exemplo, a edição de normas proibitivas que bloqueiam o exercício de transporte individual de passageiros por intermédio de aplicativos. Ocorre que o princípio da livre iniciativa não tem caráter absoluto. A ordem econômica constitucional é igualmente orientada pelos princípios da proteção do consumidor e da livre concorrência. Esses princípios legitimam intervenções estatais na economia para correção de falhas de mercado, seja para tutelar direitos do consumidor, seja para preservar condições de igualdade de concorrência. E, sob a ótica desses princípios, o estabelecimento de restrições à

RE 1054110 RG / SP

atividade de motoristas particulares cadastrados em aplicativos como Uber e Cabify poderia se justificar para afastar a alegada concorrência desleal com taxistas, ou mesmo para imposição de padrão de segurança ao serviço.

10. O exame da constitucionalidade da proibição do serviço de transporte individual remunerado de passageiros, a depender, portanto, da intensidade que se confira, de um lado, ao princípio da livre iniciativa e, de outro lado, aos princípios de proteção ao consumidor e de repressão à concorrência abusiva, evidenciam a relevância jurídica da controvérsia suscitada.

11. Por sinal, a inexistência de uniformização quanto à juridicidade da exploração dessa atividade empreendida por motoristas particulares impulsionou sucessivos protestos envolvendo taxistas, marcados, inclusive, por atos de violência e de desordem urbana. Esse cenário de insegurança jurídica tem produzido verdadeiro caos social, político e econômico.

12. Assim sendo, a identificação de solução aos questionamentos relacionados à constitucionalidade do transporte individual remunerado de passageiros por motorista particular, intermediado por aplicativos, é matéria de evidente repercussão geral, sob todos os pontos de vista (econômico, político, social e jurídico).

13. Assinale-se, por fim, que o inciso III, do § 3º, do art. 1.035, do CPC/2015, presume a repercussão geral de recurso que impugnar acórdão que tenha

RE 1054110 RG / SP

declarado a inconstitucionalidade de lei federal. No caso, embora o acórdão recorrido tenha declarado a inconstitucionalidade de lei municipal, há pela federação diversas leis que proíbem ou regulamentam o transporte individual remunerado de passageiros intermediado por aplicativos. Esse fato atribui abrangência nacional à controvérsia e reforça a necessidade de se reconhecer a repercussão geral da questão constitucional para uniformização do tema pelo Supremo Tribunal Federal.

14. Diante do exposto, manifesto-me no sentido de reconhecer a repercussão geral da seguinte questão constitucional: saber se a proibição ao uso de carros particulares para o transporte individual remunerado de passageiros viola princípios da ordem econômica.

15. É a manifestação.

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.054.110 SÃO PAULO

PRONUNCIAMENTO

**TRANSPORTE INDIVIDUAL –
APLICATIVO – CARROS
PARTICULARES – CREDENCIAMENTO
– DISCIPLINA – LEI MUNICIPAL –
INCONSTITUCIONALIDADE –
DECLARAÇÃO NA ORIGEM –
RECURSO EXTRAORDINÁRIO –
REPERCUSSÃO GERAL
CONFIGURADA.**

1. O assessor Dr. Marcelo Maciel Torres Filho prestou as seguintes informações:

Eis a síntese do discutido no recurso extraordinário nº 1.054.110, relator o ministro Luís Roberto Barroso, inserido no sistema eletrônico da repercussão geral em 22 de setembro de 2017, sexta-feira, com termo final para manifestação no próximo dia 12 de outubro, quinta-feira.

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, ao julgar procedente pedido veiculado em ação direta proposta pela Confederação Nacional de Serviços – CNS, reputou inconstitucional a Lei nº 16.279/2015 do Município de São Paulo, a proibir o uso de carros particulares cadastrados em aplicativos para o transporte remunerado individual de pessoas. Assentou a possibilidade de controle concentrado na espécie, por ter como parâmetro norma da Constituição estadual de caráter remissivo à Carta Federal. Afirmou ausente

RE 1054110 RG / SP

afronta à competência legislativa da União, considerado o âmbito de incidência local da norma. Teceu comentários sobre a ordem econômica constitucional, fundada na liberdade de iniciativa, possuindo como princípio basilar a livre concorrência. Aduziu não consubstanciar serviço público a atividade em questão, distinguindo-a do serviço de transporte coletivo municipal. Aludindo aos artigos 3º e 4º da Lei nº 12.587/2012 – Política Nacional de Mobilidade Urbana –, assim como à Lei nº 12.468/2011, asseverou que o diploma municipal versa atividade econômica em sentido estrito, não aberta ao público em geral, o que a diferencia do serviço de transporte público individual de passageiros por meio de táxis, objeto de abrangente regulamentação estatal. Anotou excepcional a intervenção estatal sobre negócios privados, devendo guardar proporcionalidade. Consoante consignou, a restrição absoluta prevista na norma local, a estabelecer reserva de mercado, contraria os princípios da livre iniciativa, da livre concorrência e da proteção do consumidor, provocando maiores prejuízos do que benefícios, presentes o direito de transporte e a liberdade de locomoção prevista no artigo 5º, inciso XV, da Constituição Federal.

No extraordinário, protocolado com alegada base na alínea “a” do permissivo constitucional, a Câmara Municipal de São Paulo argui transgressão aos artigos 5º, incisos LIV, XIII e XXXII, 30, incisos I, II e V, 125, § 2º, 170 e 175 da Constituição Federal.

Preliminarmente, mencionando precedentes, aduz afronta à competência do Supremo, por ter o Órgão Especial do Tribunal de origem utilizado, como parâmetros, normas da Constituição Federal ao exercer o controle de constitucionalidade. Aponta a falta de legitimidade ativa da Confederação autora.

Segundo argumenta, normas locais enquadram o

RE 1054110 RG / SP

transporte individual remunerado de passageiros como serviço de interesse público, necessitando de prévia autorização da Prefeitura, entre outras exigências. Assinala a adequação da Lei impugnada na ação direta, de autoria da quase totalidade dos Vereadores, a vedar o transporte de pessoas por meio de veículos particulares não devidamente autorizados e capacitados. Afirma a consonância do diploma municipal com a Lei federal nº 12.587/2012, a instituir a Política Nacional de Mobilidade Urbana, cujo artigo 12 atribui ao Poder Público municipal a competência para organizar, disciplinar e fiscalizar o transporte individual de passageiros. Defende a compatibilidade do ato atacado com outras normas federais, entre as quais a Lei nº 12.468/2011, a regulamentar a profissão de taxista, a de nº 9.503/1997 – Código de Trânsito Brasileiro –, o qual prevê sanções para o transporte clandestino de passageiros, e a de nº 8.078/1990 – Código de Defesa do Consumidor. Sustenta que aplicativos tais como o Uber são abertos ao público, embora em ambiente exclusivamente virtual.

Evocando preceitos constitucionais e precedente do Supremo, destaca a natureza de interesse público da atividade, por atender necessidades coletivas, caracterizando serviço público impróprio. Diz pertinente a regulamentação do Poder Público em âmbito local, o qual pode estabelecer a necessidade de prévia autorização para o exercício da atividade econômica.

Conforme assevera, os princípios da livre iniciativa, do livre exercício do trabalho e da profissão e da livre concorrência não revelam liberdade absoluta. Reporta-se ao artigo 1º, incisos III e IV, e 170 da Constituição Federal, a fixarem balizas para as atividades econômicas, entre as quais a dignidade da pessoa humana, a justiça social, a valorização do trabalho, a redução das desigualdades sociais e a vedação ao abuso do poder econômico. Consoante discorre, o artigo 170, parágrafo único, da Constituição Federal permite que lei assente a

RE 1054110 RG / SP

indispensabilidade de autorização para o exercício da atividade econômica. Aduz a sujeição do transporte privado de passageiros ao poder de polícia municipal, não se tratando de legislação sobre trânsito. Afirma a não incidência do verbete vinculante nº 49 da Súmula do Supremo.

Aponta a proporcionalidade da proibição em jogo, frisando não impactar os direitos do consumidor, por estar fundada em critérios razoáveis. Enfatiza que seria desproporcional permitir a qualquer cidadão a prestação de serviço de transporte individual remunerado, sem prévia autorização, com riscos à segurança, qualidade e eficácia. Segundo argumenta, o direito de escolha dos consumidores não pode abarcar profissionais ou atividades irregulares, inexistindo ofensa ao artigo 170, inciso V e parágrafo único, da Constituição Federal.

Sob o ângulo da repercussão geral, salienta ultrapassar a matéria os limites subjetivos da lide, por envolver prestação de serviços de transporte mediante aplicativos de telefones móveis, objeto de regulamentação em diferentes Municípios. Alude ao Tema nº 484 do repertório da repercussão geral, cujo paradigma, da relatoria de Vossa Excelência, versa legitimidade de Tribunal de Justiça para atuar em controle concentrado de constitucionalidade de lei municipal contestada em face da Constituição Federal.

A recorrida, nas contrarrazões, sustenta a inadmissibilidade do recurso, ante a falta de prequestionamento e de repercussão geral, assim como considerada a impossibilidade de reexame, em sede extraordinária, do quadro fático e de normas locais. Destaca que, na decisão questionada, foram utilizados, como parâmetro de controle concentrado, os artigos 144 e 225 da Constituição estadual, os quais não são de reprodução obrigatória.

RE 1054110 RG / SP

No mérito, assinala o acerto do ato impugnado. Aponta ter a norma municipal restringido a atividade de transporte individual de passageiros apenas àqueles que atendam as exigências relativas ao exercício da profissão de taxista, estabelecendo indevida reserva de mercado. Após referir-se aos diversos modelos de transporte individual de passageiros, a abranger outras práticas além do táxi, sublinha a violação dos princípios constitucionais da liberdade de iniciativa, da liberdade de exercício de qualquer trabalho e do direito de escolha dos consumidores.

O Ministério Público do Estado de São Paulo manifestou-se pelo desprovimento do recurso.

O extraordinário foi admitido na origem.

A Procuradoria-Geral da República opina pelo desprovimento. Citando jurisprudência do Supremo, inclusive o verbete vinculante nº 49 da Súmula, entende que a lei limitadora da atividade econômica deve estar em harmonia com os princípios versados no artigo 170 da Constituição Federal. Sob a óptica da proporcionalidade, sustenta não haver justificativa razoável para a proibição em jogo. Reporta-se a estudos realizados pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica e por órgão de promoção da concorrência do Ministério da Fazenda, apontando prejuízo aos consumidores. Assinala competir privativamente à União legislar sobre trânsito e transporte, podendo o Município disciplinar temas afetos ao interesse local ou suplementar a legislação federal ou estadual, presentes os artigos 22, inciso XI, e 30, incisos I e II, da Constituição Federal. Aduz a incompatibilidade da norma municipal com a Lei nº 12.587/2012, no que vedou qualquer forma de transporte individual de passageiros distinta do serviço de táxi.

Uber do Brasil Tecnologia Ltda. postulou ingresso como

RE 1054110 RG / SP

terceira interessada e apresentou documentos.

Eis o pronunciamento do ministro Luís Roberto Barroso, pela existência de repercussão geral:

O Senhor Ministro Luís Roberto Barroso (relator):

Ementa: Direito Constitucional. Recurso Extraordinário. Proibição do uso de carros particulares para o transporte remunerado individual de pessoas. Presença de repercussão geral.

1. A decisão recorrida declarou a inconstitucionalidade de lei municipal paulistana que proibiu o transporte individual remunerado de passageiros por motoristas particulares cadastrados em aplicativos como Uber e Cabify.

2. Constitui questão constitucional relevante definir se a proibição ao uso de carros particulares para o transporte individual remunerado de passageiros viola princípios da ordem econômica.

3. Repercussão geral reconhecida.

1. Trata-se de recurso extraordinário interposto pela Câmara Municipal de São Paulo contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado, que declarou a inconstitucionalidade da Lei municipal nº 16.279/2015, que proibiu o uso de carros particulares cadastrados em aplicativos para o transporte remunerado individual de pessoas. Confira-se a ementa do acórdão recorrido:

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. (...)

RE 1054110 RG / SP

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

RE 1054110 RG / SP

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.

2. Como se extrai da ementa, o acórdão recorrido afirmou que os municípios têm competência para disciplinar o transporte urbano local. No entanto, destacou que essa competência legislativa está adstrita ao âmbito de atuação local e é condicionada pelos princípios e regras constitucionais. Assim, com base nessas premissas, o tribunal de origem declarou a inconstitucionalidade material da lei impugnada, por entender que o ato normativo proibiu uma atividade

RE 1054110 RG / SP

privada em afronta aos princípios da livre iniciativa e da razoabilidade.

3. A Câmara Municipal de São Paulo, com fundamento no artigo 102, III, alínea a, da Constituição Federal, pretende a reforma do acórdão sob a alegação de que o serviço de transporte individual de passageiros tem natureza pública e pressupõe, por isso, autorização do Poder Público. Afirma que a atividade empreendida sem a chancela municipal equivaleria a táxi clandestino e enseja injusta competição.

4. A Procuradoria Geral da República opinou pelo desprovisionamento do recurso extraordinário. Afirmou que o transporte individual remunerado de passageiros por motorista privado difere do serviço prestado por taxistas. Além disso, manifestou que a lei proibitiva municipal não encontra respaldo na normatização traçada pelo legislador federal nas Leis nº 12.587/2012 e nº 12.468/2011, asseverando que limitações em abstrato aos meios de transporte se inserem no domínio da competência legislativa privativa da União. Por fim, explicitou o acerto do acórdão recorrido ao atestar a falta de razoabilidade da lei e a sua incompatibilidade com o princípio da livre iniciativa.

5. É o relatório. Passo à manifestação.

6. O recurso deve ser conhecido. A matéria constitucional está prequestionada e o recurso cumpre todos os requisitos de admissibilidade. De acordo com a jurisprudência do STF, o processamento de recurso extraordinário em representação de inconstitucionalidade exige que o parâmetro de controle normativo local corresponda à norma de repetição obrigatória ou de caráter remissivo da Constituição Federal. No caso, a lei municipal teve a sua inconstitucionalidade declarada por afronta ao art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo, que assegura autonomia legislativa aos municípios, mas exige observância aos princípios da Constituição

RE 1054110 RG / SP

Federal. A hipótese trata, portanto, de recurso em ação direta de constitucionalidade de lei municipal que teve como parâmetro norma da Constituição estadual de caráter remissivo.

7. De igual forma, os fundamentos infraconstitucionais citados pelo acórdão recorrido não prejudicam o exame do recurso. Aqui não está em exame a conformidade da lei municipal ao regime instituído pela Lei nº 12.587/2012, que dispõe sobre a política nacional de mobilidade urbana. A questão constitucional consiste, exclusivamente, em definir se a proibição ao transporte individual remunerado de passageiros se conforma ao princípio da livre iniciativa previsto no art. 170 caput da CF/1988.

8. Como já pude registrar, a livre iniciativa funciona como um dos fundamentos do Estado brasileiro. É, em realidade, uma expressão da ideia geral de liberdade e assegura, como regra geral, que as pessoas sejam livres para suas escolhas existenciais e profissionais. E, especificamente como um princípio geral da ordem econômica, a livre iniciativa consiste na liberdade de iniciar, organizar e gerir uma atividade econômica. Ela consagra uma garantia de abstenção do Estado no domínio econômico.

9. É certo, assim, que a livre iniciativa, em sua potencialidade máxima, afastaria toda e qualquer intervenção estatal sobre escolhas individuais, vedando, por exemplo, a edição de normas proibitivas que bloqueiam o exercício de transporte individual de passageiros por intermédio de aplicativos. Ocorre que o princípio da livre iniciativa não tem caráter absoluto. A ordem econômica constitucional é igualmente orientada pelos princípios da proteção do consumidor e da livre concorrência. Esses princípios legitimam intervenções estatais na economia para correção de falhas de mercado, seja para tutelar direitos do consumidor, seja para

RE 1054110 RG / SP

preservar condições de igualdade de concorrência. E, sob a ótica desses princípios, o estabelecimento de restrições à atividade de motoristas particulares cadastrados em aplicativos como Uber e Cabify poderia se justificar para afastar a alegada concorrência desleal com taxistas, ou mesmo para imposição de padrão de segurança ao serviço.

10. O exame da constitucionalidade da proibição do serviço de transporte individual remunerado de passageiros, a depender, portanto, da intensidade que se confira, de um lado, ao princípio da livre iniciativa e, de outro lado, aos princípios de proteção ao consumidor e de repressão à concorrência abusiva, evidenciam a relevância jurídica da controvérsia suscitada.

11. Por sinal, a inexistência de uniformização quanto à juridicidade da exploração dessa atividade empreendida por motoristas particulares impulsionou sucessivos protestos envolvendo taxistas, marcados, inclusive, por atos de violência e de desordem urbana. Esse cenário de insegurança jurídica tem produzido verdadeiro caos social, político e econômico.

12. Assim sendo, a identificação de solução aos questionamentos relacionados à constitucionalidade do transporte individual remunerado de passageiros por motorista particular, intermediado por aplicativos, é matéria de evidente repercussão geral, sob todos os pontos de vista (econômico, político, social e jurídico).

13. Assinale-se, por fim, que o inciso III, do § 3º, do art. 1.035, do CPC/2015, presume a repercussão geral de recurso que impugnar acórdão que tenha declarado a inconstitucionalidade de lei federal. No caso, embora o acórdão recorrido tenha declarado a inconstitucionalidade de lei municipal, há pela federação diversas leis que proíbem ou regulamentam o transporte individual remunerado de passageiros intermediado por aplicativos. Esse fato atribui abrangência nacional à controvérsia e

RE 1054110 RG / SP

reforça a necessidade de se reconhecer a repercussão geral da questão constitucional para uniformização do tema pelo Supremo Tribunal Federal.

14. Diante do exposto, manifesto-me no sentido de reconhecer a repercussão geral da seguinte questão constitucional: saber se a proibição ao uso de carros particulares para o transporte individual remunerado de passageiros viola princípios da ordem econômica.

15. É a manifestação.

2. Tem-se, presentes os princípios básicos constantes da Lei Maior, tema a ser pacificado pelo Supremo. Conforme concluiu o Relator, é saber se a proibição ao uso de carros particulares para o transporte individual remunerado de passageiros viola, ou não, princípios da ordem econômica.

3. Pronuncio-me no sentido de encontrar-se configurada a repercussão geral.

4. À Assessoria, para acompanhar a tramitação do incidente, considerados, inclusive, processos que, no Gabinete, aguardem exame e versem a mesma matéria.

5. Publiquem.

Brasília – residência –, 26 de setembro de 2017.

Ministro MARCO AURÉLIO