



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

PARECER EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Processo nº2216901-06.2015.8.26.0000

Requerente: Confederação Nacional de Serviços

Requeridos: Prefeito e Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 16.279/2015. TRANSPORTE PRIVADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS POR MEIO DE APLICATIVOS. VEDAÇÃO. PRELIMINAR. REGULARIZAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. LEGITIMIDADE DA ENTIDADE AUTORA. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. MÉRITO. INVASÃO DA ESFERA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA LIVRE INICIATIVA E LIVRE CONCORRÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA.1. Preliminar: intimação da entidade autora para comprovação da condição de Presidente, sob pena de extinção da ação; 2. Confederação Nacional de Serviços que ostenta legitimidade ativa para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade que tem como objeto lei municipal que tem efeito sobre serviços inseridos nos objetivos sociais da autora. 3. Não deve ser acolhida preliminar de impossibilidade jurídica do pedido, pois o parâmetro de controle de constitucionalidade é o artigo 144 da CE/89. 4. Mérito. Lei municipal que, ao proibir prestação de serviço de transporte privado individual de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

passageiros, contratado por meio de aplicativos, acabou por invadir a esfera de competência legislativa privativa da União. **5.** Restrição ao serviço de transporte privado de passageiros e à disponibilização de aplicativos para tais serviços que implica ofensa à livre iniciativa e concorrência, além de contrariar interesse dos consumidores. **6.** Ofensa ao artigo 144 da CE/89 (artigos 1º, IV, 22, IX e 170, IX e V, da CF/88). **7.** Procedência.

Colendo Órgão Especial

Excelentíssimo Desembargador Relator

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta Confederação Nacional de Serviços - CNS, em face da Lei Municipal n. 16.279/2015, que “dispõe no âmbito do Município de São Paulo sobre a proibição do uso de carros particulares cadastrados em aplicativos para o transporte remunerado individual de pessoas e dá outras providências”.

Sustenta o autor que a referida lei municipal, ao vedar a contratação de serviço de transporte remunerado particular de passageiros, por meio de aplicativos, não distinguiu transporte privado individual de transporte público individual (taxi) de passageiros, com o que acabou por violar os princípios da livre iniciativa e trabalho, além de invadir competência privativa da união prevista no artigo 22, incisos I, IV e IX, da Constituição Federal. Apontou, ainda, que o ato normativo



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

impugnado teria imposto restrição ao direito de escolha do consumidor, o que ofenderia o artigo 275 da CE/89.

O Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade pugnou pela admissão de seu ingresso na qualidade de “*amicus curiae*” (fls. 415/418).

Houve o indeferimento do pedido liminar por meio do v. acórdão de fls. 513/521.

O Presidente da Câmara Municipal de São Paulo prestou informações a fls. 543/573. Suscitou preliminares de: a) ausência de comprovação de poderes de representação, por parte do senhor Luigi Nesse; b) ilegitimidade ativa, em razão da composição heterogênea da Confederação autora; c) ausência de interesse processual, pois impossível se estabelecer o confronto de constitucionalidade com normas e princípios parâmetros insculpidos na Constituição Federal e não na Constituição Estadual, a teor do artigo 125, § 2º, da CE/89. Quanto ao mérito, defendeu a constitucionalidade do ato normativo, em virtude da competência municipal para legislar acerca de transporte urbano municipal, nos termos dos artigos 22, IX, 30, I, II e V, da CF/88, sendo certo que no Município de São Paulo a Lei Municipal n. 7.329/69 definiu o transporte individual de passageiros como serviço de interesse público, que somente pode ser prestado mediante prévia autorização. Apontou que a lei municipal combatida está em harmonia com a Lei Federal n. 12.587/12, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, com a Lei Federal n. 12.468/11, que regulamentou a profissão de taxista, bem como com o Código de Trânsito Brasileiro. Aduz que o exercício do poder de polícia em relação a serviços de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

utilidade pública não pode se equiparar à ofensa ao princípio da livre iniciativa. Afirma a exigência de cumprimento de requisitos de segurança, higiene, conforto, qualidade e política tarifária garantem os direitos dos consumidores.

O Prefeito Municipal prestou informações à fls. 630/644, nas quais defendeu a constitucionalidade do ato normativo impugnado, sob os argumentos de que os serviços prestados por aplicativos seriam, na realidade, de transporte público individual e não privado. Assim, em razão do interesse público deste serviço, o ato normativo impugnado nada mais teria feito do que cumprir o disposto no artigo 12 da Lei 12.587/12, regulamentando o citado serviço no âmbito local, a teor do artigo 30 da CF. Apontou a necessidade de se conferir interpretação conforme a Lei n. 16.679/15, a fim de que a proibição de contratar por meio de aplicativos incida apenas sobre aqueles veículos clandestinos de transporte de passageiros.

A Procuradoria-Geral do Estado declinou de se manifestar sobre a (in)constitucionalidade do diploma legal impugnado (fls. 675/676).

É o relatório.

Inicialmente, merece deferimento o pedido de intervenção *amicus curiae* deduzido pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE (fls. 415/418). É sabido que no controle de constitucionalidade não se admite o instituto da intervenção de terceiro, conforme dispõe o art. 7º, da Lei nº 9.868/99. No entanto, o Relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes pode autorizar o ingresso destes como *amicus curiae*, a fim de pluralizar o debate.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Sobre o assunto assevera Gilmar Ferreira Mendes “Constitui, todavia, inovação significativa no âmbito da ação direta de inconstitucionalidade a autorização para que o relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, admita a manifestação de outros órgãos ou entidades (art. 7º, §2º). Positiva-se, assim, a figura do *amicus curiae* no processo de controle de constitucionalidade, ensejando a possibilidade de o tribunal decidir as causas com pleno conhecimento de todas as suas implicações ou repercussões”. (Curso de Direito Constitucional, pg. 1134, Editora Saraiva, 2013).

Mais adiante assevera o ilustre autor mencionado que “Trata-se de providência que confere caráter pluralista e democrático (CF/88, art. 1º, parágrafo único) ao processo objetivo de controle abstrato de constitucionalidade”. (Curso de Direito Constitucional, pg. 1134, Editora Saraiva, 2013).

Aliás, a manifestação de terceiros é amplamente aceita pelo egrégio Supremo Tribunal Federal, como forma de legitimação da interpretação dada à Constituição, conforme sedimentado em acórdão assim ementado:

“(…)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
INTERVENÇÃO PROCESSUAL DO AMICUS CURIAE.
POSSIBILIDADE. LEI Nº 9.868/99 (ART. 7º, § 2º).
SIGNIFICADO POLÍTICO-JURÍDICO DA ADMISSÃO DO
AMICUS CURIAE NO SISTEMA DE CONTROLE
NORMATIVO ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE.
PEDIDO DE ADMISSÃO DEFERIDO.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

- No estatuto que rege o sistema de controle normativo abstrato de constitucionalidade, o ordenamento positivo brasileiro processualizou a figura do *amicus curiae* (Lei nº 9.868/99, art. 7º, § 2º), permitindo que terceiros – desde que investidos de representatividade adequada – possam ser admitidos na relação processual, para efeito de **manifestação sobre a questão de direito subjacente à própria controvérsia constitucional**. - A admissão de terceiro, na condição de *amicus curiae*, no processo objetivo de controle normativo abstrato, qualifica-se como **fator de legitimação social das decisões da Suprema Corte, enquanto Tribunal Constitucional, pois viabiliza, em obséquio ao postulado democrático, a abertura do processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade, em ordem a permitir que nele se realize, sempre sob uma perspectiva eminentemente pluralística, a possibilidade de participação formal de entidades e de instituições que efetivamente representem os interesses gerais da coletividade ou que expressem os valores essenciais e relevantes de grupos, classes ou estratos sociais**. Em suma: a regra inscrita no art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.868/99 – que contém a base normativa legitimadora da intervenção processual do *amicus curiae* – tem por precípua finalidade pluralizar o debate constitucional. (ADI 2.130-SC, Rel. Min. CELSO DE MELLO DJU de 02/02/2001)

(...)”

Desta forma, nada há a opor quanto ao pedido de intervenção como *amicus curiae* formulado pelo Conselho Administrativo de Defesa



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Econômica - CADE, visto a presença dos requisitos: relevância da matéria e representatividade adequada do postulante.

DA PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE PODERES DE REPRESENTAÇÃO:

Os documentos que instruem a presente ação não demonstram que Luigi Nese, subscritor da procuração de fls. 29, é o atual Presidente da entidade autora.

Portanto, em caráter preliminar, requer-se a intimação da Confederação Nacional de Serviços – CNS, na forma dos artigos 75, VII, e 76, a fim de que o citado vício seja sanado, sob pena de extinção do processo.

DA PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA POR AUSÊNCIA DE HOMOGENEIDADE NA REPRESENTAÇÃO:

A preliminar de ilegitimidade ativa da Confederação Nacional de Serviços não deve ser acolhida, pois se trata de entidade de caráter nacional e que, portanto, tem representatividade no âmbito estadual, cumprindo, ainda, a exigência de pertinência temática, dado os interesses de setores de serviço tutelados nesta ação, os quais podem ser incluídos nos objetivos sociais da autora, que abrange prestadoras de serviços em diversas áreas.

Ademais, da leitura do § 3º, do artigo 2º, do Estatuto Social (fls. 32), não se extrai a conclusão de que a autora não representa o setor de transporte, mas sim de que não serão admitidos pedidos de filiação de federações do setor de transporte já representadas por confederações destes setores.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Portanto, verifica-se que a autora pode ser inserida entre as entidades legitimadas arroladas no artigo 90 da CE/89.

DA PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL:

Sustentou o Presidente da Câmara Municipal de São Paulo a ausência de interesse processual, pois o parâmetro de controle de constitucionalidade indicado pelo autor teria assento na Constituição Federal e não na Constituição Estadual, impossibilitando a apreciação do pedido, nos termos do artigo 125, § 2º, da Constituição Federal.

Sustenta-se invasão da competência privativa do legislador federal (artigo 22, I, IV e XI, da CF) e ofensa ao princípio da liberdade de iniciativa (artigos 1º, IV e 170 da CF)

Não se trata de invocar parâmetro contido na Constituição da República para fins de declaração de inconstitucionalidade de lei municipal. Segundo narrado na inicial, a lei impugnada viola o disposto no art. 144 da Constituição Paulista, que tem a seguinte redação:

“(…)

Art. 144. Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

(…)”



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Um dos princípios constitucionais estabelecidos é o denominado **princípio federativo**, que está assentado nos arts. 1º e 18 da Constituição da República, bem como no art. 1º da Constituição Paulista.

Como é cediço, a Constituição da República estabelece a repartição constitucional de competências entre as diversas esferas da federação brasileira. E a repartição de competências entre os entes federados é o corolário mais evidente do princípio federativo.

Referindo-se aos princípios fundamentais da Constituição, que revelam as opções políticas essenciais do Estado, José Afonso da Silva aponta que entre eles podem ser inseridos, entre outros, “*os princípios relativos à existência, forma, estrutura e tipo de Estado: República Federativa do Brasil, soberania, Estado Democrático de Direito (art. 1º)*” (*Curso de direito constitucional positivo*, 13. ed., São Paulo, Malheiros, 1997, p. 96, g.n.).

Um dos aspectos de maior relevo, e que representa a dimensão e alcance do princípio do pacto federativo, adotado pelo Constituinte em 1988, é justamente o que se assenta nos critérios adotados pela Constituição Federal para a repartição de competências entre os entes federativos, bem como a fixação da autonomia e dos respectivos limites, dos Estados, Distrito Federal, e Municípios, em relação à União.

Anota a propósito Fernanda Dias Menezes de Almeida que “*avulta, portanto, sob esse ângulo, a importância da repartição de competências, já que a decisão tomada a respeito é que condiciona a feição do Estado Federal, determinando maior ou menor grau de descentralização.*” Daí a afirmação de doutrinadores no sentido de que a repartição de competências é “*a chave da estrutura do poder*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

federal', 'o elemento essencial da construção federal', 'a grande questão do federalismo', 'o problema típico do Estado Federal' (Competências na Constituição Federal de 1988, 4. ed., São Paulo, Atlas, 2007, p. 19/20).

Não pairaria qualquer dúvida a respeito da inconstitucionalidade de proposta de emenda constitucional ou de lei que sugerisse, por exemplo, a extinção da própria Federação: a Constituição veda proposta de emenda "*tendente a abolir*", entre outros, "*a forma federativa de Estado*" (art. 60, § 4º, I, da CR/88).

A preservação do princípio federativo tem contado com a anuência do C. Supremo Tribunal Federal, como destacado em julgado relatado pelo Min. Celso de Mello:

"(...) a idéia de Federação — que tem, na autonomia dos Estados-membros, um de seus *cornerstones* — revela-se elemento cujo sentido de fundamentalidade a torna imune, em sede de revisão constitucional, à própria ação reformadora do Congresso Nacional, por representar categoria política inalcançável, até mesmo, pelo exercício do poder constituinte derivado (CF, art. 60, § 4º, I)." (HC 80.511, voto do Min. Celso de Mello, julgamento em 21-8-01, DJ de 14-9-01).

Por essa linha de raciocínio, pode-se também afirmar que a **lei municipal que regula matéria cuja competência é do legislador federal e do estadual está, ao desrespeitar a repartição constitucional de competências, a violar o princípio federativo.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

A prescrição de que os Municípios devem observar os princípios constitucionais estabelecidos não se encontra apenas no art. 144 da Constituição Paulista. O art. 29, *caput*, da Constituição Federal prevê que *“O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado, e os seguintes preceitos (g.n.).”*

Relevante anotar que quando do julgamento da ADI 130.227.0/0-00 em 21.08.07, rel. des. Renato Nalini, esse E. Tribunal de Justiça acolheu a tese no sentido da possibilidade de declaração de **inconstitucionalidade de lei municipal por violação do princípio da repartição de competências** estabelecido pela Constituição Federal. É relevante trazer excerto de voto do i. Desembargador Walter de Almeida Guilherme, imprescindível para a elucidação da questão:

“(…)

Ora, um dos princípios da Constituição Federal – e de capital importância – é o princípio federativo, que se expressa, no Título I, denominado ‘Dos Princípios Fundamentais’, logo no 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...’.

Sendo a organização federativa do Estado brasileiro um princípio fundamental da República do Brasil, e constituindo elemento essencial dessa



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

forma de estado a distribuição de competência legislativa dos entes federados, inescapável a conclusão de ser essa discriminação de competência um princípio estabelecido na Constituição Federal.

Assim, quando o referido art. 144 ordena que os Municípios, ao se organizarem, devem atender os princípios da Constituição Federal, fica claro que se estes editam lei municipal fora dos parâmetros de sua competência legislativa, invadindo a esfera de competência legislativa da União, não estão obedecendo ao princípio federativo, e, pois, afrontando estão o art. 144 da Constituição do Estado (...) (trecho do voto do i. des. Walter de Almeida Guilherme, no julgamento da ADI 130.227.0/0-00).

(...)"

Da mesma forma, a livre iniciativa (artigo 1º, IV e 170 da CF) também assume caráter de princípio estabelecido, que deve ser obrigatoriamente observado pelo legislador municipal.

Assim estabelecida a questão, a aferição de constitucionalidade da norma é feita com base no art. 144, não havendo que se falar em impossibilidade jurídica do pedido.

MÉRITO

O pedido é procedente.

A Lei Municipal n. 16.279/2015 assim dispõe:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

“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.

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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

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 ato normativo impugnado vedou a possibilidade de qualquer espécie de transporte individual de passageiros por veículos particulares distintos do serviço de “taxi”. Ao assim proceder, acabou por invadir a competência privativa da união para legislar (artigo 22, IX da CF), bem



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

como violou os princípios da livre iniciativa, livre concorrência e defesa do consumidor.

DA INVASÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO:

Em relação à competência para legislar acerca de transporte mobilidade urbana a Constituição Federal assim prevê:

“Art. 21. Compete à União:

(...)

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

IX - diretrizes da política nacional de transportes;

(...)

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

A fim de regulamentar os citados dispositivos constitucionais foi editada a Lei Federal n. 12.587/2012, a qual instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana:

“Art. 1º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é instrumento da política de desenvolvimento urbano de que tratam o inciso XX do art. 21 e o art. 182 da Constituição Federal, objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município.

Parágrafo único. A Política Nacional a que se refere o caput deve atender ao previsto no inciso VII do art. 2º e no § 2º do art. 40 da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade).

Art. 2º A Política Nacional de Mobilidade Urbana tem por objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.

Art. 3º **O Sistema Nacional de Mobilidade Urbana é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**infraestruturas que garante os deslocamentos de
pessoas e cargas no território do Município.**

§ 1º São modos de transporte urbano:

I - motorizados; e

II - não motorizados.

§ 2º Os serviços de transporte urbano são
classificados:

I - quanto ao objeto:

a) de passageiros;

b) de cargas;

II - quanto à característica do serviço:

a) coletivo;

b) **individual;**

III - quanto à natureza do serviço:

a) **público;**

b) **privado.**

(...)

Seção I

Das Definições

Art. 4º Para os fins desta Lei, considera-se:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

I - transporte urbano: conjunto dos modos e serviços de transporte público e privado utilizados para o deslocamento de pessoas e cargas nas cidades integrantes da Política Nacional de Mobilidade Urbana;

II - mobilidade urbana: condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano;

III - acessibilidade: facilidade disponibilizada às pessoas que possibilite a todos autonomia nos deslocamentos desejados, respeitando-se a legislação em vigor;

IV - modos de transporte motorizado: modalidades que se utilizam de veículos automotores;

V - modos de transporte não motorizado: modalidades que se utilizam do esforço humano ou tração animal;

VI - transporte público coletivo: serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público;

VII - transporte privado coletivo: serviço de transporte de passageiros não aberto ao público para a realização de viagens com características operacionais exclusivas para cada linha e demanda;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

VIII - transporte público individual: serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas;

IX - transporte urbano de cargas: serviço de transporte de bens, animais ou mercadorias;

X - transporte motorizado privado: meio motorizado de transporte de passageiros utilizado para a realização de viagens individualizadas por intermédio de veículos particulares;

XI - transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano: serviço de transporte público coletivo entre Municípios que tenham contiguidade nos seus perímetros urbanos;

XII - transporte público coletivo interestadual de caráter urbano: serviço de transporte público coletivo entre Municípios de diferentes Estados que mantenham contiguidade nos seus perímetros urbanos; e

XIII - transporte público coletivo internacional de caráter urbano: serviço de transporte coletivo entre Municípios localizados em regiões de fronteira cujas cidades são definidas como cidades gêmeas.

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Art. 12. **Os serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas. (Redação dada pela Lei nº 12.865, de 2013)**

Art. 12-A. **O direito à exploração de serviços de táxi poderá ser outorgado a qualquer interessado que satisfaça os requisitos exigidos pelo poder público local. (Incluído pela Lei nº 12.865, de 2013)**

O legislador federal, a quem compete fixar as diretrizes da política nacional de transportes (artigo 22, IX, da CF), estabeleceu que o “Sistema Nacional de Mobilidade Urbana é o **conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte**, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município” (art. 3º).

Conceituou transporte urbano como o “**conjunto dos modos e serviços de transporte público e privado utilizados para o deslocamento de pessoas e cargas** nas cidades integrantes da Política Nacional de Mobilidade Urbana” (artigo 4º, inciso I).

Estabeleceu dois modelos de transporte urbano motorizado individual, a saber, o público e o privado (artigo 3º, § 1º), bem como diferenciou o “**transporte público individual: serviço remunerado de**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas;” (artigo 4º, VIII), e o **“transporte motorizado privado: meio motorizado de transporte de passageiros utilizado para a realização de viagens individualizadas por intermédio de veículos particulares;”** (artigo 4º, X).

Diferenciou, portanto, o serviço de transporte privado individual de passageiros do transporte público individual de passageiros (artigo 12-A), por meio do serviço de “taxi”.

Não por outra razão que a Lei Federal n. 12.468/11, em seu artigo 2º, define como “privativa dos profissionais taxistas a utilização de veículo automotor, próprio ou de terceiros, **para o transporte público individual remunerado de passageiros**, cuja capacidade será de, no máximo, 7 (sete) passageiros.” (grifo nosso)

Portanto, a Lei Federal n. 12.587/2012, ao estabelecer a política nacional de mobilidade urbana, claramente definiu o transporte motorizado privado de passageiros, como modo de transporte apto a garantir o deslocamento das pessoas no Município, claramente diferenciando esta modalidade do serviço de taxi (transporte público individual de passageiros).

A opção legislativa foi no sentido de propiciar novos meios aptos a garantir a melhoria da acessibilidade e mobilidade de cargas e pessoas no Município, em atenção ao disposto no artigo 182 da CF, ou seja, visando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Ao assim dispor, o legislador federal impôs uma espécie de bloqueio legislativo ao legislador municipal, ao qual não se autoriza, nem mesmo a pretexto de legislar sobre assuntos de interesse local (artigo 30, I, da CF) excluindo algum dos modos de transporte individual de passageiros contemplados na lei federal.

Cabe ao Município, portanto, apenas suplementar as diretrizes contidas na Lei Federal n. 12.587/12, nos termos dos artigos 30, I e II, da Constituição Federal, mas não proibir o transporte privado motorizado.

A Lei n. 16.279/2015 do Município de São Paulo, por sua vez, afastou-se daquelas diretrizes estabelecidas na lei federal, pois proibiu qualquer forma de transporte individual de passageiros distinto do serviço de “taxi”, colidindo, assim, diretamente com a opção do legislador federal. Ao assim proceder, invadiu a esfera de competência legislativa da União, prevista no artigo 22, IX, da Constituição Federal, violando, assim, o artigo 144 da CE/89.

Nem se alegue que a vedação ao transporte individual privado contida na Lei n. 16.279/2015 decorreria do disposto no artigo 12 da Lei Federal n. 12.587/2012, segundo o qual os “serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros **deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal**, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas”.

Isto porque tal dispositivo carregou ao Município a responsabilidade por organizar, disciplinar e fiscalizar estes serviços e,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

em relação ao transporte privado, permite que dentro do exercício do poder de polícia, fixe normas para que sejam observados requisitos mínimos de segurança, conforto e higiene, não havendo espaço para a proibição total do serviço.

No mesmo sentido, os artigos 107 e 135 do Código de Trânsito Brasileiro não podem ser interpretados como normas proibitivas do transporte privado de passageiros, sobretudo após a edição da Lei Federal n. 12.587/12, pois apenas reiteram a possibilidade de serem estabelecidas normas de segurança, higiene e conforto, com base no poder de polícia.

Tais dispositivos explicitam apenas que ao poder público, de forma proporcional e razoável, compete fixar normas de segurança, higiene e conforto para o exercício do transporte privado de passageiros, mas nunca proibi-los, indistintamente, como na espécie.

Neste contexto, vale realçar que o rápido desenvolvimento dos centros urbanos, com as suas consequências indesejáveis, dentre elas a dificuldade de locomoção, passam a exigir novas formas de enfrentamento da situação, dentre elas aquela elegida pelo legislador federal (transporte privado de passageiros) a fim de dar efetiva aplicabilidade ao artigo 182 da CF e ao artigo 180 da CE/89.

Portanto, a Lei n. 16.279/2015, do Município de São Paulo, ao proibir o transporte individual privado de passageiros por meio de aplicativos, violou o artigo 144 da CE/89, pois invadiu a esfera de competência legislativa da União, prevista no artigo 22, IX, da CF/88.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LIVRE INICIATIVA, LIVRE CONCORRÊNCIA
E DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR;**

Acerca da livre iniciativa dispõe a Constituição Federal:

“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. 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;

V - defesa do consumidor;”

Consoante demonstrado, a Lei Federal n. 12.587/2012, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, fixou a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

modalidade de transporte privado individual de passageiros, distinguindo-a do transporte público individual de passageiros.

A Lei Federal n. 12.468/2011, em seu artigo 2º, considerou privativo dos taxistas apenas o serviço de **transporte público individual remunerado de passageiros**.

Assim, a Lei Municipal n. 16.279/2015, ao proibir a prestação do serviço de **transporte privado de passageiros** por meio de aplicativos, acabou por criar, de forma indevida, reserva de mercado em prol dos “taxistas”, ceifando a possibilidade do livre exercício de atividade privada por meio de motoristas profissionais.

Da mesma forma, a lei atacada acabou por coibir o livre exercício da atividade de empresas desenvolvedoras de aplicativos e soluções tecnológicas para serviços de transporte de passageiros.

A vedação à livre iniciativa acaba por fragilizar a livre concorrência, prejudicando, ao final, os próprios consumidores, pois obstados da ampla possibilidade de escolha.

Estudo carreado aos autos pelo CADE apontou que:

“não há elementos econômicos que justifiquem a proibição de novos prestadores de serviços de transporte individual. Para além disso, elementos econômicos sugerem que, sob uma ótica concorrencial e do consumidor, a atuação de novos agentes tende a ser positiva.” (fls. 466)

Portanto, a Lei Municipal n. 16.279/2015, ao proibir a prestação de serviço de transporte privado de passageiros por meio de aplicativos,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

criando indevida reserva de mercado aos taxistas, acabou por violar a livre iniciativa, a livre concorrência e o interesse dos consumidores.

Feitas estas considerações, requer-se a procedência do pedido, com o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei n. 16.279/2015 do Município de São Paulo, por ofensa ao artigo 144 da CE/89 (artigos 1º, IV, 22, IX, e 170, IV e V da CF).

São Paulo, 05 de abril de 2016.

Nilo Spinola Salgado Filho
Subprocurador-Geral de Justiça
Jurídico

aaamj