

09/05/2019

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.054.110 SÃO PAULO**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. ROBERTO BARROSO</b>
<b>RECTE.(S)</b>	<b>: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: DJENANE FERREIRA CARDOSO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ANDREA RASCOVSKI ICKOWICZ</b>
<b>RECDO.(A/S)</b>	<b>: CONFEDERACAO NACIONAL DE SERVICOS - CNS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RICARDO OLIVEIRA GODOI</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MARCELO MONTALVAO MACHADO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: UBER DO BRASIL TECNOLOGIA LTDA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: TATIANA SALLES</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: FEDERAÇÃO DOS TAXISTAS AUTÔNOMOS DO ESTADO DE SÃO PAULO - FETACESP</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ANELIZA HERRERA</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: BRASSCOM - ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO E COMUNICACAO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: VICENTE COELHO ARAÚJO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SINDICATO DOS TRANSPORTADORES AUTÔNOMOS RODOVIÁRIOS DE PESSOAS, DE BENS E DE CARGAS DE RIO CLARO, SP - SINTRARC</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: CHRYSYTIAN ALEXANDER GERALDO LINO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE O2O - ABO2O</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: CAIO SCHEUNEMANN LONGHI</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: CABIFY AGÊNCIA E SERVIÇOS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS LTDA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: GLÁUCIA MARA COELHO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: 99 TECNOLOGIA LTDA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MARIO COSAC OLIVEIRA PARANHOS</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SINDICATO DOS CONDUTORES AUTÔNOMOS DE VEÍCULOS RODOVIÁRIOS DE FLORIANÓPOLIS (SCAVR)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ADRIANO TAVARES DA SILVA</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO ECONÔMICO DO MINISTÉRIO DA FAZENDA</b>

RE 1054110 / SP

AM. CURIAE. :UNIÃO  
ADV.(A/S) :ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
AM. CURIAE. :SINDICATO DOS TAXISTA DE PORTO ALEGRE -  
SINTAXI  
ADV.(A/S) :GUILHERME FANGANITO  
AM. CURIAE. :SINDICATO INTERMUNICIPAL DOS CONDUTORES  
AUTÔNOMOS DE VEÍCULOS RODOVIÁROS,  
TAXISTAS E TRANSPORTADORES RODOVIÁRIOS  
AUTÔNOMOS DE BENS DE MINAS GERAIS -  
SINCAVIR/MG  
ADV.(A/S) :FERNANDO AUGUSTO PEREIRA CAETANO

***Ementa:*** 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 proibam 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

**RE 1054110 / SP**

discricionabilidade 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)”.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por seu Tribunal Pleno, sob a Presidência do Ministro Dias Tofoli, por unanimidade, apreciando o tema 967 da

**RE 1054110 / SP**

repercussão geral, em negar provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do Relator. Em seguida, o Tribunal deliberou fixar a tese de repercussão geral em assentada posterior. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Brasília, 8 de maio de 2019.

Os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por seu Tribunal Pleno e sob a presidência do Ministro Dias Toffoli, por maioria de votos, acordam em fixar a seguinte tese de repercussão geral: "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)", nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Marco Aurélio. Presidência do Ministro Dias Toffoli.

Brasília, 9 de maio de 2019.

**MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - RELATOR**

06/12/2018

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.054.110 SÃO PAULO**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. ROBERTO BARROSO</b>
<b>RECTE.(S)</b>	<b>: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: DJENANE FERREIRA CARDOSO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ANDREA RASCOVSKI ICKOWICZ</b>
<b>RECDO.(A/S)</b>	<b>: CONFEDERACAO NACIONAL DE SERVICOS - CNS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RICARDO OLIVEIRA GODOI</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MARCELO MONTALVAO MACHADO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: UBER DO BRASIL TECNOLOGIA LTDA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: TATIANA SALLES</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: FEDERAÇÃO DOS TAXISTAS AUTÔNOMOS DO ESTADO DE SÃO PAULO - FETACESP</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ANELIZA HERRERA</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: BRASSCOM - ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO E COMUNICACAO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: VICENTE COELHO ARAÚJO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SINDICATO DOS TRANSPORTADORES AUTÔNOMOS RODOVIÁRIOS DE PESSOAS, DE BENS E DE CARGAS DE RIO CLARO, SP - SINTRARC</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: CHRYSYIAN ALEXANDER GERALDO LINO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE O2O - ABO2O</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: CAIO SCHEUNEMANN LONGHI</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: CABIFY AGÊNCIA E SERVIÇOS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS LTDA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: GLÁUCIA MARA COELHO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: 99 TECNOLOGIA LTDA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MARIO COSAC OLIVEIRA PARANHOS</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SINDICATO DOS CONDUTORES AUTÔNOMOS DE VEÍCULOS RODOVIÁRIOS DE FLORIANÓPOLIS (SCAVR)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ADRIANO TAVARES DA SILVA</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO ECONÔMICO DO MINISTÉRIO DA FAZENDA</b>

**RE 1054110 / SP**

**AM. CURIAE.** :UNIÃO  
**ADV.(A/S)** :ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**AM. CURIAE.** :SINDICATO DOS TAXISTA DE PORTO ALEGRE -  
SINTAXI  
**ADV.(A/S)** :GUILHERME FANGANITO  
**AM. CURIAE.** :SINDICATO INTERMUNICIPAL DOS CONDUTORES  
AUTÔNOMOS DE VEÍCULOS RODOVIÁROS,  
TAXISTAS E TRANSPORTADORES RODOVIÁRIOS  
AUTÔNOMOS DE BENS DE MINAS GERAIS -  
SINCAVIR/MG  
**ADV.(A/S)** :FERNANDO AUGUSTO PEREIRA CAETANO

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):**

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 julgado:

ACÇÃO 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 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

**RE 1054110 / SP**

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

**RE 1054110 / SP**

INICIATIVA PRIVADA QUE SOMENTE SE LEGITIMA QUANDO FUNDADA EM RAZÕES JURÍDICOCONSTITUCIONAIS 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. 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 violação ao: (i) art. 125, § 2º, da CF/1988, uma vez que a declaração de inconstitucionalidade da lei municipal teria se baseado apenas em dispositivos da Constituição da República; (ii) art. 103, IX, da CF/1988, tendo em conta que a Confederação Nacional de Serviços – CNS não teria legitimidade para o ajuizamento de representação de inconstitucionalidade; e (iii) art. 170, IV e V, da CF/1988, porque o serviço de transporte individual de passageiros teria natureza pública e pressupõe, por isso, autorização do Poder Público. Afirma, assim, que o exercício da atividade sem a chancela municipal equivaleria a “táxi clandestino”, enseja injusta competição e coloca em risco o usuário/consumidor. Pretende, assim, a reforma do acórdão, para extinção do processo sem resolução de mérito, ou para que o pedido seja julgado improcedente, declarando-se a constitucionalidade da Lei



**RE 1054110 / SP**

Municipal nº 16.279/2015.

4. A Confederação Nacional de Serviços – CNS apresentou contrarrazões ao recurso, em que afirmou a sua legitimidade para o ajuizamento da ação. Sustentou, ainda, que a matéria não teria repercussão geral e que a declaração de inconstitucionalidade da lei municipal teve por fundamento norma remissa da Constituição do Estado.

5. A Procuradoria Geral da República opinou pelo desprovimento do recurso. Assinalou que o art. 103 da CF estabelece o rol de legitimados ativos para o ajuizamento de ações de controle concentrado de constitucionalidade no âmbito federal, não se tratando de norma de reprodução obrigatória pelos Estados. Dessa forma, destacou que a legitimidade ativa do recorrido para a propositura de representação de inconstitucionalidade estadual é assunto de interpretação de norma local. Afirmou, ainda, que o Supremo Tribunal Federal não reconhece a existência de violação ao art. 125, § 2º da CF/1988, nos casos em que o controle de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais tem base em cláusulas de caráter remissivo à Constituição Federal. Sustentou, por fim, que a lei municipal proibitiva da atividade de transporte individual de passageiros usurpa competência legislativa privativa da União (art. 22, XI, da CF/1988), assim como viola a livre iniciativa.

6. O recurso extraordinário da Câmara Municipal de São Paulo teve a sua repercussão geral reconhecida em 13.10.2017, por acórdão que contou com a seguinte ementa:

***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

**RE 1054110 / SP**

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.

7. Como destacado pela manifestação de reconhecimento de repercussão geral, o recurso preencheu todos os requisitos de admissibilidade. Especificou-se que a hipótese trata de recurso em ação direta de constitucionalidade de lei municipal, que teve como parâmetro norma da Constituição estadual de caráter remissivo. Diante disso, superadas as preliminares suscitadas pelo recorrente, delimitou-se que o objeto de apreciação neste recurso consiste em *saber se a proibição ao uso de carros particulares para o transporte individual remunerado de passageiros viola princípios da ordem econômica*.

8. Após o reconhecimento da repercussão geral, foram formulados pedidos de ingresso de *amicus curiae*: (i) pela Uber do Brasil Tecnologia Ltda. (petição nº 36569/2017); (ii) pela Federação dos Taxistas Autônomos do Estado de São Paulo (petição nº 61219/2017); (iii) por Marçal Justen Filho (petição nº 61254/2017); (iv) pela BRASSCOM – Associação Brasileira das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (petição nº 61474/2017); (v) pelo Sindicato dos Transportadores Autônomos Rodoviários de Pessoas, de Bens e de Cargas de Rio Claro, SP - SINTRARC (petição nº 62537/2017); (vi) pela Associação Brasileira de O2O (ABO2O) (petição nº 72200/2017); (vii) pela Cabify Agência e Serviços de Transporte de Passageiros Ltda. (petição nº 72776/2017); (viii) pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (ofício nº 07335/2017/DF/GABIN/MF); (ix) 99 Tecnologia Ltda. (petição nº 75549/2017); (x) pelo Sindicato dos Condutores Autônomos de Veículos Rodoviários de Florianópolis –

**RE 1054110 / SP**

SCAVR (petição nº 1515/2018); (xi) pela Associação Paulista de Direito Administrativo – APDA (petição nº 3571/2018); (xii) pela União Federal (petição nº 9337/2018); (xiii) pelo Sindicato dos Taxistas de Porto Alegre – SINTAXI (petição nº 18292/2018); e (xiv) pelo Sindicato Intermunicipal dos Condutores Autônomos de Veículos Rodoviários, Taxistas e Transportadores Rodoviários Autônomos de Bens de Minas Gerais – SINCAVIR/MG (petição nº 47058/2018).

9. Os pedidos de ingresso foram deferidos, salvo aqueles formulados por Marçal Justen Filho e pela Associação Paulista de Direito Administrativo – APDA, sem prejuízo do recebimento de manifestação por escrito e formulada por procurador habilitado.

**10. É o relatório.**

06/12/2018

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.054.110 SÃO PAULO**

**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Obrigado, Presidente. Boa tarde a todos!

A questão constitucional discutida tanto na ADPF nº 449 quanto no recurso extraordinário que mereceu repercussão geral consiste em saber se o uso de carros particulares para o transporte individual remunerado de passageiros e a proibição desse serviço viola mandamentos constitucionais. Em ambos os casos, estão em discussão leis municipais: no meu caso, uma lei municipal de São Paulo e, no caso do Ministro Luiz Fux, uma lei municipal de Fortaleza, que proíbem a atividade de transporte individual remunerado de passageiros.

No caso específico da lei paulistana, entende-se que este é um serviço público ou um serviço de utilidade pública que somente pode ser prestado mediante autorização do Poder Público, e, portanto, a sua prestação, como uma atividade privada, constituiria um serviço de táxi clandestino, tese sustentada pela Câmara Municipal.

De modo que, originariamente, essa era a discussão: saber se era um serviço público de utilidade pública sujeito à autorização ou saber se é uma atividade econômica regida pelos princípios da ordem econômica e que poderia ser eventualmente restringida, mas não interdita.

Eu digo originariamente, Ministra Rosa, porque posteriormente ao ajuizamento de ambas essas demandas, houve a superveniência de uma lei federal, a Lei nº 13.640, de 26 de março de 2018, que alterou a Lei de Mobilidade Urbana e resolveu essa controvérsia, porque a nova lei passou a prever a existência de duas situações distintas e de maneira expressa: o transporte público individual, a ser oferecido pelo sistema tradicional de táxi e o transporte remunerado individual privado, que mereceu um inciso específico e que pode ser prestado por plataformas como Uber, Cabify e 99 Táxi.

A nova lei federal cuidou também de instituir as normas que

**RE 1054110 / SP**

deveriam reger a prestação desse transporte individual privado e estabelece algumas regras que, em seguida, vou anunciar. Além disso, a lei federal atribuiu expressamente - resolvendo uma disputa - aos municípios e ao Distrito Federal competência para a fiscalização e a regulamentação desse serviço. Ou seja, a lei federal estabeleceu os parâmetros para o serviço privado e atribuiu aos municípios e ao Distrito Federal a competência para regulamentar e fiscalizar esse serviço.

Portanto, uma vez reconhecida a natureza privada desse serviço, a discussão se transferiu para os princípios da ordem econômica privada aplicáveis a essa matéria. De um lado, tem-se, como já mencionado da tribuna - aliás, cumprimento todos os ilustres advogados, que contribuíram vivamente para a discussão, e os eminentes pareceristas, professores eminentes, Professor Carlos Ari Sundfeld, Professor Daniel Sarmiento, Professor Marçal Justen Filho, dentre outros, que contribuíram com aportes doutrinários relevantes. Assim, reconhecida a natureza privada, a discussão se transfere para os princípios da ordem econômica. E aqui são, de certa forma, balanceados ou entram em jogo tanto o princípio da livre iniciativa quanto o princípio da livre concorrência.

O meu voto, Presidente, está dividido em três partes não muito longas. Na primeira, até para não repetir o que o Ministro Luiz Fux já fez no seu denso voto, eu faço uma exploração do impacto social das inovações na vida de um país. Na segunda parte, eu discuto brevemente o conteúdo da livre iniciativa e as soluções para esse problema compatíveis com a livre iniciativa. E, na terceira e última parte, eu discuto os limites da competência municipal e distrital nessa matéria.

Começo, Presidente, pela inovação e impactos sociais à inevitabilidade da mudança. Num livro que se tornou clássico, o historiador israelense Yuval Noah Harari identifica a ocorrência de três grandes revoluções que pautaram a história da humanidade: a revolução cognitiva, a revolução agrícola e a revolução científica. A revolução científica, que começa na virada do século 15 para o 16, tem - estou tornando uma longa história curta - uma das suas manifestações mais importantes na Revolução Industrial.

**RE 1054110 / SP**

Eu cheguei à Revolução Industrial porque esta nossa discussão é impactada por uma Revolução Industrial que está em curso, a quarta Revolução Industrial, que é a revolução tecnológica, a revolução digital. As revoluções anteriores foram a do vapor, na virada do século 19 para o século 20, a da eletricidade, aí na primeira metade do século 20, e a do motor e da automação, que nos trouxeram o automóvel e o avião. E agora nós vivemos esta quarta revolução digital, em que a tecnologia mecânica e analógica é substituída pela tecnologia digital, que permitiu - e aí chegando ao nosso tema específico - a massificação do uso do computador, a massificação do uso do telefone celular e a conexão mundial das pessoas pela rede mundial de computadores, a *internet*. A maneira como nós realizamos uma pesquisa, fazemos compras, chamamos um meio de transporte, reservamos um voo ou ouvimos música, hoje em dia, está inteiramente revolucionada. Portanto, nós vivemos sob a égide de um novo vocabulário, uma nova gramática e uma nova semântica, em que nós incorporamos uma quantidade de palavras novas às nossas vidas e, sem as quais, nós já não saberíamos viver. Vejam a minha lista breve: Google, WhatsApp, Waze, Spotify, YouTube, Windows, Dropbox, Skype, iTunes, iPhone, FaceTime, Facebook, Twitter, Instagram, Amazon, Google Maps, Google Translator e Netflix. Para citar apenas os que eu conheço de conhecimento próprio. Os mais jovens e solteiros usam um tal de Tinder também, mas, felizmente, eu estou fora desse mercado, porque sou bem casado, graças a Deus.

A maior parte dos processos hoje, no Supremo Tribunal Federal, são processos eletrônicos. E nós bem sabemos disso - para quem viaja -, nós trabalhamos em qualquer lugar do mundo, com acesso ao sistema e com condições de assinar documentos, seja se estivermos em Brasília, em Londres ou em Vassouras.

Eu faço essa introdução para contextualizar um mundo que é completamente transformado nas últimas décadas. Até pouco tempo atrás, as grandes empresas eram ou de petróleo ou empresas que produziam bens duráveis: automóveis; utilidades relevantes, como geladeiras. Hoje em dia, as cinco empresas mais valiosas do mundo são:

**RE 1054110 / SP**

Apple, Amazon, Microsoft, Google e Facebook.

A tecnologia, conhecimento e propriedade intelectual substituíram os bens materiais que faziam a riqueza de outra época. E, desse modo, não há como a velha economia não ser afetada, e é por isso mesmo que está todo mundo em busca de novos modelos de negócios. Diversas funções, ofícios e equipamentos, que eram mandatórios, já são obsoletos. As cadeiras vazias das taquígrafas, aqui no centro deste Plenário, indicam essa realidade em transformação. O que vem acontecendo é o que, em teoria econômica, num clássico de Schumpeter, se chama de destruição criativa.

Nós temos um ciclo próprio do desenvolvimento capitalista, em que há a substituição de velhas tecnologias, de velhos modos de produção, por novas formas de produção, numa terminologia nova muitas vezes chamada de *inovação disruptiva*, por designar ideias capazes de enfraquecer ou substituir indústrias, empresas ou produtos estabelecidos no mercado. E, nesse cenário, é muito fácil perceber o tipo de conflito que está ocorrendo aqui entre os detentores dessas novas tecnologias disruptivas e os agentes tradicionais do mercado: *players* que eram estabelecidos em seus mercados, por vezes monopolistas, e que são ameaçados por atores que se aproveitam das lacunas de regulamentação de novas atividades para obterem vantagens competitivas, sejam elas regulatórias ou tributárias.

Essa não é a única disputa que está ocorrendo entre novas tecnologias e mercados tradicionais: (i) o WhatsApp e as concessionárias de telefonia têm um contencioso próprio; (ii) o Netflix e as empresas de televisão a cabo; (iii) o Airbnb e as redes de hotéis; e, como retratado nesse recurso extraordinário, (iv) entre o serviço de transporte individual por aplicativo e os táxis.

Presidente, penso que nós temos de aceitar como uma inexorabilidade do progresso social o fato de que há novas tecnologias disputando mercado com as formas de tradicionais de oferecimento de determinados serviços.

Acho que é inócua tentar proibir a inovação ou preservar o *status*

**RE 1054110 / SP**

*quo*, assim como, com a destruição das máquinas de tear, no início do século XIX, por trabalhadores ingleses ou, pouco depois, na França, quando se começaram a vender roupas *prêt-à-porter*, em que os alfaiates também invadiram as grandes lojas, não foi possível frear a revolução industrial. O desafio do Estado está em como acomodar a inovação com os mercados pré-existentes, e penso que a proibição da atividade na tentativa de contenção do processo de mudança, evidentemente, não é o caminho, até porque acho que seria como tentar aparar vento com as mãos.

Encerrando a primeira parte do meu voto, digo que há um conjunto de novas tecnologias que se impõem e merecem uma demanda relevante da sociedade. Evidentemente, a melhor forma de o Estado lidar com essas inovações e, eventualmente, com a destruição criativa da velha ordem não é impedir o progresso, mas, sim, tentar produzir as vias conciliatórias possíveis.

Passo, Presidente, para o segundo capítulo do meu voto, que diz respeito à livre iniciativa na Constituição.

Penso que nós estamos vivendo também, no Brasil, um processo importante de redução de uma das grandes discussões nacionais, que é o oficialismo - essa crença de que tudo que é relevante depende do Estado, das suas bençãos e/ou do seu financiamento. No Brasil, da telefonia às fantasias de Carnaval, tudo depende de dinheiro do BNDES, da Caixa Econômica, dos fundos de pensão, dos cofres estaduais ou municipais, ou dos favores do Presidente, do Governador ou do Prefeito, ou, no mínimo, uma permissãozinha ou uma autorizaçãozinha, que, frequentemente, vêm condicionadas a interesses políticos. Desse modo, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa no Brasil, tal como eu percebo, muitas vezes são vencidos por um capitalismo de Estado, com o capitalismo de compadrio, com a sua distribuição de favores e de benesses.

A minha crença profunda hoje, analisando o Brasil, é de que nós precisamos é de mais sociedade civil, mais livre iniciativa, mais movimento social, e menos Estado; um capitalismo com risco privado, concorrência, empresários honestos, regras claras e estáveis,



**RE 1054110 / SP**

propiciadoras de um bom ambiente de negócios. Nesse contexto que eu acabo de retratar é que se situa, em primeiro lugar, a ideia de livre iniciativa, que é, como nós sabemos, um dos fundamentos do Estado brasileiro. Logo na abertura da Constituição, lá está a livre iniciativa, ao lado do valor social do trabalho.

Livre iniciativa não tem apenas uma dimensão econômica, tem uma dimensão de uma liberdade individual, de exercício dos direitos da personalidade. Ela transcende, portanto, o domínio puramente econômico, para significar as escolhas existenciais das pessoas, seja no plano profissional, seja no plano pessoal, seja no plano filantrópico.

Além disso, a livre iniciativa também é um princípio específico da ordem econômica brasileira, e isso significa uma opção pela economia de mercado, que significa uma economia que gravita em torno da lei da oferta e da procura, com pontuais intervenções do Estado para corrigir falhas do mercado. Essa é a opção constitucional no Brasil. Portanto, nesse ambiente, eu penso ser incompatível com a livre iniciativa normas que proíbam explicitamente uma atividade econômica, como, no caso, é o transporte individual remunerado de passageiros cadastrados em aplicativos.

Eu destaco três fundamentos pelos quais considero inconstitucional esta vedação materializada na Lei paulistana e materializada na Lei de Fortaleza.

*Em primeiro lugar*, a Constituição estabelece, como princípio, a livre iniciativa. A lei não pode arbitrariamente retirar uma determinada atividade econômica da liberdade de empreender das pessoas, salvo se houver um fundamento constitucional que autorize aquela restrição. E eu constato que não há regra nem princípio constitucional que prescreva a manutenção de um modelo específico de transporte individual de passageiros. Não há uma linha na Constituição sobre esse assunto. Portanto, a edição de leis ou atos normativos proibitivos pautada em uma inexistente exclusividade do modelo de exploração por táxis não se conforma ao regime constitucional da livre iniciativa. Penso que este é o primeiro fundamento e por si só seria suficiente.

**RE 1054110 / SP**

*Em segundo lugar*, livre iniciativa significa também livre concorrência, e nessa ideia se contém uma opção pela economia de mercado assentada na crença de que é a competição entre os agentes econômicos de um lado e a liberdade de escolha dos consumidores do outro que produzirão os melhores resultados sociais, que são a qualidade dos bens e serviços a um preço justo.

Pois bem, e aqui a terceira conclusão nessa área. É contrário a esse regime de livre competição a criação de reservas de mercado em favor de atores econômicos já estabelecidos, no caso, os táxis, com o propósito simples de afastar o impacto gerado pela inovação no setor, a chegada, entre outros, do Uber, Cabify e 99.

É verdade que, como nenhum princípio é absoluto, também a livre iniciativa pode ser mitigada em favor de outros valores, no caso específico, a pretensão legítima de sanar falhas de mercado para impedir dominação de mercado, por exemplo, e para a proteção do consumidor. Portanto, a chegada de novos atores em um mercado preestabelecido não pode, por sua vez, eliminar a concorrência igualmente existente. Portanto, o Estado pode incentivar ou desincentivar comportamentos onde o livre mercado não realiza adequadamente os valores constitucionais. Porém, a regulação estatal não pode afetar o núcleo essencial da livre iniciativa, privando os agentes econômicos do direito de empreender, inovar, competir. E, portanto, a restrição desproporcional ao transporte individual de passageiros por motoristas e clientes cadastrados em aplicativos, também, por essa razão, contraria a Constituição.

Portanto, aqui estabelecidos os contornos da livre iniciativa, Presidente, eu chego à terceira e última parte. O meu voto diz respeito aos limites à regulação da atividade e da competência municipal e distrital. Eu assentei, portanto, que considero legítima a intervenção do Estado, mesmo em um regime de livre iniciativa, para coibir falhas de mercado e/ou para proteger o consumidor.

E aqui eu observo que, antes da chegada desses aplicativos que se valem das novas tecnologias - Uber, Cabify e 99 -, o serviço de táxi desfrutava de um monopólio de fato no transporte individual de

**RE 1054110 / SP**

passageiros. E essa circunstância gerou persistentes falhas de mercado por falta de competição. Monopólios, de uma maneira geral, em qualquer área, produzem ineficiência e, muito frequentemente, corrupção. E, portanto, preço fixo alto, má qualidade dos veículos e, por vezes, má atitude dos motoristas, por exceção - usei táxi a minha vida inteira, sou muito grato e admirador, é um trabalho espinhoso e de extrema utilidade -, mas a verdade é que havia falhas de mercado e deficiências no serviço de táxi e, com a chegada da concorrência dos motoristas cadastrados em aplicativo, a verdade é que o serviço de táxi sofreu significativas modificações para melhor. Procurei listar algumas: aplicativos para chamada de táxi, portanto, o serviço tradicional de táxi também passou a se beneficiar da tecnologia que permitiu o ingresso de novos atores econômicos; descontos especiais começaram a ser oferecidos, porque os concorrentes passaram a oferecer preços melhores; as frotas foram modernizadas e os motoristas incorporaram novos padrões de atendimento. Portanto, a convivência de regimes de regulação distintos no mercado de transporte individual de passageiros teve um impacto positivo na qualidade dos serviços, inclusive os serviços do mercado pré-existente. E este foi, como já mencionado da tribuna pelos ilustres advogados que fizeram sustentações de grande qualidade, o entendimento avalizado pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda em nota técnica que me abstenho de ler, porque ela já foi objeto de menção específica.

O regime de autorização a que estão submetidos os táxis impunha barreiras ao ingresso de novos operadores no mercado. Isso, portanto, significava uma limitação à quantidade de carros em circulação e um obstáculo à competição, agravado pelo fato de que havia um controle de preço e um preço único praticado por todos os agentes econômicos.

A admissão de diferentes regimes de regulação para a mesma atividade, que caracteriza a denominada assimetria regulatória, não viola a isonomia, mas, na verdade, é um caminho para o aumento da competitividade com a proporcional melhoria de bem-estar do usuário dos serviços, que se beneficia da competição entre os modelos

**RE 1054110 / SP**

tradicionais e os modelos inovadores.

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.

Portanto, Presidente, em suma, a admissão de uma modalidade de transporte individual, submetida a uma regulação de menor intensidade, mas complementar ao serviço de táxi, afirma-se como uma estratégia constitucionalmente adequada para a acomodação da nova atividade econômica no setor e trata-se de uma opção que: 1. Privilegia a livre iniciativa e a livre concorrência; 2. Incentiva a inovação (coisa de que estamos precisando bastante); 3. Tem impacto positivo sobre a mobilidade urbana e o meio ambiente; 4. Protege o consumidor; 5. É apta a corrigir as ineficiências de um setor submetido historicamente a um monopólio de fato.

Passando, Presidente, à solução do problema tal como a vejo, a partir dessas premissas, é possível extrair três conclusões para a solução do problema:

*Primeira*, a inconstitucionalidade da proibição da atividade de

**RE 1054110 / SP**

transporte remunerado individual por motoristas cadastrados em aplicativos. Portanto, à luz dessa premissa, a Lei paulistana nº 16.279/2015, que proíbe esta atividade econômica, é inconstitucional por violar os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência.

*Segunda*, a de que é igualmente inconstitucional a edição de regulamento e exercício de fiscalização que, na prática, inviabilize a atividade. Portanto, a competência que os municípios receberam da lei para regulamentar e fiscalizar essa atividade não pode ser uma competência exercitada para, de maneira sub-reptícia ou implícita, interditar, na prática, a prestação desse serviço. Por isso mesmo, impõe-se o estabelecimento de limites às competências regulamentares nessa matéria. Vejam, e aqui é muito importante, a Lei federal nº 13.640/2018, que modificou a lei da mobilidade urbana, estabeleceu os parâmetros para a prestação deste serviço privado de transporte de pessoas ao estabelecer: 1. O dever de cobrança de tributos pela prestação de serviços; 2. A contratação de seguro de acidentes pessoais e passageiros e do seguro obrigatório - DPVAT; 3. A inscrição do motorista como contribuinte individual do INSS; 4. A exigência de habilitação para dirigir; 5. O atendimento pelo veículo dos requisitos de idade e característica da autoridade de trânsito e do Poder Público; 6. Manutenção do Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo; 7. Apresentação de certidão negativa de antecedentes criminais.

Como se vê, os comandos cuidam exclusivamente de regulação da qualidade e da informação. Por esta razão, Presidente, considero que desta opção regulatória para o setor se extrai a impossibilidade de se criarem barreiras de entrada e controle de preço para o transporte individual privado por aplicativo.

O objetivo da lei federal é precisamente não reproduzir o cenário de violação à concorrência e à livre iniciativa que até então marcava este mercado. A regulamentação e fiscalização confiadas aos municípios e ao Distrito Federal não podem, portanto, contrariar este padrão regulatório estabelecido pelo legislador federal. Cabe lembrar que a competência legislativa para cuidar de matéria associada a trânsito e transporte é

**RE 1054110 / SP**

privativa da União, nos termos do art. 22, XI.

*Terceira e última conclusão*, Presidente, para a solução do problema é a de que, em tese, pode ser legítima uma atuação para preservar o mercado concorrencial, de modo a que não se substitua um monopólio de fato por outro, em prejuízo do usuário-consumidor. Portanto, deve-se considerar o risco de atuação predatória do transporte privado de passageiros em relação ao serviço de táxi. É certo que, em contextos em que uma mesma atividade está submetida a graus diversos de intervenção, é necessário que o Poder Público atue para assegurar a concorrência, corrigindo os efeitos de uma competição imperfeita. Na prática, contudo, a atuação de motoristas por aplicativo e de táxi sequer permite afirmar a coincidência exata de mercado.

Veja-se que motoristas cadastrados em aplicativos: (i) não podem buscar passageiros por circulação e ruas, que é o sistema de bandeirada, esse continua sendo um mercado exclusivo da modalidade pública do transporte individual; (ii) da mesma forma, o poder público concede aos táxis, mas não aos operadores de transporte individual privado de passageiros, pontos específicos em locais de embarque privilegiado, como aeroportos e rodoviárias, assim como locais reservados de estacionamento público e, além disso, o transporte privado individual tampouco possui, como possui o serviço público de táxi, isenção tributária para a aquisição de veículo nem conta com acesso a faixas seletivas de trânsito. Esse cenário afasta, a meu ver, como regra geral, a alegação de uma concorrência injusta.

A inexistência de concorrência desleal a esse propósito foi atestada pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica, o próprio CADE, que em estudo que avaliou especificamente a entrada no mercado do Uber, entre 2014 e 2016, indicou a ausência de danos à concorrência em relação ao serviço de táxi chamado por aplicativo.

Portanto, Presidente, o que se percebe é que a entrada deste novo serviço e dessas novas tecnologias, na verdade, o que fez foi aprimorar o mercado existente e aprimorar a qualidade dos serviços prestados pelos serviços públicos de táxi que convivem, penso, em relativa harmonia com

**RE 1054110 / SP**

o serviço de transporte privado prestado pelos novos autores do mercado.

Por essas razões, Presidente, eu estou acolhendo - o meu voto já foi em conjunto - no caso da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental relatada pelo Ministro Luiz Fux, que fez uma síntese apertada de um voto primoroso que eu tive o privilégio de passar os olhos, portanto estou julgando procedente o pedido na ADPF; e, no recurso extraordinário, estou negando provimento.

E embora, sem submeter evidentemente a tese para aprovação, mas apenas em conclusão do meu voto, porque gosto sempre de concluir assim, as minhas conclusões essenciais são as seguintes, Presidente: (i) a proibição ou restrição desproporcional da atividade de transporte remunerado individual por motorista cadastrado em aplicativo é inconstitucional por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência; e (ii) no exercício de sua competência para regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, os municípios e o Distrito Federal não podem estabelecer medidas anticoncorrenciais, como restrições de entrada ou controle de preço, uma vez que tal competência não pode contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal, que tem atribuição privativa na matéria.

E aos motoristas de táxi que prestam, como disse, um serviço valioso, eu sou convencido de que esta linha de entendimento que o Ministro Luiz Fux e eu estamos professando aqui irá, na verdade, incrementar o mercado pela concorrência, com melhoria das condições para o consumidor e para os próprios trabalhadores deste mercado.

É como voto, Presidente.

06/12/2018

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.054.110 SÃO PAULO

VOTO

SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

“A melhor maneira de prever o futuro é inventá-lo” (Alan Kay, 1971)

I. APRESENTAÇÃO DO TEMA

**I.1. O caso concreto submetido a julgamento**

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. O acórdão recorrido afirmou que os municípios *têm* competência para disciplinar o transporte urbano local. Destacou, no entanto, que essa competência legislativa está adstrita ao âmbito de atuação local e é *condicionada* pelos princípios e regras constitucionais. Assim, com base nessas premissas, declarou a inconstitucionalidade material da lei paulistana, por entender que o ato normativo proibiu uma *atividade privada*, em afronta aos princípios da livre iniciativa e da razoabilidade.

2. A Câmara Municipal de São Paulo 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 equivale a “táxi clandestino” e enseja injusta competição.

**I.2. A questão constitucional com repercussão geral**



**RE 1054110 / SP**

3. O recurso extraordinário da Câmara Municipal de São Paulo teve a sua repercussão geral reconhecida em 13.10.2017, por acórdão que contou com a seguinte ementa:

**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.

4. Como destacado na manifestação pelo reconhecimento da repercussão geral, a ordem econômica é orientada tanto pelo princípio da livre iniciativa, como pelos princípios da proteção do consumidor e da livre concorrência. Nesse passo, o exame isolado de cada um desses princípios permitiria conclusões diversas sobre a constitucionalidade de restrições à atividade de motoristas particulares cadastrados em aplicativos como *Uber*, *Cabify* e *99 Taxi*. De um lado, tem-se o princípio da livre iniciativa que, em sua potencialidade máxima, afastaria toda e qualquer intervenção estatal sobre escolhas individuais, tornando inválida a edição de normas como a paulistana, que proíbem o exercício de transporte individual de passageiros. Por outro lado, sob a ótica dos princípios da proteção ao consumidor e da livre concorrência, as intervenções estatais na economia seriam legítimas para correção de “falhas de mercado”. Assim sendo, o estabelecimento de restrições à atividade de motoristas particulares cadastrados em aplicativos poderia se justificar para afastar a alegada concorrência desleal com taxistas, ou

**RE 1054110 / SP**

mesmo para imposição de padrão mínimo de segurança ao serviço.

5. Diante disso, em razão das possibilidades interpretativas acerca da constitucionalidade da norma proibitiva em análise, foi reconhecida a relevância e transcendência 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.*

6. Após o reconhecimento da repercussão geral, a Lei nº 13.640/2018 foi editada, alterando a Lei nº 12.587/2012 (Lei de mobilidade urbana). O art. 4º, inciso X, da Lei nº 12.587/2012, passou a conceituar o transporte remunerado privado individual de passageiros como sendo o “serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede”. Após destacar a distinção desse serviço para com aquele oferecido por táxis, classificado pela lei como transporte público individual (art. 4º, inciso VIII<sup>1</sup>), o novo marco legal estabeleceu, nos arts. 11-A e 11-B, as seguintes normas para regular o serviço:

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

---

1 Lei nº 12.587/2012, Art. 4º Para os fins desta Lei, considera-se: (...) 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;

**RE 1054110 / SP**

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.

7. É certo, assim, que as discussões relacionadas à competência e à natureza do serviço foram equacionadas pelo legislador: atribuiu-se aos municípios e ao Distrito Federal a competência para

**RE 1054110 / SP**

*regulamentação e fiscalização* de um serviço submetido a regime diverso daquele que incide sobre os táxis. A previsão legislativa, no entanto, não esgotou as controvérsias relacionadas à constitucionalidade da regulamentação municipal do transporte individual *privado* de passageiros. Afinal, a proibição do serviço de transporte individual remunerado de passageiros pode ser *explícita*, como a que constou da norma paulistana, ou *implícita* em comandos que imponham, na prática, restrição desproporcional à atividade<sup>2</sup>. Diante disso, a introdução na lei de uma referência expressa ao serviço de transporte individual por aplicativo não responde à questão sobre como esse serviço pode ser regulamentado sem que se sacrifique a livre iniciativa, nem se deteriore o mercado concorrencial.

8. É preciso ter em conta que o modelo tradicional de táxi não foi substituído por uma modalidade nova de serviço. Os táxis, *uber's*, *cabify's* e *99's* continuam coexistindo, mas estão submetidos a regimes jurídicos diversos. Essa assimetria regulatória exige que, à luz dos princípios da ordem econômica, se indique *a regulação constitucionalmente adequada do transporte individual remunerado de passageiros e, consequentemente, os limites da competência regulamentar e fiscalizatória atribuída aos municípios e ao Distrito Federal*. Em realidade, entre a liberdade plena e a proibição absoluta deve se encontrar a fórmula para, de um lado, preservar a livre iniciativa e incentivar a inovação e, de outro lado, garantir os direitos dos usuários do serviço e a livre concorrência. Essa é a moldura em que se insere a controvérsia constitucional a ser resolvida pelo Supremo Tribunal Federal neste recurso com repercussão geral.

**I.3. Inovação e impactos sociais: a inevitabilidade da mudança**

---

2 A restrição ampla à atividade econômica por meio da edição de normas limitadoras caracteriza a denominada regulação expropriatória. Sobre o tema vide Andre Rodrigues Cyrino, Regulações Expropriatórias: apontamentos para uma teoria, *Revista de Direito Administrativo*, v. 267, set-dez 2014, 199-235.

**RE 1054110 / SP**

9. É impossível entender o funcionamento das sociedades contemporâneas sem considerar as inovações tecnológicas. Padrões de comportamento e de relacionamento tornam-se obsoletos do dia para a noite. Com imensa rapidez, tudo se inova e reinventa. Diversas funções, ofícios e equipamentos passam da essencialidade ao desuso. As cadeiras vazias dos taquígrafos no centro do plenário do STF indicam essa realidade. Aprender datilografia, ouvir uma fita cassete, gravar um videoteipe ou mesmo aguardar o sinal de fax são exemplos de ações que fizeram parte de nosso cotidiano, mas que hoje precisam de legenda para gerações mais novas.

10. É certo que a história da evolução do homem, desde os ancestrais pré-históricos, é marcada por transformações decorrentes de descobertas e invenções. O domínio do fogo, a criação de ferramentas, o início da escrita, o desenvolvimento de armas e máquinas moldaram nossos hábitos, relações sociais e formas de interação com o meio ambiente. Nos últimos dois séculos, no entanto, o ritmo das mudanças ganhou tamanha velocidade que a ordem social adquiriu um caráter dinâmico e maleável. Nas palavras de Yuval Harari, todo ano passou a ser revolucionário, de modo que *“qualquer tentativa de definir as características da sociedade atual é como tentar definir a cor de um camaleão. A única característica da qual podemos ter certeza é a mudança incessante”*<sup>3</sup>.

11. Esse dinamismo deve-se a uma revolução tecnológica de larga escala e impressionante velocidade, que está alterando substancialmente o modo como as sociedades vivem, trabalham e se relacionam<sup>4</sup>. Passamos hoje por uma nova revolução industrial, que sucede às anteriores: a que veio com o uso do vapor (1850-1900), a da

---

3 Yuval Noah Harari, *Sapiens: uma breve história da humanidade*, 2016, p. 376.

4 Klaus Schwab, *The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond*. *World Economic Forum*, 14 jan 2016, p. 1. Disponível em <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/><https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/>. Acesso em 3 jun 2017.

**RE 1054110 / SP**

eletricidade (1900-1940) e a do motor e da automação (1940-1900)<sup>5</sup>. Trata-se da Revolução Digital. A maneira como se realiza uma pesquisa, se fazem compras, se chama um táxi, se realizam transações bancárias, reserva-se um voo ou ouve-se música, para citar alguns exemplos, foi inteiramente revolucionada. Nós vivemos, inclusive, sob a égide de um novo vocabulário, uma nova semântica e uma nova gramática. A linguagem dos nossos dias inclui um conjunto de termos recém-incorporados, sem os quais, no entanto, já não saberíamos viver: Google, Windows, Mac, Whatsapp, Uber, Dropbox, Skype, Facetime, Facebook, Twitter, Instagram, Waze, Spotify, Amazon, Google maps, Google translator, Youtube, Netflix, Airbnb. Para citar alguns.

12. Passamos por um processo de transformação contínua de práticas sociais, em que descartamos rotinas, bens e serviços com a mesma rapidez com que nos tornamos dependentes de novas tecnologias. Em realidade, essa “destruição criativa”<sup>6</sup>, própria dos ciclos de desenvolvimento capitalista, não é uma novidade. No entanto, o impulso dado pela revolução digital à capacidade de inovação fez com que os movimentos de *criação* e *obsolescência* se tornassem muito mais frequentes. A expressão inovação foi, inclusive, adjetivada de “*disruptiva*”<sup>7</sup>, para

---

5 Idem, p. 2.

6 Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism & Democracy*, 2003, p 83: “*The opening up of new markets, foreign or domestic, and the organizational development from the craft shop and factory to such concerns as U.S. Steel illustrate the same process of industrial mutation—if I may use that biological term—that incessantly revolutionizes the economic structure from within, incessantly destroying the old one, incessantly creating a new one. This process of Creative Destruction is the essential fact about capitalism. It is what capitalism consists in and what every capitalist concern has got to live in*”. (Tradução livre: A abertura de novos mercados, locais ou internacionais, e a organização da produção, desde a oficina do artesão até indústrias como a U.S. Steel, ilustram o processo de mutação industrial — se é que se pode usar esse termo biológico — que revoluciona incessantemente a estrutura econômica a partir de *dentro*, destruindo incessantemente a antiga estrutura econômica para a criação de uma nova. Este processo de Destruição Criativa é essencial ao capitalismo. É o que o constitui e o que a empresa capitalista deve observar para sobreviver).

7 A teoria da “inovação disruptiva” foi elaborada por Clayton M. Christensen, no

**RE 1054110 / SP**

designar as ideias capazes de enfraquecer ou substituir indústrias, empresas ou produtos estabelecidos no mercado. A determinação da utilidade dos bens e serviços, assim como o próprio valor que atribuímos a eles passam, portanto, por uma abrangente, profunda e veloz mutação. Não há setor da economia tradicional que não tenha sido afetado e forçado a repensar a forma de organização de seus fatores de produção.

13. Nesse cenário, é fácil perceber a origem dos conflitos que têm surgido entre os detentores de tecnologias disruptivas e os agentes tradicionais do mercado: *players* estabelecidos veem seus mercados, por vezes monopolistas, ameaçados por atores que aproveitam as lacunas de regulamentação de novas atividades para a obtenção de vantagens competitivas, sejam elas regulatórias ou tributárias. É o caso, por exemplo, das disputas envolvendo o WhatsApp e as concessionárias de telefonia; Netflix e empresas de televisão a cabo; Airbnb e redes de hotéis; e, como retratado neste recurso extraordinário, entre o serviço de transporte individual por aplicativo e os táxis<sup>8</sup>.

14. A controvérsia envolve, em linhas gerais, a questão sobre como o direito deve reagir em contextos de mudança tecnológica, de

---

livro *O dilema da inovação*, de 1997. O autor e professor da Harvard Business School indica que Inovação Disruptiva designa o fenômeno pelo qual uma inovação transforma um mercado por meio da introdução de um novo produto ou ideia, que redefine a forma como se organiza a produção daquele setor.

8 É curioso notar que o próprio serviço de táxi foi objeto de resistência por parte dos cocheiros no início da operação no Brasil. Como destaca a reportagem de Lizbeth Batista, de 23.08.2011, a edição do jornal o Estado de São Paulo, de 23 de agosto de 1911, contou com a seguinte notícia: “Na Luz – Atitude dos cocheiros – Agressão ao gerente da Companhia Nacional Auto-Paulista – Indiferença dos policiaes - A Companhia Nacional Auto-Transportes, inaugurando o serviço de automóveis, mandou hontem postar os seus veículos na estação da Luz afim de aproveitar a condução dos passageiros que desembarcam. Esta concorrência ao serviço de carros de praça não foi recebida por estes com boa sombra e chegou a espalhar-se que os cocheiros, reunidos, não consentiram em que os autos se conservassem na linha dos outros vehiculos”. Disponível em <https://brasil.estadao.com.br/blogs/arquivo/servico-de-taxi-causava-revolta-entre-cocheiros/>. Acesso em 19.07.2018.

**RE 1054110 / SP**

forma a solucionar os conflitos surgidos entre as atividades preestabelecidas e as novas formas de organização social e econômica trazidas pela inovação. Nesse contexto, independentemente da leitura que se faça do modelo econômico incorporado pela Constituição, é preciso ter em conta um dado a respeito das inovações disruptivas: a mudança é *inevitável*.

15. Tome-se como exemplo o caso *Napster*. Em 1999, logo após o lançamento de uma nova ferramenta de compartilhamento de arquivos de música, a *RIAA - Recording Industry Association of America*, organização que reúne as principais gravadoras do mundo, iniciou uma batalha judicial contra o *Napster*, um serviço de *streaming* de música criado por Shawn Fanning e Sean Parker. A inovação consistia no compartilhamento de música em rede, de forma que um usuário fazia o *download* de um determinado arquivo diretamente do computador de um ou mais usuários de maneira descentralizada. Em vez de perceber a mudança fundamental que atingiria o setor, as gravadoras optaram pela *relutância*: acreditaram que seria possível manter o *status quo*. E, de fato, a indústria obteve algumas vitórias judiciais. Em 2001, o programa desligou sua rede, tendo a Corte Federal de Apelação do Nono Distrito, com sede em São Francisco, confirmado a *ilicitude* da atividade desempenhada pelo *Napster*, por violação de direitos autorais<sup>9</sup>.

16. A vitória, no entanto, foi apenas aparente. O padrão de consumo de música já tinha sido alterado: a compra de discos e *cds* já não seria a mesma de ali em diante. Por mais que o precursor do compartilhamento de arquivos de música tenha sido derrotado, o mercado foi completamente alterado pela inovação. Como aponta Bruno Feigelson, “*ainda que o Estado vede determinada conduta por considerá-la ilegal em um primeiro momento, o poder de determinadas ideias é tão profundo*

---

<sup>9</sup> As informações foram coletadas de reportagem escrita por Rafael Cabral, em 07.12.2009. Disponível em <http://link.estadao.com.br/noticias/geral,napster-no-tribunal---o-dia-em-que-a-industria-fonografica-escolheu-o-caminho-errado,10000045735>. Acesso em 19.07.2018.



**RE 1054110 / SP**

*que se materializará de outra forma*<sup>10</sup>.

17. A ideia do “faça o que sempre fez para obter o que sempre obteve” deixou, portanto, de ser compatível com a dinâmica do mundo de hoje. Assim como não se ouve música como se ouvia há 10 ou 15 anos, a forma como as pessoas se comunicam, leem livros, assistem filmes, se hospedem ou se locomovem pelas cidades não é mais aquela de alguns anos atrás. Trata-se de um dado de realidade. É inócuo tentar proibir a inovação ou buscar reestabelecer o *status quo* do mercado. Na feliz conclusão de Patrícia Baptista e Clara Iglesias Keller, é fundamental perceber que *“a adoção, por parte do Estado, de uma lógica do confronto com o setor inovador ou de soluções regulatórias unilaterais não parece prometer bons resultados. O desenvolvimento de novas tecnologias é ágil e sempre disposto a contornar os obstáculos regulatórios”*<sup>11</sup>.

18. Assim como a destruição de máquinas no início do século XIX por trabalhadores ingleses do ramo tecelagem não conseguiu frear a Revolução Industrial, o neoludismo<sup>12</sup> dos dias atuais tampouco colocará

---

10 Bruno Feigelson, *A relação entre modelos disruptivos e o direito: estabelecendo uma análise metodológica baseada em três etapas*, In: Rafael Vêras de Freitas; Leonardo Coelho Ribeiro; e Bruno Feigelson (Coord.), *Regulção e novas tecnologias*, 2017, p. 54.

11 Patrícia Baptista e Clara Iglesias Keller, Por que, quando e como regular as novas tecnologias? Os desafios trazidos pelas inovações disruptivas, *Revista de Direito Administrativo* 273, 2016, p. 158/159. Também afirmando a impossibilidade de contenção da inovação, com foco específico sobre a indústria de *Hollywood*, vide Maxwell Wessel, Sobre o ponto, vide *The inevitable disruption of television*, *Harvard Business Review*, Disponível em <https://hbr.org/2012/08/the-inevitable-disruption-of-t>. Acesso em 19 jul 2018: *“Academics have noted that disruptive cycles take place over periods of 15-30 years. Even if those cycles are faster than ever with the ever-falling costs of distributing information, educating the public about new ideas, and producing innovative products, it will still be a number of years before we see meaningful change. In the short term, it might appear that everything is stable in Hollywood. The key is to remember that no industry is invulnerable to disruption. Barriers to entry be damned. Innovation always finds a way to drive cost down and bring people into the market. Some industries are harder to penetrate than others, but change is inevitable. Even in television, “winter is coming.”*”

12 O neoludismo designa uma corrente filosófica que se opõe ao desenvolvimento

**RE 1054110 / SP**

fim à Revolução Tecnológica. O desafio do Estado está, portanto, em *como* acomodar a inovação em mercados preexistentes. A proibição da atividade, na tentativa de contenção do processo de mudança, apenas posterga o desafio “*de decidir quando, por que e até onde intervir e disciplinar essas inovações*”<sup>13</sup>.

Parte I

A LIVRE INICIATIVA NA CONSTITUIÇÃO

II. EVOLUÇÃO DA ORDEM ECONÔMICA

**II.1 A tradição intervencionista do Estado na economia**<sup>14</sup>

19. Nos países de industrialização tardia, onde a iniciativa privada era frágil, somente o Estado detinha o capital ou, seu substituto desastrado, a máquina de imprimir dinheiro. Nesse cenário, a atuação econômica e empresarial do Estado tornou-se inevitável como instrumento do desenvolvimento e como alternativa à concessão de setores estratégicos à exploração da iniciativa privada estrangeira. Foi assim no Brasil, a partir da década de 40, com a criação de empresas estatais como a Companhia Siderúrgica Nacional, a Fábrica Nacional de Motores, a Companhia Vale do Rio Doce e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco. Na década de 50, foram criados o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico – BNDE (depois BNDES) e a Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobrás.

20. Curiosa e paradoxalmente, o avanço e o agigantamento

tecnológico e científico da sociedade moderna. A origem da expressão remonta o movimento ludista de trabalhadores ingleses do início do século XIX que se opunham à Revolução Industrial. Informações coletadas em: <https://es.wikipedia.org/wiki/Neoludismo>. Acesso em 21.09.2018.

13 Patrícia Baptista e Clara Iglesias Keller, Por que, quando e como regular as novas tecnologias? Os desafios trazidos pelas inovações disruptivas, *Revista de Direito Administrativo* 273, 2016, p. 123/163

14 A ideia foi inicialmente desenvolvida no artigo Estado e Livre Iniciativa na experiência constitucional brasileira, *Revista de Direito do Estado* 33, jan-mar 2013.

**RE 1054110 / SP**

do Estado Econômico brasileiro se deu durante o regime militar iniciado em abril de 1964. Ao longo da década de 60 e, sobretudo, da década de 70, foram criadas mais de 300 empresas estatais: Eletrobrás, Nuclebrás, Siderbrás etc. Foi a era das empresas “brás”. Em setembro de 1981, recenseamento oficial arrolava a existência, apenas no plano federal, de 530 pessoas jurídicas públicas, de teor econômico, inclusive autarquias, fundações e entidades paraestatais<sup>15</sup>.

21. A Constituição de 1988, embora tenha sido uma reação veemente ao modelo político do regime militar, não confrontou o modelo de atuação direta do Estado no domínio econômico, pelo controle de numerosas empresas. Além disso, foi mantido o modelo protecionista que impunha diversas restrições à participação de empresas e capitais estrangeiros na economia nacional. A verdade é que um ano após a promulgação da Constituição, em 05 de outubro de 1988, o mundo passou por uma enorme reviravolta política e ideológica, representada pela simbologia radical da queda do Muro de Berlim. O descrédito do Estado como protagonista do processo econômico-social e a globalização retiraram o suporte ideológico de boa parte das disposições da Constituição brasileira.

22. Como consequência, a década de 90, no Brasil, foi o cenário de um conjunto amplo de transformações econômicas que mudaram o perfil do Estado brasileiro. De fato, por meio de emendas constitucionais e de legislação ordinária, produziram-se três ordens de mudança de grande relevância, a saber: a) a *extinção de parte das restrições ao capital estrangeiro* (recursos minerais, navegação de cabotagem, retirada da Constituição da empresa brasileira de capital nacional, propriedade de empresas jornalísticas)<sup>16</sup>; b) a *flexibilização dos monopólios estatais* (gás canalizado nos Estados, petróleo e

---

15 Caio Tácito, O retorno do Pêndulo: serviço público e empresa privada. O exemplo brasileiro, *RDA*, p. 3.

16 As alterações às restrições ao capital estrangeiro foram promovidas pelas Emendas Constitucionais nº 06, 07 e 36.

**RE 1054110 / SP**

telecomunicações)<sup>17</sup>; c) *privatização ou desestatização*<sup>18</sup>. Esse conjunto de reformas, no entanto, não foi capaz de superar uma persistente e enraizada cultura de dependência e protagonismo do Estado no domínio econômico.

23. A ideia de Estado como fonte inesgotável de riqueza, associada ao histórico *oficialismo*<sup>19</sup> brasileiro, ainda vincula o desenvolvimento de qualquer projeto pessoal, social ou empresarial à obtenção de apoio ou chancela estatal. Da telefonia às fantasias de carnaval, tudo depende do dinheiro do BNDES, da Caixa Econômica, dos Fundos de Pensão, dos cofres estaduais ou municipais. Continuamos a identificar que o sucesso de qualquer empreitada depende da benção ou de financiamento público. Aqueles que operam à margem dessa lógica estatizante dificilmente conseguem empreender. Os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa têm sido vencidos pelo capitalismo de Estado brasileiro, com seu paternalismo e distribuição discricionária de benesses.

**II.2 Necessidade de superação do preconceito contra o empreendedorismo**

24. É preciso superar o preconceito e a desconfiança que ainda existem no Brasil em relação ao empreendedorismo e à iniciativa privada. De um lado, o imaginário social ainda associa o capitalismo doméstico a (i) concessões com favorecimentos; (ii) obra pública com licitações duvidosas; (iii) golpes no mercado financeiro; (iv) latifúndios improdutivos. De outro lado, grandes empresários brasileiros são avessos ao risco, à concorrência e à igualdade entre os atores econômicos, conceitos-chave do capitalismo. Preferem financiamento

---

17 Os monopólios estatais foram flexibilizados pela Emendas Constitucionais nº 05, 08, 09 e 49.

18 O Programa Nacional de Desestatização foi instituído pela Lei nº 8.031/1990.

19 O *oficialismo* designa uma disfunção histórica do Estado brasileiro e revela uma cultura de dependência do Estado, que se torna mais importante do que a sociedade.

**RE 1054110 / SP**

público, reserva de mercado e favorecimentos. Capitalismo sem risco, concorrência ou igualdade, isto é, financiado por dinheiro público, protecionismo e vantagens competitivas, não é capitalismo, mas socialismo com o sinal trocado. É preciso enfrentar essa mentalidade, historicamente superada, de que o Estado deve ser protagonista. Precisa-se, mesmo, é de mais sociedade civil e de capitalismo verdadeiro, com risco privado, concorrência, empresários honestos e regras claras, estáveis e propiciadoras de um bom ambiente de negócios.

25. Cabe ao Estado estabelecer marcos regulatórios claros, preservar a competição e incentivar o empreendedorismo e a inovação. Não é seu papel blindar agentes econômicos dominantes das ameaças trazidas pelos titulares de inovações. Essa é uma diretriz primária que se extrai do regime constitucional da livre iniciativa.

**II.3 A livre iniciativa como fundamento da ordem econômica e suas ponderações constitucionais**

26. A Constituição de 1988 reservou dois papéis à livre iniciativa. Ela funciona, *em primeiro lugar*, como um dos *fundamentos* do Estado brasileiro, inscrita logo no art. 1º, e revela uma expressão da ideia geral de liberdade. Nesse sentido, ela transcende uma dimensão puramente econômica, significando que a regra geral, em todos os domínios, é que as pessoas sejam livres para suas escolhas existenciais, profissionais, filantrópicas, de lazer etc. O Estado não pode determinar onde um indivíduo vai morar, qual profissão vai seguir, o que vai fazer com o seu dinheiro ou a quem vai ajudar ou deixar de ajudar. Além de ser um princípio fundamental do Estado brasileiro, a livre iniciativa é também um princípio geral da ordem econômica. Isso significa uma opção por um regime de economia de mercado – que gravita em torno da lei da oferta e da procura – e *não* de uma economia planificada, em que os agentes econômicos são obrigados a seguir as diretrizes estatais. É o que

**RE 1054110 / SP**

dispõe o art. 174 da Constituição<sup>20</sup> ao especificar que o planejamento econômico é “*determinante para o setor público e indicativo para o setor privado*”.

27. Em consequência, a Constituição assegura, como regra, o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização. De forma diversa daquela prevista na Constituição de 1967/69<sup>21</sup>, a Constituição de 1988 não concedeu ao legislador ordinário competência para a instituição de monopólios estatais. Muito ao contrário, enfatizou a liberdade de agentes privados de iniciarem e organizarem atividades produtivas. A legislação infraconstitucional não pode, assim, excluir a livre iniciativa, salvo se outra norma constitucional específica fundamentar a imposição de restrição. E aqui se encontra o *primeiro fundamento* para a inconstitucionalidade de normas que proíbam ou restrinjam excessivamente o transporte individual de passageiros cadastrados em aplicativos: *não há regra nem princípio constitucional que prescreva a manutenção de um modelo específico de transporte individual de passageiros*. A edição de leis ou atos normativos proibitivos, pautada em uma inexistente exclusividade do modelo empreendido por táxis, não se conforma ao regime constitucional da livre iniciativa.

28. Como uma decorrência direta da liberdade de iniciativa, cabe ao Estado preservar o mercado em condições de livre competição. Afinal, a garantia individual de iniciar e gerir uma atividade econômica impõe um correlato dever ao Estado de se abster de instituir restrições desproporcionais que impeçam os agentes de atuar e competir. Esse

---

20 CF/1988, Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

21 CF/1967/69, Art. 163 São facultados a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei federal, quando indispensável por motivo de segurança nacional ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais.

**RE 1054110 / SP**

comando corresponde, em realidade, ao princípio da livre concorrência, previsto no art. 170, IV, da CF/1988. Nele se contém uma opção pela economia de mercado, assentada na crença de que a competição entre os agentes econômicos, de um lado, e a liberdade de escolha dos consumidores, de outro, produzirão os melhores resultados sociais: qualidade dos bens e serviços e preço justo. *É contrário a esse regime de livre competição a criação de reservas de mercado em favor de atores econômicos já estabelecidos – os táxis –, com o propósito simples de afastar o impacto gerado pela inovação no setor – a chegada, entre outros, dos Uber's, Cabify's e 99's.* Esse é o *segundo fundamento* da inconstitucionalidade de normas proibitivas do serviço de transporte individual de passageiros por aplicativo.

29. É bem de ver, no entanto, que, como qualquer princípio, a livre iniciativa não possui caráter absoluto. Seu sentido e alcance são conformados a partir da ponderação com outros valores e fins públicos previstos no próprio texto constitucional<sup>22</sup>. A leitura dos princípios do art. 170 da Constituição<sup>23</sup>, que seguem ao lado da livre iniciativa, demonstra a

---

22 Nesse sentido, afirmando o caráter heterogêneo dos princípios da ordem econômica brasileira, vide Diogo de Figueiredo Moreira Neto, *Ordem Econômica e desenvolvimento na Constituição de 1988*, 1989, p. 28: “O princípio da liberdade de iniciativa tempera-se pelo da iniciativa suplementar do Estado; o princípio da liberdade de empresa corrige-se com o da definição da função social da empresa; o princípio da liberdade de lucro, bem como o da liberdade de competição, moderam-se com o da repressão do abuso de poder econômico; o princípio da liberdade de contratação limita-se pela aplicação dos princípios de valorização do trabalho e da harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção; e, finalmente, o princípio da propriedade privada restringe-se com o princípio da função social da propriedade”.

23 CF/1988, 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: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas

**RE 1054110 / SP**

inexistência de homogeneidade funcional entre eles. Afinal, também são objetivos e princípios da ordem econômica “a valorização do trabalho humano”, “existência digna”, “justiça social”, “função social da propriedade”, “defesa do consumidor”, “defesa do meio ambiente” e a “redução das desigualdades regionais e sociais”. O conjunto de valores que orienta a ordem econômica não estabelece, portanto, a exata extensão da intervenção do Estado na economia<sup>24</sup>. É papel do interprete definir como acomodar esses diferentes valores.

30. Nesse aspecto, ainda que não se tenha uma definição abstrata da intensidade de interferência na ordem econômica, é incontroverso que há fundamento para intervenção do Estado nos casos em que verificada a impossibilidade de o sistema de livre mercado produzir os comportamentos ou resultados incentivados ou tutelados pela Constituição. Para além da ideia de simples correção de *falhas de mercado*, a intervenção se justifica inclusive para promoção de direitos fundamentais, inclusão de grupos minoritários, proteção de direitos intergeracionais e para defesa de valores sociais e culturais<sup>25</sup>. É nesse contexto que se coloca o *terceiro fundamento* da inconstitucionalidade de lei proibitiva do transporte individual de passageiros por aplicativo.

31. O ingresso dos agentes titulares das inovações disruptivas, aproveitando as lacunas de regulamentação das novas atividades para a obtenção de vantagens competitivas, pode produzir um resultado predatório no mercado. É dizer: o sistema de autorregulação pode não ser o método mais eficiente para preservar a competição, os interesses do consumidor ou a qualidade do serviço prestado. Daí surge a necessidade de intervenção para que a chegada de novos atores em um mercado pré-estabelecido não deteriore a livre concorrência, nem o potencial criativo e

---

sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

24 Calixto Salomão Filho, *Direito concorrencial*, 2003, p. 106.

25 Gustavo Binenbojm, *Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador*. Belo Horizonte: Forum, 2016, p. 193.



**RE 1054110 / SP**

inovador que ela fomenta. Contudo, a admissão da interferência do Estado, qualquer que seja a solução hermenêutica para harmonização dos princípios do art. 170 da Constituição, *não pode contrariar ou esvaziar a livre iniciativa, a ponto de afetar seus elementos essenciais*. A livre iniciativa, afinal, se apresenta como um dos fundamentos da República e como valor fundante da ordem econômica<sup>26</sup>.

32. A norma proibitiva ou excessivamente restritiva, por mais que se baseie em fundamentos constitucionais para justificar a intervenção do Estado, *será inconstitucional se destituir a livre iniciativa de algum sentido mínimo*.

Parte II

O SERVIÇO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL POR MOTORISTAS CADASTRADOS EM APLICATIVOS

III. A (DES)REGULAÇÃO DO TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS

**III.1. Acomodação da inovação por regulação assimétrica: o estímulo à concorrência no mercado de transporte individual de passageiros em benefício do usuário/consumidor**

33. O modelo de negócio controvertido neste processo, típico da chamada economia de compartilhamento<sup>27</sup>, envolve três partes: (i) o

---

26 Confira-se, sobre o ponto, o destaque Celso Antonio Bandeira de Mello, *Curso de direito administrativo*, 1999, p. 490-491: “Seria um verdadeiro absurdo, um contra-senso cabal, extrair do parágrafo de um artigo a outorga de poder para nulificar o que se contém em sua cabeça e em um de seus incisos; o disparate interpretativo seria particularmente inadmissível quando se sabe que o artigo e o inciso em questão (170 e seu inciso IV) apresentam-se, e de modo declarado, como sendo respectivamente, um dos ‘fundamentos da ordem econômica’ e um dos ‘princípios’ retores dela. Um fundamento constitucional que pudesse ser arredado por obra de legislação ordinária ou um princípio que esta pudesse menoscabar, a toda evidência, nada valeriam e o constituinte seria um rematado tolo se houvesse pretendido construí-los com tal fragilidade”.

27 Ronaldo Lemos e Carlos Affonso Pereira de Souza indicam que a economia de

**RE 1054110 / SP**

proprietário/possuidor de um veículo privado; (ii) a pessoa interessada em ser transportada; e (iii) uma plataforma digital que aproxima o motorista e o passageiro. Até o surgimento dos intermediários digitais, os agentes preestabelecidos no mercado - os taxistas - não manifestavam resistência ao transporte privado de passageiros, regulado pelo art. 730 do Código Civil<sup>28</sup>. A razão estava na inexistência de ameaça concreta ao monopólio “de fato” no setor. A criação de um instrumento que possibilitou a efetiva conexão dos interessados em prestar o serviço privado com aqueles que desejavam contratá-lo afetou a dominação exercida pelos taxistas. A inovação tecnológica e o consequente fim da atuação quase exclusiva dos taxistas não alteraram, contudo, a natureza das contratações. A oferta de serviço de transporte por motoristas particulares era e continuou sendo uma *atividade privada*. Tal natureza foi reafirmada pelo legislador ao incluir na Lei nacional de mobilidade urbana (Lei nº 12.587/2011) a referência ao *transporte remunerado privado individual* (art. 4º, inciso X).

34. É certo que o transporte *público* individual de passageiros é privativo dos taxistas. A Lei nº 12.468/2011, em seu art. 2º, assim dispõe:

Art. 2º É atividade 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

---

compartilhamento designa “*uma nova etapa no processo de desenvolvimento econômico, simbolizado pela superação da lógica de consumo em massa e visando ao acúmulo de bens, típica do final do último século, por um momento em que o mercado, já saturado por crises financeiras e pautado por necessidades ligadas à sustentabilidade e ao uso racional dos bens, passa a privilegiar novas formas de acesso a bens e a serviços. Em última instância, a economia do compartilhamento está baseada no uso de tecnologia da informação em prol da otimização do uso de recursos através de sua redistribuição, compartilhamento e aproveitamento de suas capacidades excedentes*”. (Carlos Affonso Pereira de Souza e Ronaldo Lemos, Aspectos jurídicos da economia do compartilhamento: função social e tutela da confiança, *Revista de Direito da Cidade*, v.8, n.4, 2016, p. 1758-1759)

28 CC/2002, Art. 730. Pelo contrato de transporte alguém se obriga, mediante retribuição, a transportar, de um lugar para outro, pessoas ou coisas.

**RE 1054110 / SP**

máximo, 7 (sete) passageiros.

35. A Lei nº 12.587/2011, com a redação dada pela Lei nº 13.640/2018, disciplinou, no entanto, duas modalidades de transporte individual de passageiros: uma *pública*, desempenhada pelos táxis, e outra *privada*, em que a oferta do serviço é solicitada *exclusivamente* por usuários cadastrados em aplicativos. A indicação legislativa de mais de um regime de prestação do serviço não deixa dúvida sobre *a inexistência de exclusividade para a exploração do serviço de transporte individual de passageiros por aqueles que tiverem a autorização para a operação de táxi*. Contudo, o monopólio “de fato” era tão intenso que, mesmo não existindo fundamento na Constituição para excluir a livre iniciativa e a livre concorrência, nem se tratar de uma hipótese de monopólio natural, defendia-se que a Lei nº 12.468/2011 daria suporte à exclusividade em favor dos taxistas. O equívoco dessa premissa estava na suposição de que a Constituição poderia ser interpretada à luz da Lei nº 12.468/2011, com a instituição de um monopólio de atividade econômica, em hipótese não prevista no art. 177 da Constituição<sup>29</sup>. Em um regime constitucional fundado na livre iniciativa, *o legislador ordinário não tem ampla discricionariedade para suprimir espaços relevantes da iniciativa privada*.

36. O transporte individual de passageiros é uma *atividade*

---

29 CF/1988, Art. 177. Constituem monopólio da União: I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores; IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem; V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados. V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal.

**RE 1054110 / SP**

*econômica em sentido estrito*<sup>30</sup>, e não um serviço público como o transporte coletivo (art. 30, V, da CF/1988<sup>31</sup>). A existência de controvérsia sobre a natureza do serviço de táxi<sup>32</sup> não afasta a sua coexistência com outra modalidade de prestação, nem exige que o mesmo regime de intensa regulação estatal seja aplicado às demais formas de execução do transporte individual de passageiros. Além de inexistir fundamento constitucional para a defesa de um modelo único para essa atividade, *o monopólio “de fato” no setor se mostrou prejudicial ao usuário do serviço.*

37. Antes da entrada dos *Uber’s, Cabify’s e 99’s* no mercado não havia estímulos para a correção de ineficiências no serviço. O taxista sabia que todos os operadores de transporte individual cobravam o teto do valor do taxímetro e, por isso, não se via incentivado a diminuir o custo ao consumidor. De igual forma, a ausência de meio de transporte similar

---

30 É certo que a diferenciação entre uma atividade econômica em sentido estrito e um serviço público é um dos temas mais controvertidos do Direito Público. A doutrina tradicional, baseada na obra de Hely Lopes Meirelles, designa que o serviço público pode ser identificado a partir de três aspectos: (i) o subjetivo, em que o traço distintivo está na prestação do serviço pelo Estado; (ii) o objetivo, que se relaciona com a natureza da atividade e a consecução de interesses coletivos; e (iii) o formal, que diz respeito a submissão da atividade a regime de direito público.

31 CF/1988, Art. 30. Compete aos Municípios: (...) V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

32 Há controvérsia sobre a natureza do serviço de táxi. Há quem sustente se tratar de um serviço público, como se colhe da doutrina de Eros Grau, ao afirmar que a Lei nº 12.468/2011 atribuiu ao transporte público individual remunerado de passageiros o caráter de *serviço público*. (<https://www.conjur.com.br/dl/parecer-eros-grau-ilegalidade-uber.pdf>). Por outro lado, há quem indique que se trata de um serviço de utilidade pública, inserido no âmbito da iniciativa privada. É o que afirma Celso Antônio Bandeira de Mello: *“os serviços prestados pelos táxis – e quanto a isto nada importa que o sejam por autônomos ou por empresas – possuem especial relevo para toda a coletividade, tal como se passa, aliás, com inúmeras outras atividades privadas, devendo por isso ser objeto de regulamentação pelo Poder Público, como de fato ocorre, mas obviamente isto não significa que sejam categorizáveis como serviços públicos”*. (Celso Antonio Bandeira de Mello, *Pareceres de Direito Administrativo*, 2011, p. 212-227).

**RE 1054110 / SP**

fazia com que o usuário tivesse que esperar o tempo que fosse necessário até que um taxi se dispusesse a realizar a corrida. Conseguir um taxi em dia de chuva, tarde da noite, ou para levar a um local remoto ou de risco era tarefa praticamente impossível. A manutenção do monopólio “de fato” fez com que falhas persistentes não fossem corrigidas pelos próprios operadores, o que, pela lógica econômica, pode ser explicado pela ausência de estímulo à competição. Veja-se que, tão logo os motoristas cadastrados em aplicativos começaram a operar, o serviço de táxi sofreu significativa modificação: criaram-se aplicativos para chamada de táxis<sup>33</sup>; descontos começaram a ser oferecidos<sup>34</sup>; as frotas foram modernizadas; e os motoristas incorporaram novo padrão de atendimento<sup>35</sup>. Dessa forma, ainda que se considere o serviço de taxi como um *serviço público*, o que sequer se afigura como opção válida<sup>36</sup>, “em determinados setores a

---

33 O município do Rio de Janeiro criou o aplicativo “Taxi.Rio”. De acordo com o sítio eletrônico da Prefeitura do Rio de Janeiro, “o aplicativo TAXI.RIO traz para o taxista a modernização do serviço público de táxi no Rio de Janeiro, com transparência e sem taxas de licenciamento”. Disponível em <http://prefeitura.rio/web/taxirio>. Acesso em 20.09.2018.

34 O Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, em estudo que examinou os efeitos da entrada da *Uber* no mercado de aplicativos de táxi, atestou que, em relação ao valor médio pago nas capitais das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, houve uma redução de 12,1% no valor médio pago por quilômetro nas corridas de táxi utilizando aplicativos. Disponível em <http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/dee-publicacoes-anexos/documento-de-trabalho-001-2018-uber.pdf>. Acesso em 20.09.2018.

35 Em reportagem veiculada em 01.08.2016, com o título “Com Uber em Curitiba, radiotáxis investem em melhorias e capacitação”, indica-se que “Radiotáxis de Curitiba têm investido para atrair e fidelizar clientes depois que a Uber – aplicativo de transporte individual – passou a operar na cidade. As ações vão desde desconto na corrida, estratégias de mercado a investimento na capacitação dos motoristas e atendentes de call center”. Disponível em <http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2016/08/com-uber-em-curitiba-radiotaxis-investem-em-melhorias-e-capacitacao.html>. Acesso em 20.09.2018.

36 Como ressalta Daniel Sarmiento, “é evidente que o transporte coletivo de passageiros constitui serviço público – não só por expressa determinação constitucional (art 30, V, CF) – como também pelo seu indiscutível caráter essencial para a coletividade. Mas será que o mesmo pode ser dito do transporte individual de passageiros? Será que o poder público tem obrigação de assegurar acesso a

**RE 1054110 / SP**

*concorrência, em regra, se revela mais vantajosa que a manutenção de uma atividade como serviço público exclusivo*<sup>37</sup>.

38. A convivência de regimes de regulação distintos no mercado de transporte individual de passageiros teve, portanto, *um impacto positivo na qualidade do serviço*. Essa foi, inclusive, a avaliação da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda – SAE/MF, na Nota Técnica nº 06013/2016<sup>38</sup>:

A sobreposição do mercado entre os dois serviços existe, permitindo a rivalidade ou concorrência entre eles – e, assim, a demanda de um serviço pode ser deslocada para o outro em razão de variáveis como preço e qualidade. Além desta rivalidade entre os dois segmentos de transporte individual existir, ressalta-se que ela é benéfica para o consumidor, pois melhora a qualidade do serviço prestado e fornece mais opções de deslocamento.

39. O regime de autorização a que estão submetidos os táxis impunha barreiras ao ingresso de novos operadores no mercado. Isso significava, na prática, uma limitação à quantidade de carros em circulação e, conseqüentemente, um obstáculo à competição – agravado pelo fato de haver controle de preço com o uso do taxímetro. A admissão de diferentes regimes de regulação para a mesma atividade, que caracteriza a denominada *assimetria regulatória*<sup>39</sup>, revelou ser o caminho

---

*carro com motorista para o transporte individual de cada cidadão? O tema será retomado mais à frente, mas a resposta não parece muito difícil*” (Daniel Sarmento, Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros: o caso Uber In. *Regulação e novas tecnologias*, 2017, p. 314.

37 Gustavo Binenbojm, Assimetria regulatória no setor de transporte coletivo de passageiros: a constitucionalidade do art. 3º da lei nº 12.996/2014, *Revista de Direito da Cidade*, v. 9, n. 3, 2017, p. 1274

38 Disponível em [http://fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/notas-tecnicas/advocacia-da-concorrenca/2016/nt-6013\\_2016.pdf](http://fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/notas-tecnicas/advocacia-da-concorrenca/2016/nt-6013_2016.pdf). Acesso em 20.09.2018.

39 Sobre assimetria regulatória v. Alexandre dos Santos Aragão, *Direito dos Serviços*

**RE 1054110 / SP**

para o aumento da competitividade, com a proporcional melhoria de bem-estar do usuário dos serviços.

40. Observe-se que essa realidade de regulação assimétrica não é nova. Trata-se de uma consequência natural dos avanços tecnológicos, que exigem do Estado a revisão dos modelos tradicionais de prestação de serviços e de regulação de atividades econômicas, para acompanhar a dinâmica do mercado e manter os estímulos à competição e à inovação. É o que já ocorre, por exemplo: (i) com o setor de portos, em que os serviços do porto organizado e das instalações portuárias nele localizadas são outorgados pelo Poder Público mediante concessão ou arrendamento de bem público (art. 1º, § 1º, da Lei nº 12.815/2013), ao passo que a exploração de instalações portuárias fora da área do porto organizado são submetidas a um regime privado de autorização (art. 1º, § 2º, da Lei nº 12.815/2013); (ii) com o setor de energia elétrica, em que a atividade de geração, conforme a sua fonte, se submete a um regime público de concessão ou a um regime privado de autorização<sup>40</sup>; e (iii) com o setor de telecomunicações, uma vez que, nos termos do art. 63 e 65 da Lei nº 9.472/1997, o regime jurídico de prestação dos serviços se classificam em públicos e privados, sendo admitida a exploração concomitante nos dois regimes.

41. A concorrência cria incentivos para que os agentes de um mercado específico aumentem a sua produção, estabeleçam preços competitivos e qualifiquem os seus bens e serviços. Esse cenário assegura vantagens para a sociedade, ampliando o direito de escolha do consumidor. A opção pela manutenção das duas modalidades de transporte individual realiza, afinal, o princípio da proteção ao consumidor, previsto no art. 170, V, da Constituição, mostrando-se como

---

*Públicos*, 2017 e Gustavo Binenbojm, Assimetria regulatória no setor de transporte coletivo de passageiros: a constitucionalidade do art. 3º da lei nº 12.996/2014, *Revista de Direito da Cidade*, v. 9, n. 3, 2017, p. 1268-1285.

40 Sobre o tema v. Vitor Rhein Shirato, A regulação do setor elétrico brasileiro, *Revista de Direito Público da Economia*, n. 53, jan/mar 2016.

**RE 1054110 / SP**

uma estratégia constitucionalmente adequada para acomodação da inovação no setor.

**III.2. As externalidades positivas: mobilidade urbana, efetivação do direito social ao transporte e preservação do meio ambiente**

42. A mobilidade urbana é um desafio que se coloca em todas as principais metrópoles do mundo e que assume proporções dramáticas no Brasil. O problema até parece ser democrático, na medida em que o trânsito é infernal para todos, ricos e pobres. Mas, na verdade, a situação é muito pior para quem depende de transporte público, que são os trabalhadores em geral. Em São Paulo, por exemplo, o tempo médio que as pessoas gastam para ir e voltar para o trabalho em um dia útil é de 93 minutos, sendo que 30% gastam mais do que 02 horas por dia se deslocando, 35% esperam o transporte por mais de 20 minutos por dia na estação, 17% percorrem mais de 12 km por viagem e 25% fazem pelo menos duas baldeações por dia<sup>41</sup>. Opções equivocadas, ao longo do tempo, priorizaram o transporte individual e rodoviário, em detrimento da qualidade do transporte público e de opções mais racionais e ambientalmente amigáveis, como as diferentes modalidades de transporte sobre trilhos (trens, metrô, VLT).

43. Nesse cenário de deficiência das políticas de transporte, a chegada dos aplicativos de transporte individual de passageiros teve um impacto positivo na capacidade de locomoção. Ainda que se trate de uma modalidade de transporte individual, não se pode desconsiderar a sua repercussão sobre a mobilidade urbana. Conforme os dados apresentados pela Uber (**doc. 109**), em pesquisa realizada pelo Instituto Datafolha, em fevereiro de 2017, 82% dos entrevistados indicaram que o transporte por aplicativo permitiu chegar a lugares onde não se acessava por táxi ou

---

41 Relatório global sobre o uso do transporte público nas grandes cidades, 2016. Disponível em:  
[https://media.wix.com/ugd/658d28\\_564ff4f46c5e4a78b618532cc4d6e231.pdf](https://media.wix.com/ugd/658d28_564ff4f46c5e4a78b618532cc4d6e231.pdf) Acesso em:  
10.05.2017



RE 1054110 / SP

transporte público. Além disso, a pesquisa acentuou que 59% das pessoas usam os serviços para chegar ou sair de uma estação de metrô/trem ou ponto de ônibus. Esses dados revelam que a modalidade privada de transporte individual atendeu uma demanda reprimida por modais de integração às linhas de transporte público.

44. Nesse contexto, deve-se recordar que a EC nº 90/2015 alterou o art. 6º da Constituição para incluir o direito ao transporte no rol de direitos sociais<sup>42</sup>. Portanto, a regulação de uma atividade que repercute sobre a mobilidade urbana *deve* ter como diretriz a efetivação desse direito social, afirmando-se, por conseguinte, a inconstitucionalidade de atos normativos que restrinjam a capacidade de locomoção nos centros urbanos.

45. Os efeitos positivos sobre o meio ambiente também devem ser considerados. O serviço de transporte individual por motorista cadastrado em aplicativo é concebido na esteira do desenvolvimento da ideia de economia de compartilhamento. Nesse cenário, em que a aquisição de bens e a contratação de serviços de forma permanente cede lugar ao uso e a prestação apenas quando necessário, o consumo colaborativo *“privilegia justamente o acesso em detrimento da aquisição de propriedade sobre os bens que não serão explorados em todo o seu potencial”*<sup>43</sup>. Na nova realidade mundial de escassez de bens, incentivar o aproveitamento da capacidade ociosa de bens e serviços é uma medida que promove a sustentabilidade. Nesse passo, permitir que proprietários de carros particulares ampliem a destinação de seu bem para que terceiros usufruam das suas utilidades tem indiscutível impacto social e ambiental. É o que se extrai de estudo do *Massachusetts Institute of*

---

42 CF/1988, Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

43 Carlos Afonso Pereira de Souza; Ronaldo Lemos, Aspectos Jurídicos da Economia do Compartilhamento: função social e tutela da confiança, *Revista de Direito da Cidade*, v. 8, n. 4, p. 1760.

**RE 1054110 / SP**

*Technology – MIT*, divulgado em 16 de janeiro de 2018, que confirma o potencial do transporte compartilhado por meio de aplicativos para a diminuição da quantidade de veículos em circulação, melhoria do trânsito nas cidades e na emissão de poluentes<sup>44</sup>.

46. Nesse ponto, deve-se lembrar que a defesa do meio ambiente também é um princípio setorial da ordem econômica (CF/1988, art. 170, V). Diante disso, considerando as externalidades positivas que se extraem da decisão sobre a convivência do serviço de táxi com a modalidade de transporte compartilhado por aplicativo, seja em razão do incremento do bem-estar do usuário/consumidor decorrente do estímulo à competição, seja pelo impacto positivo à mobilidade urbana e ao meio ambiente, a proibição ou restrição desproporcional do transporte individual de passageiros por aplicativo também é inconstitucional por ofensa aos arts. 6º e 170, V e VI, da Constituição.

**III.3. A discussão em tribunais estrangeiros e transnacionais**

47. É certo que o debate sobre a licitude da operação de motoristas cadastrados em aplicativos de transporte compartilhado não ocorre apenas no Brasil. O tema tem sido enfrentado com frequência por diversos tribunais estrangeiros e transnacionais. No entanto, é necessário considerar, *em primeiro lugar*, que, no Brasil, a Lei nº 13.683/2018, com as alterações promovidas na Lei nº 12.587/2012, encerrou o debate sobre a *licitude* dessa modalidade de transporte individual: a atividade foi expressamente autorizada. *Em segundo lugar*, é preciso ter em conta que grande parte do debate internacional recaiu sobre a natureza da atividade, de modo a identificar qual seria o conjunto regulatório

---

44 O estudo do MIT afirma, no original, que “*Ride-sharing services are transforming urban mobility by providing timely and convenient transportation to anybody, anywhere, and anytime. These services present enormous potential for positive societal impacts with respect to pollution, energy consumption, congestion, etc*”. Disponível em <http://www.pnas.org/content/pnas/early/2017/01/01/1611675114.full.pdf>. Acesso em 20.09.2018.

**RE 1054110 / SP**

aplicável: a disciplina relativa ao transporte ou aquela própria de empresas de tecnologia e informação<sup>45</sup>. No caso brasileiro, a discussão também foi solucionada pelo legislador federal, ao afirmar que o transporte remunerado privado individual de passageiros integra o plano de mobilidade urbana e se submete às normas dos arts. 11-A e 11-B da Lei nº 12.587/2012 (Lei de mobilidade urbana).

48. De toda forma, é relevante destacar que: (i) em 10 de agosto de 2018 foi publicada lei que regulamentou o transporte individual por aplicativos em Portugal<sup>46</sup>; (ii) na Inglaterra, em junho de 2018, a *Uber* renovou a sua licença para operar em Londres<sup>47</sup>; e (iii) a Corte de Cassação francesa, embora tenha proibido o funcionamento do *UberPop*, plataforma que organiza corridas a preços mais baixos, considerou lícita a operação do *Uber* por não verificar violação a princípios da ordem econômica<sup>48</sup>. Como se nota, assim como fez o legislador brasileiro, as decisões judiciais e legislativas pelo mundo caminham para a regulamentação da nova modalidade de transporte individual, sem considerá-la uma atividade ilícita.

**Parte III**

**SOLUÇÃO DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL**

**IV. A INCONSTITUCIONALIDADE DA PROIBIÇÃO OU RESTRIÇÃO EXCESSIVA**

---

45 Em 20.12.2017, a Corte de Justiça da União Europeia decidiu que a *Uber* é uma empresa de transportes e deve ser regulada como prestadora de serviços de transportes em todos os países membros da UE. Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/PDF/?uri=uriserv%3AOJ.C\\_.2018.072.01.0002.01.POR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/PDF/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2018.072.01.0002.01.POR). Acesso em 20.09.2018.

46 A Lei portuguesa nº 45/2018 dispõe sobre o “*regime jurídico da atividade de transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados a partir de plataforma eletrônica*”.

47 A renovação da licença de operação foi concedida por decisão judicial, que determinou à agência reguladora local a emissão da autorização de funcionamento. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/06/juiza-autoriza-concessao-de-nova-licenca-de-operacao-a-uber-em-londres.shtml>. Acesso em 20.09.2018.

48 Disponível em <https://juricaf.org/arret/FRANCE-COURDECASSATION-20170131-1587770>. Acesso em

**RE 1054110 / SP**

DE ATIVIDADE PRIVADA

**IV.1. Os limites regulatórios da atividade privada de transporte individual de passageiros por aplicativo**

49. 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”.

50. A partir dessas premissas é possível extrair três conclusões para a solução da questão constitucional submetida neste recurso extraordinário com repercussão geral. A *primeira* é a de inconstitucionalidade da proibição da atividade de transporte remunerado individual por motoristas cadastrados em aplicativos. A *segunda*, a de que é igualmente inconstitucional a edição de regulamento e exercício de fiscalização que, na prática, inviabilize a atividade. A *terceira*, a de que se deve preservar o mercado concorrencial, de modo a que não se substitua um monopólio “de fato” por outro em prejuízo ao usuário/consumidor.

51. A primeira conclusão é suficiente para a resolução do caso concreto subjacente à repercussão geral: a Lei paulistana nº 16.279/2015, que proíbe o uso de carros particulares cadastrados em aplicativos para o transporte remunerado individual de pessoas é *inconstitucional* por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência. Como já se destacou, no entanto, há situações normativas que não traduzem uma proibição *expressa*, mas *implícita* da atividade. Nesses casos, a edição de atos regulamentares e fiscalizatórios, embora tenha propósitos legítimos -

**RE 1054110 / SP**

evitar a concorrência injusta em relação aos agentes preestabelecidos e preservar a segurança do consumidor -, pode se converter em uma inconstitucionalidade. E aqui é necessário detalhar a *segunda* e a *terceira* conclusões, de modo que elas também retratem proposições objetivas para a fixação de tese em repercussão geral. A tarefa consiste em identificar os limites regulatórios da atividade privada de transporte individual de passageiros por aplicativo.

52. Para tanto, é importante recordar que, historicamente, a regulação do mercado de táxi teve por fundamento a correção de falhas de mercado que envolviam: (i) a proteção do passageiro pela existência de assimetria de informação, de modo a coibir a cobrança abusiva de preço e a realização de trajetos desnecessários; e (ii) o aumento do número de carros com impacto negativo sobre trânsito e poluição. A solução encontrada para correção dessas falhas foi, respectivamente, estabelecer: (i) controle de preço, com a fixação de tarifa em taxímetro; e (ii) barreiras à entrada, com a submissão da atividade à autorização estatal. A limitação ao ingresso de novos agentes, somada à submissão da atividade a preços controlados, evidenciou uma *falha regulatória*: propiciou a criação de um monopólio “de fato” no setor. Como visto, apenas com a chegada do transporte compartilhado por aplicativo é que se pôde criar incentivos para superar as ineficiências do serviço de táxi.

53. Desse quadro, é possível extrair o equívoco da opção pela regulação de entrada e de preço no setor, uma vez que inviabilizou a concorrência, restringiu de forma excessiva a livre iniciativa e prejudicou o consumidor/usuário dos serviços. A constatação da falha regulatória em relação aos táxis deve servir de orientação para a regulação do transporte privado por motorista cadastrado em aplicativo. E, de fato, essa foi a diretriz adotada pelo legislador. A Lei nº 13.640/2018, ao inserir os arts. 11-A e 11-B na Lei nº 12.587/2012 (Lei de mobilidade urbana), não submeteu a atividade a controle de preço nem de entrada. As propostas legislativas para submeter o transporte privado individual a autorização,

**RE 1054110 / SP**

placa especial e identificação foram rejeitadas durante a tramitação do Projeto de Lei nº 5587/2016.

54. 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.

55. 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

**RE 1054110 / SP**

restringir a concorrência e viola a livre iniciativa.

56. *Em terceiro lugar*, porque os ganhos que se obteve com a tecnologia mitigaram os riscos que se buscava minimizar com o controle de preço e de entrada. Veja-se que a contratação de transporte por aplicativo fornece ao usuário (i) informações sobre o perfil do motorista; (ii) avaliação de segurança e conforto de veículo; (iii) o trajeto a ser percorrido; e (iv) a estimativa de preço. Esse conjunto atribuiu ao consumidor a capacidade de efetiva escolha, que até então era afetada pela assimetria de informação. O número de veículos em operação, por sua vez, passa a ser determinado pela própria demanda do mercado, mas com a vantagem da economia de compartilhamento de se atribuir maior utilidade a bens com capacidade ociosa.

57. Há, por fim, que se considerar o argumento de atuação predatória do transporte privado de passageiros em relação ao serviço de táxi. É certo, que em contextos em que uma mesma atividade está submetida a graus diversos de intervenção<sup>49</sup>, é necessário que o Poder Público atue para assegurar a concorrência, corrigindo os efeitos de uma competição imperfeita. A atuação de motoristas por aplicativo e a de táxis, contudo, sequer permite afirmar a coincidência exata de mercado. Veja-se que motoristas cadastrados em aplicativos não podem buscar passageiros por circulação em ruas (sistema de bandeirada). Esse continua sendo um mercado exclusivo da modalidade *pública* do transporte individual. Da mesma forma, o Poder Público concede aos táxis, mas não aos operadores de transporte individual privado de passageiros, pontos específicos em locais de embarque privilegiado, como aeroportos e rodoviárias, nem locais reservados de estacionamento público (pontos de táxi). A concorrência ocorre, portanto, apenas na chamada por aplicativo, cabendo ao consumidor a escolha do serviço que lhe for mais conveniente.

---

<sup>49</sup> A caracterização da assimetria regulatória como a submissão de competidores a diferentes graus de intervenção pode ser lida em Sergio Guerra, *Regulação estatal e novas tecnologias*, *Interesse Público*, ano 18, n. 100, nov/dez 2016, p. 201-214.

**RE 1054110 / SP**

58. Note-se, ainda, que o transporte privado individual tampouco possui isenção tributária para aquisição de veículo, nem conta com acesso a faixas seletivas de trânsito. Esse cenário afasta a existência de competição injusta. A inexistência de concorrência desleal foi, inclusive, afastada pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE<sup>50</sup>. Em estudo que avaliou especificamente a entrada da *Uber* no mercado entre 2014 e 2016, indicou-se a ausência de danos à concorrência em relação ao serviço de táxi chamado por aplicativo. Afirmou-se que a entrada de novos ofertantes no mercado de transporte remunerado individual de passageiros solucionou “*algumas falhas de mercado presentes no referido setor, tornando defasada a regulação atual dos serviços de táxi*”. Além disso, o CADE atestou que “*inicialmente a entrada da Uber em um município pode ter um efeito grande, reduzindo substancialmente o número de corridas de táxi, mas com o passar do tempo ocorre uma recuperação gradativa do número de corridas do setor incumbente*”. Diante disso, o que se percebe é que cabe ao serviço de táxi promover a qualificação de sua atuação para que se mantenha atrativo ao consumidor. De forma complementar, é necessário amadurecer o debate legislativo sobre a gradual desregulamentação dos táxis no que se diz respeito a barreiras à entrada e à liberdade tarifária. Esse pode ser um caminho para ampliar a concorrência, com proporcional benefício ao consumidor, no que se refere a qualidade, segurança e preços.

V. CONCLUSÃO

59. Diante do exposto, voto pelo **desprovemento** do recurso extraordinário, 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,*

---

50 Disponível em <http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/dee-publicacoes-anexos/documento-de-trabalho-001-2018-uber.pdf>. Acesso em 20.09.2018.



**RE 1054110 / SP**

*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).*

06/12/2018

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.054.110 SÃO PAULO**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. ROBERTO BARROSO</b>
<b>RECTE.(S)</b>	<b>: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: DJENANE FERREIRA CARDOSO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ANDREA RASCOVSKI ICKOWICZ</b>
<b>RECDO.(A/S)</b>	<b>: CONFEDERACAO NACIONAL DE SERVICOS - CNS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RICARDO OLIVEIRA GODOI</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MARCELO MONTALVAO MACHADO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: UBER DO BRASIL TECNOLOGIA LTDA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: TATIANA SALLES</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: FEDERAÇÃO DOS TAXISTAS AUTÔNOMOS DO ESTADO DE SÃO PAULO - FETACESP</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ANELIZA HERRERA</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: BRASSCOM - ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO E COMUNICACAO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: VICENTE COELHO ARAÚJO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SINDICATO DOS TRANSPORTADORES AUTÔNOMOS RODOVIÁRIOS DE PESSOAS, DE BENS E DE CARGAS DE RIO CLARO, SP - SINTRARC</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: CHRYSTIAN ALEXANDER GERALDO LINO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE O2O - ABO2O</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: CAIO SCHEUNEMANN LONGHI</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: CABIFY AGÊNCIA E SERVIÇOS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS LTDA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: GLÁUCIA MARA COELHO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: 99 TECNOLOGIA LTDA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MARIO COSAC OLIVEIRA PARANHOS</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SINDICATO DOS CONDUTORES AUTÔNOMOS DE VEÍCULOS RODOVIÁRIOS DE FLORIANÓPOLIS (SCAVR)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ADRIANO TAVARES DA SILVA</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO ECONÔMICO DO MINISTÉRIO DA FAZENDA</b>

**RE 1054110 / SP**

**AM. CURIAE.** :UNIÃO  
**ADV.(A/S)** :ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**AM. CURIAE.** :SINDICATO DOS TAXISTA DE PORTO ALEGRE -  
SINTAXI  
**ADV.(A/S)** :GUILHERME FANGANITO  
**AM. CURIAE.** :SINDICATO INTERMUNICIPAL DOS CONDUTORES  
AUTÔNOMOS DE VEÍCULOS RODOVIÁROS,  
TAXISTAS E TRANSPORTADORES RODOVIÁRIOS  
AUTÔNOMOS DE BENS DE MINAS GERAIS -  
SINCAVIR/MG  
**ADV.(A/S)** :FERNANDO AUGUSTO PEREIRA CAETANO

**VISTA**

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Senhor Presidente, pela ordem.

Eu havia, no intervalo, expressado que tenho algumas questões técnicas com relação a esses dois votos que foram magnificamente enunciados, assim como também as sustentações orais da tribuna que foram muito substanciosas.

Mas tem um pequeno ponto que eu queria esclarecer. E vou pedir vênia, se os Colegas concordarem, para pedir vista antecipadamente. E a minha dúvida é a seguinte: com relação a ADPF 499, o art. 1º da Lei 10.553, de 2016, de Fortaleza, que é atacada nesta ADPF, menciona transporte público individual. Mas o Ministro Barroso trouxe à colação - a meu ver, de forma muito oportuna - que a Lei federal 12.587/2012 - que institui diretrizes da política nacional de mobilidade urbana - traz uma distinção muito sofisticada e correta, no art. 4º, VIII, entre transporte individual - que nesta seção que se dedica a definições, é conceituado como serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para realização de viagens individualizadas. Isso está no inciso VIII. Por sua vez, o inciso X desse mesmo dispositivo, art. 4º, define transporte remunerado privado individual de passageiros como sendo o serviço remunerado de transporte de passageiros não aberto ao público, para realização de

**RE 1054110 / SP**

viagens individualizadas ou compartilhadas, solicitadas, exclusivamente, por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede.

Portanto, a minha dúvida - e eu trarei com a maior brevidade possível o meu voto vista - é para esclarecer, pelo menos a mim - se esse art. 1º da lei de Fortaleza, quando fala em transporte público individual, abrange também o uso de carros particulares contratados por meio de aplicativos. Mas apenas essa questão técnica - que me parece até interessante ser um pouco mais desenvolvida - eu trarei, com a maior brevidade possível.

Peço vista antecipada então, Senhor Presidente.

O SENHOR RODRIGO SARAIVA MARINHO (ADVOGADO) - Posso fazer um esclarecimento, Excelência? É só um esclarecimento rápido sobre o tema aludido.

Apesar de a lei falar em transporte público individual de passageiros, foram apreendidos dentro desses autos - e consta nos autos - pelo menos dez transportes individuais, carros particulares foram apreendidos nessa sequência. É só para explicar isso.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Essa é justamente a dúvida que eu tenho, até porque o Ministro Fux, quando iniciou seu voto, já fez menção à ementa, dizendo que já a ementa fala em proibição, etc.. Mas trata-se de um outro tipo de transporte. Há uma pequena incongruência entre a ementa da lei de Fortaleza e este art. 1º, do ponto de vista conceitual, terminológico.

É apenas essa pequena dúvida que eu trarei. Penso que poderei verticalizar um pouco mais essa questão, mas ela será trazida com a maior brevidade possível.

Agradeço ao advogado.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.054.110**

PROCED. : SÃO PAULO

**RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO**

RECTE.(S) : CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

ADV.(A/S) : DJENANE FERREIRA CARDOSO (218877/SP)

ADV.(A/S) : ANDREA RASCOVSKI ICKOWICZ (130317/SP)

RECDO.(A/S) : CONFEDERACAO NACIONAL DE SERVICOS - CNS

ADV.(A/S) : RICARDO OLIVEIRA GODOI (23363-A/PA, 143250/SP)

ADV.(A/S) : MARCELO MONTALVAO MACHADO (34391/DF, 4187/SE, 357553/SP)

AM. CURIAE. : UBER DO BRASIL TECNOLOGIA LTDA

ADV.(A/S) : TATIANA SALLES (177732/RJ)

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO DOS TAXISTAS AUTÔNOMOS DO ESTADO DE SÃO PAULO - FETACESP

ADV.(A/S) : ANELIZA HERRERA (181617/SP)

AM. CURIAE. : BRASSCOM - ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO E COMUNICACAO

ADV.(A/S) : VICENTE COELHO ARAÚJO (DF013134/)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS TRANSPORTADORES AUTÔNOMOS RODOVIÁRIOS DE PESSOAS, DE BENS E DE CARGAS DE RIO CLARO, SP - SINTRARC

ADV.(A/S) : CHRYSTIAN ALEXANDER GERALDO LINO (194177/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE O2O - ABO2O

ADV.(A/S) : CAIO SCHEUNEMANN LONGHI (222239/SP)

AM. CURIAE. : CABIFY AGÊNCIA E SERVIÇOS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS LTDA

ADV.(A/S) : GLÁUCIA MARA COELHO (173018/SP)

AM. CURIAE. : 99 TECNOLOGIA LTDA

ADV.(A/S) : MARIO COSAC OLIVEIRA PARANHOS (342837/SP)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS CONDUTORES AUTÔNOMOS DE VEÍCULOS RODOVIÁRIOS DE FLORIANÓPOLIS (SCAVR)

ADV.(A/S) : ADRIANO TAVARES DA SILVA (SC025660/)

AM. CURIAE. : SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO ECONÔMICO DO MINISTÉRIO DA FAZENDA

AM. CURIAE. : UNIÃO

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS TAXISTA DE PORTO ALEGRE - SINTAXI

ADV.(A/S) : GUILHERME FANGANITO (RS081966/)

AM. CURIAE. : SINDICATO INTERMUNICIPAL DOS CONDUTORES AUTÔNOMOS DE VEÍCULOS RODOVIÁRIOS, TAXISTAS E TRANSPORTADORES RODOVIÁRIOS AUTÔNOMOS DE BENS DE MINAS GERAIS - SINCAVIR/MG

ADV.(A/S) : FERNANDO AUGUSTO PEREIRA CAETANO (73162/MG)

**Decisão:** Após os votos dos Ministros Roberto Barroso (Relator) e Luiz Fux, que negavam provimento ao recurso extraordinário, pediu vista dos autos o Ministro Ricardo Lewandowski. Falaram: pela recorrida, o Dr. Orlando Maia Neto; pelo amicus curiae UBER

DO BRASIL TECNOLOGIA LTDA, o Dr. Carlos Mário da Silva Velloso Filho; pelos amici curiae BRASSCOM - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO e 99 TECNOLOGIA LTDA, o Dr. André Zonaro Giacchetta; pelo amicus curiae CABIFY AGÊNCIA E SERVIÇOS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS LTDA, o Dr. José Alexandre Ferreira Sanches; pelo amicus curiae SINDICATO DOS TAXISTAS DE PORTO ALEGRE - SINTAXI, o Dr. Alexandre Camargo; e, pelo amicus curiae SINDICATO INTERMUNICIPAL DOS CONDUTORES AUTÔNOMOS DE VEÍCULOS RODOVIÁRIOS TAXISTAS E TRANSPORTADORES RODOVIÁRIOS AUTÔNOMOS DE BENS DE MINAS GERAIS - SINCAVIR/MG, o Dr. Fernando Augusto Pereira Caetano. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Cármen Lúcia. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 6.12.2018.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello e Cármen Lúcia.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Luciano Mariz Maia.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário

08/05/2019

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.054.110 SÃO PAULO**

**VOTO**  
**(VISTA)**

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski**:

1. Trata-se de recurso extraordinário contra acórdão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TJSP que declarou a inconstitucionalidade da Lei 16.279/2015, 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, e dá outras providências”. Eis a ementa desse julgado:

“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 PRINCÍPIOLÓGICO E DE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS MUNICÍPIOS. ATO NORMATIVO QUE NÃO INVADIRIA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONSTITUCIONAL DE ENTE FEDERADO DIVERSO – TEMA CENTRAL DA

**RE 1054110 / SP**

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



**RE 1054110 / SP**

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. RE.**

A recorrente, Câmara Municipal de São Paulo, alega, inicialmente, que o acórdão recorrido não deve subsistir, uma vez que afronta os arts. 5º, XIII, XXXII e LIV; 30, I, II e V; 125, § 2º; 170, V e parágrafo único, e 175, todos da Constituição da República.

Sustenta, para tanto, que, “ao declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 16.279/15, o [TJSP] citou apenas os artigos 144 e 275 da Constituição Estadual, os quais contêm, respectivamente, norma remissiva à Constituição federal e mera atribuição do dever de promover a defesa do consumidor, o que, *data venia*, não pode embasar a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal em tela”.

Argumenta, na sequência, que “a Recorrida é uma associação heterogênea de federações, que não representa o segmento de prestadores de serviços de transportes, e, ainda, representa uma infinidade de outras categorias de serviços sem pertinência com o assunto tratado na presente ação, o que retira sua legitimidade para representar a classe de ‘prestadores de serviço de transporte individual’ em ação direta de constitucionalidade”.

**RE 1054110 / SP**

Aduz, ainda, que, “nos termos da legislação federal e municipal, o serviço de transporte individual remunerado de passageiros é serviço de interesse público que integra o sistema de transporte urbano. Consiste em tema de interesse inequivocamente local, amparado pelo art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal, como, aliás, reconhecido no v. acórdão recorrido”.

Registra, outrossim, que, “ao editar a Lei Municipal n. 16.279/15, veio dar cumprimento ao quanto estabelecido no artigo 12 da Lei Federal n. 12.587/12, que institui diretrizes básicas da Política Nacional de Mobilidade Urbana, em atenção ao comando constitucional disposto no artigo 22, IX, da Lei Maior”.

Defende, ademais, que “a legislação questionada não só dispõe de fundamentos e critérios razoáveis e proporcionais, como também prima pela segurança e demais interesses dos consumidores”.

Ao final, formula os seguintes requerimentos:

“a) extinguir-se o feito sem resolução de mérito, por fazer confronto direto com a Constituição Federal (arts. 1º, IV, e 170, “caput”, e IV, V e parágrafo único, e 5º, LIV, c.c. 125, § 2º, todos da CF); e, ainda, por ausência de legitimidade ativa *ad causam* da Confederação Autora (art. 103, IX, CF);

b) e/ou, no mérito, julgar-se totalmente improcedente a demanda, declarando-se a constitucionalidade da Lei Municipal n. 16.279/2015, em adequada observância aos artigos 1º, IV; 5º, LIV e XXXII; 22, IX; 30, I, II e V; 125, § 2º; 170, V e parágrafo único, e 175, todos da Constituição Federal”.

**3. Contrarrazões.**

A Confederação Nacional de Serviços – CNS afirma que “o diploma

**RE 1054110 / SP**

possibilita o exercício do transporte individual de passageiros apenas àqueles que atendem às exigências referentes à atividade dos taxistas, uma das modalidades de transporte individual”, e ainda proíbe “a associação entre empresas operadoras de aplicativos referentes ao transporte privado individual e estabelecimentos comerciais”.

Dessa forma, acaba por impedir “a atuação de motoristas profissionais que [...] desejam ingressar no transporte privado individual de passageiros, criando indevida reserva de mercado” e ainda “atinge diretamente as sociedades empresárias desenvolvedoras dos aplicativos que objetivam facilitar o contato entre tais motoristas e possíveis passageiros, proibindo o exercício de sua atividade empresarial”.

Diante disso, sustenta que “a lei impugnada viola os princípios da liberdade de iniciativa, da liberdade de exercício de qualquer trabalho e da livre concorrência e o direito de escolha dos consumidores e que a lei impugnada trata de matéria da competência legislativa privativa da União”.

**4. Informações do processo.**

Em 13/10/2017, este Supremo Tribunal reconheceu a repercussão geral da questão constitucional suscitada (Tema 967 da Repercussão Geral).

Foram admitidos como *amici curiae* Uber do Brasil Tecnologia Ltda.; a Federação dos Taxistas Autônomos do Estado de São Paulo; BRASSCOM – Associação Brasileira das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação; o Sindicato dos Transportadores Autônomos Rodoviários de Pessoas, de Bens e de Cargas de Rio Claro, SP – SINTRARC; Associação Brasileira de O2O (ABO2O); Cabify – Agência e Serviços de Transporte de Passageiros Ltda.; a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda; 99 Tecnologia

**RE 1054110 / SP**

Ltda.; o Sindicato dos Condutores Autônomos de Veículos Rodoviários de Florianópolis – SCAVR; a União Federal; o Sindicato dos Taxistas de Porto Alegre – SINTAXI; e o Sindicato Intermunicipal dos Condutores Autônomos de Veículos Rodoviários, Taxistas e Transportadores Rodoviários Autônomos de Bens de Minas Gerais – SINCAVIR/MG.

**5. PGR.**

O Ministério Público Federal, em parecer da lavra do Subprocurador-Geral da República Paulo Gustavo Gonet Branco, manifestou-se pelo não provimento do recurso.

**6. Voto do Relator.**

O Ministro Roberto Barroso nega provimento ao recurso.

**7. Sugestão de manifestação.**

**7.1. Inconstitucionalidade formal.**

Para melhor visualização do alcance normativo da lei que é objeto de questionamento, transcrevo seu teor:

“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

**RE 1054110 / SP**

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”.

A Constituição Federal, por sua vez, estabelece a competência privativa da União para legislar sobre as diretrizes da política nacional de transportes (art. 22, IX), além de trânsito e transporte (art. 22, XI), da seguinte forma:

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

**RE 1054110 / SP**

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

[...]

IX - diretrizes da política nacional de transportes;

[...]

XI - trânsito e transporte;”

Prevê, ainda, a competência privativa dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I) e a competência exclusiva administrativa prevista nos incisos III ao IX do art. 30.

No julgamento do ARE 639.496, de relatoria do Ministro Cezar Peluso, o Supremo Tribunal Federal decidiu, 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”.

Em memorial, a União Federal, admitida nestes autos como *amici curiae*, ressaltou os seguintes aspectos que bem demonstram ter o Município de São Paulo extrapolado sua competência legislativa local, inclusive por já haver, no âmbito federal, legislação dispendo sobre a matéria:

“A Constituição Federal determina que a competência para legislar sobre as diretrizes da política nacional de transportes e sobre trânsito e transporte é privativa da União (art. 22, IX e XI), bem como atribui à União a competência administrativa exclusiva para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive de transportes urbanos ( art. 21, XX).

**Dentro de seu mister constitucional, a União, por meio da Lei Federal nº 12.587/2012, dispôs sobre as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), apresentando como seu principal objetivo ‘a integração entre**

**RE 1054110 / SP**

**os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do município’.**

**A referida Lei Federal, dentre as diversas formas de transportes urbanos, prevê o serviço remunerado de transporte individual de passageiros, que pode ter natureza pública ou privada (art. 3º, § 2º, III, ‘a’ e ‘b’), in verbis:**

Art. 3º 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.

(...)

§ 2º Os serviços de transporte urbano são classificados:

(...)

III - quanto à natureza do serviço:

a) público;

b) privado.

O transporte público individual de passageiros é definido como ‘serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas’ (art. 4º, VIII, da Lei nº 12.587/2012). De acordo com o art. 2º da Lei nº 12.468/2011, o transporte público individual remunerado de passageiros é atividade privativa dos profissionais taxistas.

**Quanto ao transporte privado individual de passageiros, define o art. 4º, X, Lei nº 12.587/2012, com redação dada pela Lei nº 13.640/2018, que se trata de ‘serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para a realização de viagem individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede.’**

**Observa-se que o ente central, dentro do exercício de suas competências constitucionais, estabeleceu claramente**

**RE 1054110 / SP**

**dois modelos bem definidos de transporte remunerado individual de passageiros, diferenciando o serviço prestado pelos taxistas (transporte público individual) do serviço prestado por motoristas de aplicativos, tais como *Uber*, *Cabify*, *99Pop* e afins (transporte privado individual).**

Se existia qualquer dúvida quanto à possibilidade de transporte remunerado de pessoas em veículos particulares cadastrados através de aplicativos, a Lei Federal nº 13.640/2018, popularmente conhecida como 'Lei do Uber', regulamentando o transporte remunerado privado individual de passageiros, trouxe expressa previsão, no âmbito da Política Nacional de Mobilidade Urbana, para a prestação desse serviço.

De acordo com a NOTA TÉCNICA 29/2018/GEPLAN/DEPLAN/SEMOB-MCIDADES, da Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades, visando a evitar conflitos com a lei que regulamenta a profissão de taxista (Lei nº 12.468/2011), buscou-se descaracterizar o transporte remunerado de pessoas em veículos particulares cadastrados em aplicativos como sendo público, ou de utilidade pública, recebendo, então, a denominação de transporte remunerado privado individual de passageiros, como é possível observar na definição incluída no artigo 4º, X, da Lei nº 12.587/2012.

**Vale destacar que a redação da Lei nº 13.640/2018 foi objeto de intensa discussão no Congresso Nacional. O projeto original aprovado pela Câmara dos Deputados (PLC nº 28/2017) determinava que os motoristas desse tipo de transporte deveriam 'possuir e portar autorização específica emitida pelo poder público municipal ou do Distrito Federal do local da prestação do serviço autorizado'. Tal previsão, no entanto, não foi aprovada pelo Senado Federal, prevalecendo a decisão política de que não é necessária autorização prévia emitida pelas autoridades locais para o exercício da atividade de transporte privado individual de passageiros.**

**Aos municípios e ao Distrito Federal coube a regulamentação e a fiscalização do serviço no âmbito de seus**



**RE 1054110 / SP**

**territórios, consoante a redação do art. 11-A da Lei nº 12.587/2012:**

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 (DPV AT);

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.

No que se refere à regulamentação local, com fundamento nas competências previstas no art. 30, I e II, da Constituição Federal, compete aos municípios suplementar, no que couber, as diretrizes nacionais já fixadas na Lei nº 12.587/2012. Neste ponto, ressalta-se que o legislador federal não deixou margem para que a regulamentação municipal pudesse dispor sobre a proibição de uma modalidade de transporte urbano expressamente prevista na PNMU.

Ademais, esta regulamentação não é obrigatória, tendo lugar apenas nos entes que assim optarem (art. 11-B, *caput*, da Lei nº 12.587/12). Deste modo, atendidos pelos motoristas os requisitos mínimos previstos na Lei nº 12.587/12 (art. 11-B, I, II, III e IV), restam legalmente autorizados os serviços de

**RE 1054110 / SP**

transporte individual privado de passageiros por intermédio de aplicativos.

Nesse contexto, ao proibir, no âmbito da Cidade de São Paulo, o transporte remunerado de pessoas em veículos particulares cadastrados através de aplicativos para locais pré-estabelecidos, bem como definir que o táxi é o único serviço remunerado permitido para transporte individual de passageiros, a Lei Municipal nº 16.279/2015 viola a Política Nacional de Mobilidade Urbana, bem como a expressa previsão da legislação federal quanto ao transporte remunerado privado individual de passageiros como modalidade de serviço de transporte urbano, extrapolando a competência constitucional do ente local para dispor sobre a matéria”.

Com a mesma compreensão, este Supremo Tribunal já se manifestou em casos análogos, nos quais se discutia a competência para legislar sobre licenciamento de motocicletas para transporte de passageiros, os chamados “mototáxis”:

“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, de minha relatoria).

“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

**RE 1054110 / SP**

transporte(art. 22, XI, CF). 5. Precedentes (ADI 2.606/SC). 6. Procedência da ação” (ADI 3135, Rel. Min. Gilmar Mendes).

“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, Rel. Min. Sepúlveda Pertence).

“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, Rel. Min. Maurício Corrêa).

**7.2. Inconstitucionalidade material.**

Sob o aspecto material, a Advocacia-Geral da União ressaltou, essencialmente, que a Lei Federal 12.587/2012 dispôs sobre as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), apresentando como seu principal objetivo “a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do município”.

**RE 1054110 / SP**

Com efeito, “a PNMU classifica os serviços de transporte urbano quanto à sua natureza em **público** e **privado** (art. 3º, § 2º, III, ‘a’ e ‘b’). O transporte **público** individual de passageiros é aquele aberto ao público e desenvolvido privativamente pelos taxistas, consoante art. 4º, VIII, da Lei nº 12.587/12 c/c art. 2º da Lei nº 12.468/2011. Por sua vez, o transporte remunerado **privado** individual de passageiros é realizado exclusivamente entre motoristas e usuários cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede (art. 4º, VIII, da Lei nº 12.587/12)” (grifos no original).

Daí por que a União reforça que

“A diferenciação evidenciada pela legislação federal deixa claro que o uso de carros particulares cadastrados em aplicativos para o transporte remunerado individual de pessoas enquadra-se como **serviço de transporte urbano de natureza privada**, sendo considerada, portanto, uma **atividade econômica lícita**.

Pela leitura do art. 170 da Constituição Federal, a ordem econômica fundamenta-se, entre outros princípios, na **livre iniciativa, na livre concorrência e na defesa do consumidor**. Nesse escopo, a dúvida que surge quanto à constitucionalidade material da norma é se o Município poderia vedar o exercício de atividade econômica lícita, conforme dispôs a legislação de São Paulo.

Note-se que **os princípios constitucionais acima** são vetores fundamentais de interpretação das normas que disciplinam as atividades econômicas. **Estabelecendo limites para o legislador infraconstitucional e para a Administração**, cuja inobservância enseja a invalidade das normas e dos atos que os contravenham.

A lei ora impugnada, ao proibir o livre exercício de atividade econômica de motoristas profissionais vinculados a aplicativos, **enfraquece a livre iniciativa e a livre concorrência**, prejudicando, ao final, os próprios consumidores, que terão seu

RE 1054110 / SP

**direito de livre escolha suprimido.** Cria-se uma indevida reserva de mercado, em favor dos profissionais taxistas, sobre qualquer tipo de transporte individual e remunerado de passageiros.

Estudo realizado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE concluiu 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'.** Como *amicus curiae* da ação direta de inconstitucionalidade estadual, o CADE destacou a importância do serviço remunerado individual de passageiros para a defesa do consumidor e da livre concorrência conforme se observa de trecho de sua manifestação:

Além disso, **sob a ótica do consumidor, a livre concorrência certamente estimularia um melhor serviço ofertado e incitaria a diminuição dos custos dos serviços de transporte individual de passageiros, o que traria benefícios não somente aos seus usuários, mas colaboraria para a melhora da qualidade da mobilidade,** possibilitando o ingresso de novos consumidores nos serviços prestados, tudo em consonância com objetivos constitucionais de pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e de garantia do bem-estar de seus habitantes, direitos previstos especificamente no art. 182 da Carta Magna, bem como contribuiria para o reforço da infraestrutura de transporte, que sabidamente não cresce na mesma velocidade da população.

(...)

Assim, **a concorrência entre motoristas do serviço de táxi e do serviço de aluguel de veículos particulares é benéfica para a sociedade,** pois permite que a população possa escolher qual serviço de transporte individual de passageiros irá utilizar. Por isso, **a introdução de aplicativos e o eventual crescimento de serviços**

**RE 1054110 / SP**

**similares ao Uber no mercado de serviço de transporte individual são pró-concorrenciais, o que melhora o bem-estar dos consumidores. (Grifou-se)**

Acrescenta-se que a restrição indevida de atividade econômica lícita é repudiada na jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal, como se afere da Súmula Vinculante nº 49, com o seguinte teor: **‘ofende o princípio da livre concorrência lei municipal que impede a instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em determinada área’**” (grifos meus e no original).

#### **8. Sugestão de dispositivo.**

Ante o exposto, julgo improcedente o recurso extraordinário.

08/05/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.054.110 SÃO PAULO

VOTO

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):** Trata-se de Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, que declarou a inconstitucionalidade da Lei Municipal 16.279/2015, 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*”. O acórdão recorrido possui a seguinte ementa (fls. 911-913, Vol. 5):

“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 PRINCÍPIOLÓGICO E DE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS MUNICÍPIOS.

ATO NORMATIVO QUE NÃO INVADE COMPETÊNCIA

**RE 1054110 / SP**

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 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



**RE 1054110 / SP**

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”.

No apelo extremo, interposto em 22/11/2016, a Câmara Municipal de São Paulo e seu Presidente sustentam, com fulcro no artigo 102, III, “a”, da Constituição Federal, violação aos artigos 5º, incisos XIII, XXXII e LIV; 30, incisos I, II e V; 125, § 2º; 170, inciso V e parágrafo único; e 175, todos da CF/1988.

Alega a parte recorrente que, ao declarar a inconstitucionalidade da lei, “o acórdão recorrido não indicou padrão de confronto direto na Constituição do Estado de São Paulo” (fl. 165, Vol. 5), mas sim na Constituição Federal, pois se utilizou, na verdade, dos princípios da ordem econômica (arts. 1º e 170 da CF/1988) e da razoabilidade/proporcionalidade (art. 5º, LIV, da CF/88) como fundamentos. Aduz, portanto, usurpação de competência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL para o controle de constitucionalidade abstrato sob o paradigma da Constituição Federal. Afirma que a citação pela CORTE dos artigos 144 e 275 da Constituição Estadual não é apta a amparar o juízo de invalidade, já que constituem normas remissivas e de atribuição generalista de dever, respectivamente. Sustenta, ademais, ofensa ao art. 103, IX, da Magna Carta, diante da ilegitimidade da parte autora para a proposição da demanda.

Defende, igualmente, a necessidade de se reconhecer o transporte

**RE 1054110 / SP**

individual remunerado de passageiros como atividade de interesse público e, por isso, sujeito a restrições na livre iniciativa e concorrência, em conformidade com o art. 170, parágrafo único, da CF/1988, o qual, combinado com o art. 30, I e II, da CF/1988, autoriza o Município a disciplinar tal restrição.

No mais, afirma que o entendimento proferido no acórdão, e não a Lei municipal declarada inconstitucional, ofende os princípios da proporcionalidade e da defesa do consumidor, tendo em vista que seria desarrazoado permitir a qualquer cidadão a prestação de serviço de transporte individual remunerado sem necessidade de obediência a qualquer norma ou regulamentação, em evidente risco à segurança dos usuários e em desacordo com o art. 12 da Lei 12.587/2012.

Em 31/1/2017, a Confederação Nacional de Serviços – CNS apresentou contrarrazões, nas quais sustentou a inadmissibilidade do recurso, ante a falta de prequestionamento e de repercussão geral, bem como considerada a impossibilidade de reexame do quadro fático e de normas locais. Afirmou que os arts. 144 e 275 da Constituição Estadual, utilizados na decisão questionada como parâmetro de controle concentrado, não são de reprodução obrigatória.

No mérito, reforçou as violações aos princípios constitucionais da livre iniciativa, da liberdade de exercício de qualquer trabalho e do direito de escolha dos consumidores.

Em 30/8/2017, em seu parecer, a Procuradoria-Geral da República opinou pelo afastamento das preliminares apontadas pela parte recorrente, dado que *“o Supremo Tribunal Federal tem admitido, para os fins a que alude o art. 125, §2º, da CF, 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 (...)”* (fl. 5, Doc. 14) e que a legitimidade ativa do recorrido é assunto de interpretação de norma local, não havendo espaço para revisão do tema na atual instância.

No mérito, opinou pelo desprovimento do recurso extraordinário, tendo em vista o acerto do acórdão recorrido em atestar a falta de

**RE 1054110 / SP**

razoabilidade da lei e sua incompatibilidade com o princípio da livre iniciativa. Relembrou, por fim, que não obstante o Tribunal de Justiça tenha afastado a inconstitucionalidade formal, prevalece no SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL o entendimento de que limitações em abstrato aos meios de transporte se inserem no domínio da competência legislativa privativa da União.

Em 13/10/2017, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, por unanimidade, reputou constitucional a questão e reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada.

Em 28/9/2018, o Min. Relator deferiu os pedidos de ingressos como *amici curiae* de (i) Uber do Brasil Tecnologia Ltda.; (ii) Federação dos Taxistas Autônomos do Estado de São Paulo; (iii) BRASSCOM - Associação Brasileira das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação; (iv) Sindicato dos Transportadores Autônomos Rodoviários de Pessoas, de Bens e de Cargas de Rio Claro, SP - SINTRARC; (v) Associação Brasileira de O2O (ABO2O); (vi) Cabify Agência e Serviços de Transporte de Passageiros Ltda.; (vii) Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda; (viii) 99 Tecnologia Ltda; (ix) Sindicato dos Condutores Autônomos de Veículos Rodoviários de Florianópolis - SCAVR; (x) União Federal; (xi) Sindicato dos Taxistas de Porto Alegre - SINTAXI; e (xii) Sindicato Intermunicipal dos Condutores Autônomos de Veículos Rodoviários, Taxistas e Transportadores Rodoviários Autônomos de Bens de Minas Gerais - SINCAVIR/MG.

É o relatório do essencial.

Sem dúvida, o propósito do legislador municipal, a exemplo de legislações editadas por tantos outros municípios brasileiros, inclusive de grandes capitais, foi o de alterar a forma como é prestado o serviço de transporte de pessoas por carros particulares, especialmente quando intermediado por plataformas eletrônicas (os “aplicativos”).

A questão que se coloca a esta CORTE, portanto, é a definição da natureza jurídica dos serviços prestados por particulares, com a

**RE 1054110 / SP**

intermediação de aplicativos eletrônicos que ofertam esse serviço a todo o público interessado. É uma realidade inteiramente nova, decorrente de novas tecnologias que deram ao cidadão comum um acesso inédito a todo tipo de informação útil a seus interesses.

No caso, a legislação sob exame pretendeu regulamentar o uso de plataformas de comunicação em rede para o deslocamento no espaço urbano – particulares se dispõem a transportar outros particulares, em seus próprios veículos, mediante remuneração, apenas com a intermediação de aplicativos que, além de cadastrar motoristas e usuários, administra esse serviço e controla as tarifas.

Importa agora saber se essa nova disponibilidade assume a feição de um serviço público e, em caso afirmativo, quem seria o ente público titular desse serviço e o regime de exploração respectivo. Ou, por outro lado, se seria uma atividade econômica livremente ao alcance de qualquer particular e qual seria a margem de regulamentação à disposição do Poder Público para conciliar essa prática com o interesse público.

O legislador federal esboçou uma resposta a esses questionamentos por meio da edição da Lei 13.640/2018, que alterou a Lei 12.587/2012, Política Nacional de Mobilidade Urbana, para definir “*transporte remunerado privado individual de passageiros*”, como o “*serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede*” (art. 4º, X, da Lei 12.587/2012). Além disso, o legislador federal atribuiu ao Municípios a competência para regulamentar certos aspectos da prestação desse serviço, relacionados à segurança dos envolvidos, à possibilidade de fiscalização pelos órgãos de trânsito e à garantia dos direitos sociais dos motoristas. Nesse sentido, os arts. 11-A e 11-B da Lei 12.587/2012 (com a redação da Lei 13.640/2018):

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

**RE 1054110 / SP**

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

**RE 1054110 / SP**

Federal caracterizará transporte ilegal de passageiros.

Agiu corretamente o legislador em definir a prática desses serviços como de natureza distinta do *transporte público individual de passageiros*, estatuído pelo Plano Nacional de Mobilidade Urbana como o “*serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas*” (art. 4º, VIII, do PNMU), bem como dos “*serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros*”, referido no art. 12 da mesma lei, do qual também constitui exemplo o serviço a cargo dos profissionais taxistas (art. 2º da Lei 12.468/2011).

O transporte remunerado por aplicativos segue uma dinâmica econômica e social próprias, atendendo a uma demanda que surgiu, em primeiro lugar, dos sérios problemas de mobilidade urbana das grandes cidades brasileiras, sobretudo a deficiência do transporte público coletivo, e das possibilidades tecnológicas ofertadas pelos aplicativos *on line*. Não vejo, assim, como qualificar essa atividade como serviço público, para sujeitá-la ao regime jurídico de direito administrativo e atribuir sua titularidade ao Estado, ainda que em regime de não exclusividade. Trata-se, ao meu ver, de necessidades sociais sendo supridas pela iniciativa de particulares, no exercício de sua liberdade de empreender em uma economia de mercado. A eventual submissão dessa realidade a um regime de autorização ou permissão pela Administração Pública esvaziaria a sua utilidade econômica.

Certamente, sendo tema de utilidade pública, caberá ao Estado regulamentar todos os aspectos necessários para o correto atendimento de todos os interesses envolvidos, até o ponto em que isso não inviabilize o pleno exercício da liberdade pelos particulares.

A União, no exercício da competência para legislar sobre política nacional de transportes e trânsito (art. 22, IX e XI), e instituir diretrizes sobre desenvolvimento urbano (art. 21, XX, da CF), editou a já mencionada Lei 12.587/2012, bem como a alterou para tratar especificamente do transporte remunerado por aplicativos. Ainda que a própria lei federal tenha reservado aos Municípios a possibilidade de

**RE 1054110 / SP**

regulamentação e fiscalização dessa atividade, há clara inconstitucionalidade formal nas leis municipais que pretenderam a proibição total da oferta de transporte remunerado via aplicativos, ou que a regulamentaram de forma incompatível com a legislação federal.

Tenho por aplicável ao caso os precedentes deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que censuram legislações locais editadas como escopo de regulamentar serviços de transporte urbano em contrariedade, ou sem o respaldo, de legislação federal. Nesse sentido, colaciono os seguintes julgados:

EMENTA: 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, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2006, DJ de 10/11/2006)

EMENTA: INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Lei nº 2.769/2001, do Distrito Federal. Competência Legislativa. Direito do trabalho. Profissão de motoboy. Regulamentação. Inadmissibilidade. Regras sobre direito do trabalho, condições do exercício de profissão e trânsito. Competências exclusivas da União. Ofensa aos arts. 22, incs. I e XVI, e 23, inc. XII, da CF. Ação julgada procedente. Precedentes. É inconstitucional a lei distrital ou estadual que disponha sobre condições do exercício

**RE 1054110 / SP**

ou criação de profissão, sobretudo quando esta diga à segurança de trânsito.

(ADI 3610, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011, DJe de 21/9/2011)

EMENTA: 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, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 18/06/2007, DJe de 2/8/2007)

Desse modo, a proibição estabelecida pela Lei Municipal 16.279/2015 de São Paulo/SP é formal e materialmente inconstitucional, pelo que NEGOU PROVIMENTO AO RECURSO e mantenho incólume o acórdão lavrado pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo.

É o voto.



08/05/2019

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.054.110 SÃO PAULO****ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Senhor Presidente, embora com o fundamento apenas no vício formal, eis que, da leitura do acórdão julgado, o sistema de aplicativo, ao meu modo de ver, é uma atividade que, preponderantemente, subsume-se ao conceito de transporte, razão pela qual detém o Estado - portanto, nos termos que disciplina o inciso XI do art. 22 da Constituição Federal-, a União, a competência para regulamentá-la.

No caso do Recurso Extraordinário 1.054.110, há uma lei municipal que, a rigor, ao invés de promover, na espacialidade que lhe é permitida, um poder regulamentar complementar, acaba proibindo, portanto, abolindo normativamente, um sistema de prestação de serviço. A Lei da Mobilidade Urbana, Lei 13.640, tratou dessa matéria, e creio que a existência de norma federal retira essa latitude legislativa dos municípios. Eu vou juntar a declaração de voto que espelha essa conclusão.

E, analisando a comunhão que há entre a atividade regulatória do Estado e a livre iniciativa no horizonte da ordem econômica, estou acolhendo apenas o vício formal, mas isso não implica alteração do resultado, por isso que acompanho o eminente Ministro Luís Roberto Barroso no não provimento do Recurso Extraordinário e, na ADPF, o eminente Ministro Luiz Fux, que acolhe a procedência da arguição.

Acompanho ambos os Relatores, mas com base nesse fundamento.

08/05/2019

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.054.110 SÃO PAULO****VOTO - VOGAL**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN:** Acolho o bem lançado relatório proferido pelo e. Ministro Roberto Barroso.

Apenas para indicar o objeto de exame deste extraordinário, trata-se de recurso interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo que, em sede de controle abstrato, reconheceu a inconstitucionalidade da Lei do Município de São Paulo n. 16.279/2015, 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.

O Tribunal de Justiça de São Paulo, em voto denso e cuidadoso, sob a Relatoria do Des. Francisco Casconi, acolheu a alegação de inconstitucionalidade por ofensa aos arts. 144 e 275 da Constituição Estadual, ante a afronta aos princípios da livre iniciativa e da liberdade de trabalho. Rejeitou, no entanto, o argumento de inconstitucionalidade formal, reconhecendo, assim, a competência do Município para legislar sobre esse tema.

No RE, alega-se violação da competência deste Supremo Tribunal Federal para julgar a ação direta de inconstitucionalidade. Argumenta-se, nesse sentido, que os arts. 144 e 275 da constituição paulista fariam mera remissão a princípios constantes da Constituição Federal. Suscita-se vício da representação processual. Afirma-se, ainda, que a lei impugnada “veio a dar cumprimento ao quanto estabelecido no artigo 12 da Lei Federal n. 12.587/12”. Finalmente, sustenta-se que não há ofensa à livre iniciativa, nem à proporcionalidade. Assim, requer-se a extinção do feito sem resolução de mérito e, sucessivamente, o reconhecimento da constitucionalidade da lei municipal.

Como se observa da síntese dos argumentos trazidos neste extraordinário, o objeto do recurso consiste em saber se a Lei Municipal poderia ser julgada pelo Tribunal de Justiça à luz da constituição paulista

**RE 1054110 / SP**

e à luz da remissão por ela feita à CRFB.

O tema já foi objeto de exame por este Supremo Tribunal Federal. Quando do julgamento do RE 650.898, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. para o Acórdão Min. Roberto Barroso, DJe 23.08.2017, Tema 484 da Repercussão Geral, a Corte assentou que os “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”.

Ao acolher esse entendimento, a Corte confirmou a orientação segundo qual o Tribunal “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” (Rcl 10.406, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 16.09.2014).

*In casu*, os arts. 144 e 275 da Constituição do Estado de São Paulo, utilizados como parâmetro pelo Tribunal de Justiça, têm o seguinte teor:

“Artigo 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.

(...)

Artigo 275 - O Estado promoverá a defesa do consumidor mediante adoção de política governamental própria e de medidas de orientação e fiscalização, definidas em lei.

Parágrafo único - A lei definirá também os direitos básicos dos consumidores e os mecanismos de estímulo à auto-organização da defesa do consumidor, de assistência judiciária e policial especializada e de controle de qualidade dos serviços públicos.”

Esses artigos são, pois, nítida repetição de preceitos constantes da

**RE 1054110 / SP**

própria Constituição Federal, razão pela qual, na esteira dos precedentes desta Corte, não há falar-se em ofensa à competência deste Supremo Tribunal Federal. Os Tribunais de Justiça têm competência para examinar a constitucionalidade de leis municipais em face de normas das Constituições do Estado que remetem à Constituição Federal. Por isso, neste ponto, é improcedente o recurso extraordinário.

Também não merece prosperar a alegação de vício na representação processual. A pertinência temática, na presente ação, acaba por confundir-se com o mérito da demanda, na medida em que a entidade proponente afirma representar prestadores de serviço, à exceção dos de transporte. No entanto, saber se a proibição estabelecida pela lei é ou não em relação a um serviço de transporte, como defende a prefeitura, ou serviço de comunicação, como sugerem os *amici curiae*, é matéria atinente ao mérito. A dúvida dos autos recai precisamente sobre a natureza jurídica desse serviço.

Como se sabe, “a pertinência temática é verdadeira projeção do interesse de agir no processo objetivo, que se traduz na necessidade de que exista uma estreita relação entre o objeto do controle e a defesa dos direitos da classe representada pela entidade requerente” (ADI 5.837, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 16.10.2018). Nas ações de controle concentrado, que se caracterizam por serem declaratórias, nos termos do art. 23 da Lei 9.868/99, o interesse de agir deve ser considerado preenchido sempre que houver dúvida objetiva sobre a constitucionalidade da norma. É a dúvida, não a eventual improcedência do pedido, que dão à autora da ação perante o juízo *a quo* o interesse de agir. A Confederação Nacional de Serviços detém, pois, legitimidade para a propositura desta ação direta

Acolho, no entanto, a alegação formulada pela Procuradoria-Geral da República, no sentido de que não deteria o município competência para legislar sobre a matéria.

Reconheço, na hipótese, vício formal, eis que a competência para legislar sobre trânsito e transporte, nos termos do art. 22, XI, da CRFB, é privativa da União, *in verbis*:

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

**RE 1054110 / SP**

(...)

XI - trânsito e transporte;”

Nesse sentido é a jurisprudência desta Suprema Corte:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SANTA CATARINA. LICENCIAMENTO DE MOTOCICLETAS DESTINADAS AO TRANSPORTE REMUNERADO DE PASSAGEIROS. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 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. Inconstitucional a norma ordinária estadual que autoriza a exploração de serviços de transporte remunerado de passageiros realizado por motocicletas, espécie de veículo de aluguel que não se acha contemplado no Código Nacional de Trânsito. 3. Matéria originária e de interesse nacional que deve ser regulada pela União após estudos relacionados com os requisitos de segurança, higiene, conforto e preservação da saúde pública. Ação direta de inconstitucionalidade procedente. (ADI 2606, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 21.11.2002).

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 6.457/1993, do Estado da Bahia. 2. Obrigatoriedade de instalação de cinto de segurança em veículos de transporte coletivo. Matéria relacionada a trânsito e transporte. Competência exclusiva da União (CF, art. 22, XI). 3. Inexistência de lei complementar para autorizar os Estados a legislar sobre questão específica, nos termos do art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal. 4. Ação direta julgada procedente” (ADI 874/BA, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJe 28.2.2011).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI

**RE 1054110 / SP**

N. 7.723/99 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. PARCELAMENTO DE MULTAS DE TRÂNSITO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. Esta Corte, em pronunciamentos reiterados, assentou ter, a Constituição do Brasil, conferido exclusivamente à União a competência para legislar sobre trânsito, sendo certo que os Estados-membros não podem, até o advento da lei complementar prevista no parágrafo único do artigo 22 da CB/88, legislar a propósito das matérias relacionadas no preceito. 2. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente” (ADI 2.432/RN, Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJ 25.8.2006).

“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 2.328/SP, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Plenário, DJ 16.4.2004).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI O ESTADO DE SANTA CATARINA. LICENCIAMENTO DEMOTOCICLETAS DESTINADAS AO TRANSPORTE REMUNERADO DE PASSAGEIROS. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 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. Inconstitucional a norma ordinária estadual que autoriza a

**RE 1054110 / SP**

exploração de serviços de transporte remunerado de passageiros realizado por motocicletas, espécie de veículo de aluguel que não se acha contemplado no Código Nacional de Trânsito. 3. Matéria originária e de interesse nacional que deve ser regulada pela União após estudos relacionados com os requisitos de segurança, higiene, conforto e preservação da saúde pública. Ação direta de inconstitucionalidade procedente” (ADI 2.606/SC, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Plenário, DJ 7.2.2003).

É certo que os Municípios, no âmbito de sua competência local, não apenas têm competências privativas como também podem suplementar a legislação federal para atender às peculiaridades dos serviços locais (art. 30, I e II, da CRFB).

Em outras oportunidades (ADI 5.356 e ADPF 109), sustentei que a tradicional compreensão do federalismo brasileiro, que busca solucionar os conflitos de competência apenas a partir da ótica da prevalência de interesses, não apresenta solução satisfatória particularmente para os casos em que a dúvida sobre o exercício da competência legislativa decorre de atos normativos que podem versar sobre diferentes temas.

Nesses casos, há uma multidisciplinariedade, isto é, “a lei editada por uma entidade política remete simultaneamente às categorias prevista em duas ou mais regras de competência, algumas permitidas e outras proibidas àquela entidade política” (como bem descreveu Tiago Magalhães Pires, em trabalho já citado pelo e. Ministro Luís Roberto Barroso).

Normas multidisciplinares são, pois, as que possuem mais de uma causa que justifica o exercício das competências legislativas dos entes da federação, ou seja, há mais de um ente autorizado a dispor sobre aspectos de um mesmo tema.

A solução, em tais hipóteses, não pode fugir do conhecido cânone de interpretação segundo o qual deve-se privilegiar a interpretação que conduza à constitucionalidade da lei impugnada, sob pena de se presumir conduta inconstitucional do legislador, afinal “não se deve

**RE 1054110 / SP**

pressupor que legislador haja querido dispor em sentido contrário à Constituição; ao contrário, as normas infraconstitucionais surgem com a presunção de constitucionalidade” (MENDES, Gilmar. *Curso de direito constitucional*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 97).

Essa presunção de constitucionalidade, vivificada pelo valor atribuído pela Constituição Federal ao federalismo, pode ser desdobrada em três diretrizes de interpretação: (i) é preciso minimizar os confrontos diretos entre os entes políticos; (ii) é preciso equilibrar o valor das regras de competência material, equiparando-as as da competência concorrente; e (iii) é preciso aprimorar o valor da representação política dos Estados no Congresso, especialmente o peso processual da inércia legislativa.

Nesse sentido, o cânone da presunção de constitucionalidade desdobra-se no que a jurisprudência norte-americana chama de uma presunção a favor da competência dos entes menores da federação (*presumption against pre-emption*).

Assim, é preciso reconhecer, no âmbito da repartição constitucional de competências federativas, que o Município, desde que possua competência para matéria, detém primazia sobre os temas de interesse local, nos termos do disposto no art. 30, I, da CRFB. De igual modo, Estados e União detêm competência sobre os temas de seus respectivos interesses, regionais e nacionais, nos termos dos parágrafos do art. 24 da CRFB e também do art. 21 da Carta.

Em casos de conflitos sobre a competência federativa de leis que detêm natureza multidisciplinar é preciso examinar se o ente que detém a competência privativa e exclusiva sobre determinada matéria afastou a possibilidade de outros entes sobre ela se manifestarem quando o mesmo tema foi passível de mais de um enfoque.

Dessa maneira, é possível equacionar a presunção de constitucionalidade das leis estaduais e municipais com a harmonização nacional feita pela União em outras matérias. Seria possível vislumbrar, assim, um princípio da subsidiariedade no direito brasileiro consistente em reconhecer a preferência pelo direito nacional, desde que a União tenha efetivamente legislado e afastado a competência dos demais entes



**RE 1054110 / SP**

sobre o assunto. Ao tempo em que reconhece a presunção a favor da competência dos Estados e Municípios, garantida a descentralização política erigida à cláusula pétrea pela Constituição Federal, essa solução tem ainda a vantagem de permitir que a União, por meio do exercício de seu Poder Legislativo, harmonize, caso entenda desejável, as mais diversas e plurais situações jurídicas. O Poder Judiciário, por sua vez, deve abster-se de optar pela federalização dos temas, se não houver norma expressa da União a respeito.

Se é certo que tal solução permite maior participação dos cidadãos na produção de decisões coletivas vinculantes, não se deve confundir, por evidente, a maior proximidade do governo, que naturalmente ocorre nos municípios, com mais democracia. A Constituição é também um contraponto à captura do governo local pelas oligarquias. É precisamente aqui que reside a fonte material de competência dos demais entes federativos: desde que favoreça a realização material de direitos constitucionalmente garantidos, pode a União, ou os Estados, nas suas respectivas competências, dispor sobre as matérias que afetam o interesse local. O federalismo torna-se, portanto, um instrumento de descentralização política, não para simplesmente distribuir poder político, mas para realizar direitos fundamentais.

Assim, seria possível superar o conteúdo meramente formal do princípio e reconhecer um aspecto material: apenas quando a lei federal ou estadual nitidamente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (*clear statement rule*), seria possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente maior.

Em síntese, a doutrina da preempção é, pois, a que melhor se ajusta às exigências da presunção de constitucionalidade das normas feitas pelos demais entes da federação. Como adverte Ernest A. Young:

“Essa doutrina têm empregado regras de interpretação de leis – a tradicional presunção contra a preempção – ao invés de limites rígidos à autoridade do Congresso. Por essa razão, sua

**RE 1054110 / SP**

aplicação dá ao Congresso a palavra final e minimiza a confrontação direta. Além disso, a doutrina da preempção não tem aplicada categorias materiais ou valores de políticas públicas que falharam no passado. Regras claramente estabelecidas (*clear statement rules*) sinalizam o fortalecimento da representação política e o aumento dos custos para a contornar as regras procedimentais de ação federal. Mais importante, a doutrina da preempção permite que o Poder Judiciário se concentre naquilo que pode fazer de melhor: proteger a autonomia regulatória dos Estados.”

(YOUNG, Ernest A. *Federal Preemption and State Autonomy*. In: EPSTEIN, Richard A. e GREVE, Michael S. *Federal Preemption. States' Powers, National Interests*. Washington: The AEI Press, 2007, p. 254, tradução livre).

Frise-se: eventual conveniência na harmonização de um determinado tema afeto à competência concorrente ou comum dos entes da federação exige lei em sentido estrito editada pela União. Não é dado ao julgador presumir que o exercício da competência pelo legislativo tenha sido feito de forma inconstitucional. Por isso, apenas quando houver norma que indique nitidamente o óbice para o exercício da competência dos demais entes, é que há espaço para a atuação do Judiciário. Noutras palavras, à míngua de norma editada pelo ente com competência exclusiva, não pode o Poder Judiciário afastar a presunção de constitucionalidade da norma estadual ou municipal editada com fundamento na competência concorrente ou comum.

*In casu*, a norma federal de regência Lei n.º 12.587/2012, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana e *que já vigia à época do julgamento da ação direta* (registre-se que a Lei 13.640, de 2018, que previu a competência regulamentar dos Municípios para o transporte remunerado privado individual de passageiros, é posterior ao ajuizamento da ação direta) preservou, na hipótese, a atribuição material dos entes municipais para planejar, executar e avaliar os respectivos serviços de transporte urbano, nos termos de seu art. 18, I, cujo teor reproduzo:

**RE 1054110 / SP**

“Art. 18. São atribuições dos Municípios:

I - planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano;”

**Nos termos em que definida a legislação federal, porém, não há espaço para o exercício da competência municipal que vise a proibir determinada modalidade de transporte urbano. Ao poder municipal é dado regular, não abolir o sistema de prestação.**

Por isso, à luz do sistema constitucional de repartição de competência, a competência dos Municípios para legislar sobre temas afetos ao interesse local (art. 30, I, CRFB) ou para suplementar a legislação federal e estadual de regência (art. 30, II, CRFB), não pode sobrepor-se à competência para legislar sobre assunto contido no domínio privativo da União, nos termos do art. 22, IX, da CRFB, tal como ressaltou a PGR em parecer acostado aos autos.

**Noutras palavras, a existência de norma federal que nitidamente retira a competência legislativa dos municípios afasta a presunção de constitucionalidade de que gozam as leis municipais. É, no ponto, formalmente inconstitucional a lei paulistana impugnada nesta ação direta.**

Embora a petição de recurso extraordinário não tenha sustentado o vício formal, entendo não ser possível suplantá-lo, o que me leva a acompanhar, por outras razões, o voto do e. Relator.

Ressalvo, à guisa de *obiter dictum*, minha compreensão quanto à ofensa a livre iniciativa. Isso porque, no que tange à inconstitucionalidade material, é ampla a liberdade de regulação pelos entes da federação e, na hipótese dos autos, o legislador não ultrapassou os limites de sua liberdade de conformação.

Para justificar tal posicionamento, é preciso rememorar o conteúdo da lei impugnada:

“Art. 1º Fica proibido no âmbito da Cidade de São Paulo o transporte remunerado de pessoas em veículos particulares

**RE 1054110 / SP**

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. 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.

**RE 1054110 / SP**

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

Como se observa da leitura da lei, a norma busca enquadrar os serviços que hoje, pela incidência da Lei 12.587/2012, alterada pela Lei 13.640/2018, são conhecidos como de “transporte remunerado privado individual de passageiros” (art. 4º, X, da Lei 12.587/2012) no sistema da Lei da Cidade de São Paulo 7.329/69 que regula o serviço de táxi. Em síntese, a norma impugnada visa equiparar o serviço em aplicativos, tais como Uber e Cabify, com o serviço de táxi.

Posta a questão nesses termos, é preciso reconhecer, inicialmente, que não mais existe a faculdade legal para que os Municípios equiparem os serviços. De fato, com a regulação específica de cada uma dessas modalidades de transporte de passageiros pela Lei Federal 13.640/2018, não podem mais os municípios, a pretexto de regularem assunto de interesse local, contrariar a disciplina comum e geral da lei federal.

Lei 12.587/2012

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

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

**RE 1054110 / SP**

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;

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 remunerado privado individual de passageiros: serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede. (Redação dada pela Lei 13.640, de 2018);

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.

(...)

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

**RE 1054110 / SP**

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 n. 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.

Art. 12. Os serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros deverão ser organizados,

**RE 1054110 / SP**

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.

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.

§ 1º É permitida a transferência da outorga a terceiros que atendam aos requisitos exigidos em legislação municipal.

§ 2º Em caso de falecimento do outorgado, o direito à exploração do serviço será transferido a seus sucessores legítimos, nos termos dos arts. 1.829 e seguintes do Título II do Livro V da Parte Especial da Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

§ 3º As transferências de que tratam os §§ 1º e 2º dar-se-ão pelo prazo da outorga e são condicionadas à prévia anuência do poder público municipal e ao atendimento dos requisitos fixados para a outorga.

Art. 12-B. Na outorga de exploração de serviço de táxi, reservar-se-ão 10% (dez por cento) das vagas para condutores com deficiência.

§ 1º Para concorrer às vagas reservadas na forma do **caput** deste artigo, o condutor com deficiência deverá observar os seguintes requisitos quanto ao veículo utilizado:

I - ser de sua propriedade e por ele conduzido; e

II - estar adaptado às suas necessidades, nos termos da legislação vigente.

§ 2º No caso de não preenchimento das vagas na forma estabelecida no **caput** deste artigo, as remanescentes devem ser disponibilizadas para os demais concorrentes.”

Nada obstante, não fosse a regulação federal, não haveria inconstitucionalidade na norma municipal que venha a equiparar o transporte por meio de aplicativo com o que é oferecido pelo sistema de licenças para táxis.

A alegação, nesse ponto, é a de que as normas que proíbam ou



**RE 1054110 / SP**

restringam de forma desproporcional o transporte privado individual de passageiros são inconstitucionais.

Com a devida vênia desse posicionamento, não vislumbro no princípio da livre iniciativa a extensão que suprime do legislador a competência para condicionar o livre exercício da atividade econômica à autorização de órgãos públicos. Dispõe o art. 170, parágrafo único, da CRFB que “é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”.

É o próprio texto constitucional, portanto, que remete à lei ordinária a regulação da livre iniciativa. A lei da Cidade de São Paulo, por sua vez, simplesmente submeteu o transporte individual de passageiros ao serviço de táxi. Assentou, em outras palavras, que o transporte individual de passageiros está sujeito à permissão da Prefeitura. Disse, portanto, que se não se submeter ao regime de permissão, é ilegal.

Essa equiparação promovida pela lei paulistana decorre da própria legislação federal. A Lei 12.468/2011, que regulamenta a profissão de taxista, prevê, em seu art. 2º, que “é atividade privativa dos profissionais taxistas a utilização de veículo automotor, próprio ou de terceiros, para o transporte público individual remunerado de passageiros”.

O Tribunal de Justiça e o e. Relator, no entanto, afirmam que essa exigência é desproporcional, porque o serviço complementar ao táxi promove eficiência de mercado.

Compartilho com o diagnóstico sobre as falhas que a regulação do mercado de transporte individual apresenta no Brasil – como de resto o transporte urbano de modo geral. Que a livre iniciativa esteja sendo invocada para afastar a regulação do Estado feita para promover esses direitos é um indício de que há um problema na regulação do Estado. Afinal, se os consumidores optam pelas garantias oferecidas por uma empresa privada ao invés daquelas oferecidas pelo Estado, deve o Estado reexaminar se, de fato, está a garantir o direito como se propôs a fazer.

Não foram trazidos elementos, no entanto, que permitam avaliar a qualidade da legislação em relação aos direitos a que se destina garantir.

**RE 1054110 / SP**

O conjunto de alegações da ação direta apresenta argumentos que se restringem à competência legislativa em face do princípio da livre iniciativa. Esse parâmetro, no entanto, ainda que amparado pela proporcionalidade, não tem o condão de afastar a regulação promovida pelo município.

A Câmara Municipal, ao prestar as informações na ação direta, afirmou que “a *ratio legis* da lei objeto da presente ação direta consiste em vedar a aproximação dos usuários com motoristas não devidamente cadastrados e capacitados nos termos da legislação federal e municipal, dotando-os de meios estratégicos e econômicos para a realização de atividade contrária à lei e ao interesse coletivo”.

Defendeu, ainda, que a lei visa a proteger o consumidor e a garantir o cumprimento das regras de trânsito. A esse respeito, a própria legislação federal (Lei 12.865/2013) previa, na antiga redação de seu art. 12, que “os serviços públicos de transporte individual de passageiros, prestados sob permissão, 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 máximo das tarifas a serem cobradas”.

A invocação do princípio da proporcionalidade deve ser, portanto, cotejada à luz dos bens jurídicos que são protegidos pela legislação impugnada. Não se deve, aqui, presumir oposição de direitos. A livre iniciativa está a amparar que os cidadãos tenham acesso à melhor qualidade possível de saúde, higiene e qualidade de serviço, precisamente o objeto da regulamentação do serviço de táxi.

A livre iniciativa não é incompatível com a atividade regulatória do Estado. Ao Estado não se veda aprimorar a legislação, ainda que, na prática, isso implique em equiparar o serviço intermediado pelas plataformas com o que é feito pelos taxistas. A interpretação do princípio da livre iniciativa não vai **de** e **sim ao** encontro da proteção dos bens jurídicos.

Não se trata, assim, de definir se deve haver mais ou menos regulação, mas sim de assegurar que ela seja a melhor possível. A

**RE 1054110 / SP**

proteção dos direitos do consumidor e a garantia da segurança, pública e pessoal, estão a reclamar ação contundente do Estado, que deve equilibrar as parcelas de responsabilidade entre as empresas, o poder público, os consumidores e os trabalhadores.

Sob essa perspectiva, é bastante ampla a liberdade de conformação que detém o legislador para promover a realização desses direitos. Pode ele tanto autorizar o funcionamento desses aplicativos, como proibi-los, desde que detenha competência legal para tanto. Esse poder não deriva exclusivamente de uma regra prévia da definição do alcance de sua competência, mas da investigação minudente sobre os melhores meios de se atingir o fim constitucional de proteção dos direitos fundamentais. Só assim a livre iniciativa funcionaliza-se, isto é, fica à serviço daquilo que ela efetivamente promove: o aumento do bem-estar.

É evidente que o alcance da regra de competência impõe algumas restrições à atuação dos órgãos que as detém. Noutras palavras, a promoção dos direitos fundamentais não é fórmula de atribuição universal de competência. Não apenas deve o Estado justificar sua opção, como também deve indicar o fundamento pelo qual ela se legitima.

A amplitude que se deve dar a competência legislativa decorre, na hipótese do autos, da própria atividade regulada. Embora o legislador tenha, nas alterações que promoveu na Política Nacional de Mobilidade Urbana, estabelecido uma diferença entre o serviço de táxi e aqueles prestados via aplicativo, nada impediria que se promovesse uma nova equiparação. Isso porque a competência para legislar sobre transporte, direito social fundamental, art. 6º da CRFB, concede-lhe tal prerrogativa.

A competência só poderia ser afastada caso se comprovasse que o serviço prestado por esses aplicativos não é, a rigor, serviço de transporte. Evidentemente, no entanto, não é disso que se trata. No julgamento do caso *Asociación Profesional Elite Taxi v. Uber Systems Spain, SL*, o Tribunal de Justiça Europeu reconheceu que:

“A este respeito, há que salientar que um serviço de intermediação que consiste em estabelecer a ligação entre um motorista não profissional que utiliza o seu próprio veículo e

**RE 1054110 / SP**

uma pessoa que pretenda efetuar uma deslocação urbana constitui, em princípio, um serviço distinto do serviço de transporte que consiste num ato físico de deslocação de pessoas ou de bens de um local para outro através de um veículo. Há que acrescentar que cada um destes serviços, considerado isoladamente, é suscetível de estar relacionado com diferentes diretivas ou disposições do Tratado FUE relativas à livre prestação de serviços, como refere o órgão jurisdicional de reenvio.

Assim, um serviço de intermediação que permite a transmissão, através de uma aplicação para telefone inteligente, de informações relativas à reserva do serviço de transporte entre o passageiro e o motorista não profissional que utiliza o seu próprio veículo, que efetuará o transporte, preenche, em princípio, os critérios para ser qualificado de «serviço da sociedade da informação» na aceção do artigo 1.º, ponto 2, da Diretiva 98/34, para o qual remete o artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 2000/31. Este serviço de intermediação constitui, como prevê a definição constante da referida disposição da Diretiva 98/34, «qualquer serviço prestado normalmente mediante remuneração, à distância, por via eletrónica e mediante pedido individual de um destinatário de serviços».

Em contrapartida, um serviço de transporte urbano não coletivo, como um serviço de táxi, deve ser qualificado de «serviço no domínio dos transportes», na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2006/123, lido à luz do seu considerando 21 (v., neste sentido, acórdão de 1 de outubro de 2015, *Trijber et Harmsen*, C- 340/14 e C- 341/14, EU:C:2015:641, n.º 49).

Todavia, há que salientar que um serviço como o que está em causa no processo principal não se limita a um serviço de intermediação que consiste em estabelecer a ligação, através de uma aplicação para telefones inteligentes, entre um motorista não profissional que utiliza o seu próprio veículo e uma pessoa que pretenda efetuar uma deslocação urbana.

Com efeito, numa situação como a referida pelo órgão

**RE 1054110 / SP**

jurisdicional de reenvio, em que o transporte de passageiros é assegurado por motoristas não profissionais que utilizam o seu próprio veículo, o prestador desse serviço de intermediação cria, ao mesmo tempo, uma oferta de serviços de transporte urbano, que torna acessível designadamente através de ferramentas informáticas, tais como a aplicação em causa no processo principal, e cujo funcionamento geral organiza a favor das pessoas que pretendam recorrer a essa oferta para efeitos de deslocação urbana.

A este respeito, resulta das informações de que dispõe o Tribunal de Justiça que o serviço de intermediação da Uber assenta na seleção de motoristas não profissionais que utilizam o seu próprio veículo, aos quais esta sociedade fornece uma aplicação sem a qual, por um lado, esses motoristas não seriam levados a prestar serviços de transporte e, por outro, as pessoas que pretendessem efetuar uma deslocação urbana não teriam acesso aos serviços dos referidos motoristas. Além disso, a Uber exerce uma influência decisiva nas condições da prestação desses motoristas. Quanto a este último ponto, verifica-se, designadamente, que a Uber fixa, através da aplicação com o mesmo nome, pelo menos, o preço máximo da corrida, cobra esse preço ao cliente antes de entregar uma parte ao motorista não profissional do veículo e exerce um certo controlo sobre a qualidade dos veículos e dos respetivos motoristas assim como sobre o comportamento destes últimos, que pode implicar, sendo caso disso, a sua exclusão.

Por conseguinte, há que considerar que este serviço de intermediação faz parte integrante de um serviço global cujo elemento principal é um serviço de transporte e, portanto, corresponde à qualificação, não de «serviço da sociedade da informação» na aceção do artigo 1.º, n.º 2, da Diretiva 98/34, para o qual remete o artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 2000/31, mas sim de «serviço no domínio dos transportes», na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2006/123.”

Como se observa da leitura do acórdão julgado pelo Tribunal, o

**RE 1054110 / SP**

sistema de aplicativo é, a rigor, atividade que, preponderantemente, subsume-se ao conceito de transporte, razão pela qual detém o Estado a competência para regulamentá-lo.

Assim como não há regra nem princípio constitucional que prescreva a exclusividade do modelo de táxi no mercado de transporte individual de passageiros, não há atividade econômica que dispense a atividade regulatória do Estado.

À luz da legislação editada à época, deve-se, pois, reconhecer que não há no diploma impugnado vício material ao texto constitucional.

Ante o exposto, acolhendo apenas o vício formal, sem que isso implique, porém, alteração do resultado, acompanho o Relator pelo desprovimento do recurso.

É como voto.

08/05/2019

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.054.110 SÃO PAULO**

**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER** - Senhor Presidente, estou acompanhando, na íntegra, o eminente Ministro Luís Roberto Barroso, no sentido do não provimento do recurso. A tese fica para um momento subsequente. Tenho um longo voto escrito, mas absolutamente convergente com os fundamentos de Sua Excelência.

Com relação à ADPF 449, confesso a Vossa Excelência que o próprio relatório do Ministro Luiz Fux aponta que a lei impugnada na ADPF foi expressamente revogada pela Lei nº 10.751/2018 do Município de Fortaleza. Eu ficaria mais à vontade com a perda de objeto, mas também não tenho maior dificuldade.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Eu acho que fiz alguma ressalva sobre produção de efeitos até então.

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER** - Isso, mas é que eu sou, nesse ponto, mais restritiva e ficaria na perda de objeto, mas também não vou abrir divergência nessa linha, até porque o tema de fundo é exatamente o mesmo do recurso extraordinário, e, conseqüentemente, o Plenário já o apreciou.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – A proibição do aplicativo já teria caído? Porque a lei não vigora mais, a que se aponta como a revelar descumprimento de preceito fundamental. Então, seria realmente perda de objeto.

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER** - Eu até fiquei com essa dúvida.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Se Vossa Excelência me permite, Ministro. O que estou dizendo, e essa foi a dúvida que me foi suscitada a partir do voto do Ministro Fux, é que o artigo 1º da lei impugnada diz: “Art. 1º É vedado no município de Fortaleza o transporte público individual de passageiro (...)”. Esses são os táxis.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Mas essa lei foi

**RE 1054110 / SP**

revogada.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Se ela foi revogada, eu não tenho certeza se ela não incorporou essa expressão.

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER** - É que está no relatório.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Mas o que eu quero dizer é que, se ela está dizendo que o transporte público individual, que são os táxis, dependem de permissão legal, essa lei, a meu ver, não tem nenhum problema. Agora, se se quiser entender, por isso é que estou dando uma interpretação conforme, é dizer que essa expressão não abrange os carros que funcionam mediante aplicativos, porque eles têm uma outra denominação. Eles são conceituados, pela lei, como transporte remunerado privado individual de passageiro.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Se essa lei prevalecesse, conforme Vossa Excelência aponta, seria vedado qualquer transporte dito transporte especial de passageiro.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - É, porque o Uber não é transporte público individual, é transporte privado.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Por isso que estou dizendo, se fosse genérico como está.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Parece que a lei já foi suplantada pelo Município.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Agora, se a lei foi revogada, acho que o que a Ministra Rosa está apontando está no relatório do Ministro Fux.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Sim, eu não me oponho a isso, apenas tenho uma certa dúvida se a nova lei não incorpora também este conceito. É importante que nós façamos, com muita clareza, a distinção entre os conceitos legais desses dois tipos de transporte: o público, que é táxi, e o privado, que é Uber, embora aberto ao público. É uma distinção sutil, mas é uma distinção legal.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Eu evitei a leitura, evidentemente, porque já votei há muito tempo, mas eu me lembro de ter enfrentado essa questão e aqui destaquei o seguinte:



**RE 1054110 / SP**

"Consoante exposto no relatório, a Lei municipal impugnada na presente Arguição foi revogada expressamente pela Lei nº 10.751/2018 do Município de Fortaleza. Esse fato, contudo, não retira o interesse de agir no presente feito. Isso porque persiste a utilidade da prestação jurisdicional com o intuito de estabelecer, com caráter *erga omnes* e vinculante, o regime aplicável às relações jurídicas estabelecidas durante a vigência da lei, bem como no que diz respeito a leis de idêntico teor aprovadas em outros Municípios."

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):**

Até porque, se havia sanções previstas, provavelmente...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Mas expressamente se apontou qual seria o ato do Poder Público gravoso, e esse ato não existe mais.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Continuando:**

"Trata-se da solução mais consentânea com o princípio da eficiência processual e o imperativo de aproveitamento dos atos já praticados de maneira socialmente proveitosa. A esse respeito, há diversos precedentes da Corte admitindo o prosseguimento de ações de controle abstrato de constitucionalidade após a revogação da norma objeto de controle: ADI 3306, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/03/2011; ADI 2418, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 04/05/2016; ADI 951 ED, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 27/10/2016; ADI 4426, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 09/02/2011; ADI 5287, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 18/05/2016."

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Mas aqui é uma arguição de descumprimento de preceito fundamental.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Era ADPF também, a mesma

**RE 1054110 / SP**

coisa.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):**

O Relator reafirma o voto no sentido de conhecer da ADPF. Pergunto à Ministra **Rosa** se Sua Excelência está julgando a ADPF prejudicada ou se está acompanhando o Relator.

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER** - Eu concluo no sentido da perda de objeto, mas, vencida com relação à continuidade do julgamento, nas demais questões, acompanho o Relator, porque acabei de afirmar que estou endossando *in totum* todos os fundamentos esgrimidos pelo Ministro Luís Roberto no recurso extraordinário, que tem exatamente o mesmo objeto.

08/05/2019

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.054.110 SÃO PAULO**

**VOTO**

**Senhora Ministra Rosa Weber:**

1. Trata-se de recurso extraordinário interposto pela Câmara do Município de São Paulo, com fundamento no art. 102, III, "a", da Constituição Federal, em face de decisão tomada em sede de jurisdição constitucional abstrata estadual, envolvendo discussão acerca da proibição do uso de carros particulares para o transporte remunerado individual de pessoas, regulamentada pela Lei Municipal nº 16.279/2015.

2. O acórdão recorrido julgou procedente a demanda e, por conseguinte, declarou a inconstitucionalidade material do ato normativo municipal, que proibia o uso de carros particulares cadastrados em aplicativos para o transporte remunerado individual de pessoas no Município de São Paulo.

Transcrevo ementa do acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a fim de identificar os argumentos necessários e suficientes utilizados na justificação da decisão:

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 Principiológico E De Observância Obrigatória Pelos Municípios.

**RE 1054110 / 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 Objetiva, Normativo Proibição, Direta E Instituída Pelo Ato Impugnado Considerações Sobre Ordem O Sistema Adotado Pela 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 Conformava 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

**RE 1054110 / SP**

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.

3. A Câmara Municipal de São Paulo, no recurso extraordinário ora em análise, defende a categorização do transporte de passageiros como atividade de serviço público, motivo que pressupõe autorização e sujeição às restrições no âmbito da livre iniciativa e da concorrência. De tal modo, o serviço de transporte prestado por particulares equivaleria, em essência, a serviço de *“táxi clandestino”*. Nessa linha argumentativa, explicita a ausência de violação das regras constitucionais de tutela da livre iniciativa, do livre exercício da profissão ou da atividade econômica ou da livre concorrência.

Quanto ao parâmetro normativo de controle da tutela dos direitos do consumidor e do postulado normativo da proporcionalidade, afirma: *“o que seria abertamente contrário ao princípio da proporcionalidade ou à defesa do consumidor seria permitir a qualquer cidadão a prestação de serviço de transporte individual remunerado, sem a exigência de prévia apresentação de documentação, registro ou cadastro, sem a obrigatoriedade de qualquer preparação ou habilitação específica, e sem a necessidade de obediência a qualquer norma ou regulamentação, inclusive no sentido de apresentação ao Poder Público de certidão de inexistência de antecedentes criminais – em evidente risco à segurança, qualidade e eficácia dos serviços de transporte de passageiros, e em aberta contrariedade aos direitos do usuário e ao interesse coletivo”*.

4. Em contrarrazões, a Confederação Nacional de Serviços (CNS) afirma que *“o diploma possibilita o exercício do transporte individual de passageiros apenas àqueles que atendem às exigências referentes à atividade dos taxistas, uma das modalidades de transporte individual”*, e ainda proíbe *“a associação entre empresas operadoras de aplicativos referentes ao transporte privado individual e estabelecimentos comerciais”*. Dessa forma, acaba por impedir *“a atuação de motoristas profissionais que atuam ou desejam ingressar no transporte privado individual de passageiros, criando indevida reserva de mercado”*, e ainda *“atinge diretamente as sociedades empresárias*

**RE 1054110 / SP**

*desenvolvedoras dos aplicativos que objetivam facilitar o contato entre tais motoristas e possíveis passageiros, proibindo o exercício de sua atividade empresarial”.*

Nesse cenário, reafirma a violação dos princípios da liberdade de iniciativa, da liberdade de exercício de qualquer trabalho e da livre concorrência e o direito de escolha dos consumidores pela lei impugnada, que, ainda, trata de matéria de competência legislativa privativa da União.

**Argumento da Inconstitucionalidade Formal. Violação da Competência Privativa da União para Legislar sobre Trânsito e Transporte urbano.**

5. A atuação legislativa do Município na disciplina acerca da questão de mobilidade urbana, ao prescrever limitações em abstrato a meios de transporte individual privado, deve observar os parâmetros previstos na Lei Federal nº 12.587/2012, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, como técnica de tutela da competência legislativa privativa da União.

Esse Supremo Tribunal Federal já decidiu acerca da competência da União para legislar sobre trânsito e transporte e os limites da competência legislativa do Município sobre a questão, conforme precedentes judiciais abaixo identificados:

“RECURSO. Agravo convertido em Extraordinário. Competência privativa da União para legislar. Trânsito e transporte. Repercussão geral reconhecida. Precedentes. Reafirmação da jurisprudência. Recurso improvido. É incompatível com a Constituição lei municipal que impõe sanção mais gravosa que a prevista no Código de Trânsito Brasileiro, por extrapolar a competência legislativa do município.” (ARE 639496 RG, Relator(a): Min. MINISTRO PRESIDENTE, julgado em 16/06/2011, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-167 DIVULG 30-08-2011 PUBLIC 31-08-2011 EMENT VOL-02577-02 PP-00232 REVJMG v. 62, n. 198, 2011, p.

**RE 1054110 / SP**

407-409)

“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;

**RE 1054110 / SP**

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).

“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.

6. Cumpre trazer, quanto ao ponto, a Lei Federal nº 13.640/2018, que, ao promover alterações significativas na referida Lei nº 12.587/2012, resolveu a controvérsia acerca da competência para a regulamentação do transporte remunerado privado individual de passageiros.

7. A nova legislação federal, de forma expressa, atribuiu aos Municípios e ao Distrito Federal a competência exclusiva para regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros, respeitados os limites impostos na legislação federal, nos termos do art. 11-A e 11-B, abaixo transcritos:



**RE 1054110 / SP**

“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 n. 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.

**RE 1054110 / SP**

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.”

8. Desse modo, a interpretação jurídica que se justifica como constitucional é aquela no sentido de que os Municípios, no exercício da sua competência suplementar e de caráter restrito, não podem exorbitar o padrão regulatório fixado pela União, no exercício de sua competência privativa para legislar sobre trânsito e transporte, de acordo com o art. 22, IX e XI, da Lei Maior.

Ou seja, não compete aos Municípios e ao Distrito Federal, na sua atividade legislativa de regulamentação e fiscalizatória, disciplinar matéria de regulação de entrada e de preço para o transporte privado individual de passageiros, sob pena de usurpação de competência legislativa privativa da União, como no presente caso em análise.

**Argumento da Inconstitucionalidade Material. Livre Iniciativa. Limites da Regulação da Atividade Econômica.**

9. O princípio da livre iniciativa prescrito no art. 171 da Constituição Federal envolve a liberdade em quatro dimensões: de indústria, do comércio, da empresa e do contrato. Em face deste quadro institucional, cujo vetor interpretativo e de conformação é o da livre iniciativa, o legislador não pode tirar uma atividade econômica da esfera da liberdade econômica para empreender, salvo na hipótese de situação constitucional que justifique a sua restrição.

10. A livre concorrência significa competição entre os agentes econômicos, bem como liberdade de escolha dos cidadãos e consumidores entre esses agentes, competindo ao Estado fomentar as condições de criação do ambiente concorrencial e competitivo. Modelo contrário ao sistema de livre competição consiste na criação de reserva de mercado para atores já estabelecidos no mercado em determinado segmento econômico, configurando, assim, monopólios e cartéis (práticas

**RE 1054110 / SP**

econômicas antissociais).

11. Cumpre registrar que a afirmação da tutela da liberdade no exercício de atividade econômica não significa que esta atividade esteja afastada de qualquer possibilidade de limitações de ordem jurídico-constitucional, como já decidido por esse Supremo Tribunal: *“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).

12. A livre iniciativa, enquanto uma das dimensões do direito fundamental à liberdade, pode ser relativizada, como qualquer direito fundamental em rota de colisão com outro, desde que se justifique a intervenção para proteger outras liberdades ou direitos fundamentais, como a tutela do consumidor ou a necessidade de correção de falhas de mercado.

A liberdade decisória do legislador no desenho institucional da ordem econômica estabelecida na Constituição Federal, especificamente no art. 170, implica atribuir ônus qualificado para o legislador, na medida que qualquer restrição desproporcional à liberdade configura situação de inconstitucionalidade.

13. A jurisprudência desta Suprema Corte 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 nesta hipótese de exceção por via legal, deve a lei limitadora estar em harmonia com os princípios constitucionais regentes do sistema econômico adotado na Constituição Federal.

Nesse sentido, o precedente formado pelo Plenário desse Tribunal:

“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

**RE 1054110 / SP**

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).

Na mesma toada, a Súmula Vinculante nº 49 define a interpretação jurídica de que *“ofende o princípio da livre concorrência lei municipal que impede a instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em determinada área”*.

14. Os limites da regulação da atividade econômica devem ser ancorados em fundamentos sólidos, de modo que a intervenção estatal apenas se justificará como necessária e adequada como técnica para corrigir situações de abuso.

Entendo como legítimo fundamento a intervenção do Estado para corrigir falhas do mercado, as quais podem consistir em concentração de mercado e redução do campo da livre e saudável concorrência entre os atores econômicos, corrigindo o monopólio, de acordo com art. 173, § 4º, da Lei Maior. Acrescento aqui o fundamento da tutela dos direitos dos consumidores, ou seja, do bem-estar dos usuários dos serviços de transporte.

15. No caso em deliberação, que versa sobre a possibilidade da atuação de motoristas privados cadastrados em plataformas de transporte compartilhado, veiculados por aplicativos de tecnologia como o *Uber*, *Cabify* e *99* (entre outros), entendo, ao contrário do defendido pela recorrente Câmara Municipal, que a regulamentação de modalidade de transporte individual privado, como atividade complementar à do

**RE 1054110 / SP**

serviço prestado pelo *taxi*, aumenta as ofertas à disposição do consumidor, para exercitar seu direito de escolha e, por conseguinte, da própria acomodação do mercado e do ambiente de concorrência.

Desse modo, a lei municipal em análise configura-se desproporcional, por ausência de adequação de meio a fim, na medida em que vedou o exercício de atividade lícita, sujeita ao princípio da livre iniciativa, sem que se possam apontar benefícios claros decorrentes da medida proibitiva.

Como afirmado na decisão recorrida: *“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”*.

16. Nessa linha, o argumento trazido pela Procuradoria-Geral da República: *“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.”*

17. De outro lado, com fundamento no argumento da capacidade institucional da atuação da jurisdição constitucional, em matérias de conhecimentos técnicos que envolvem variáveis do sistema econômico, compete a esta Suprema Corte um juízo decisório que delimite o quadro de atuação do legislador na atividade regulatória, sem interferir nas escolhas acerca de questões específicas, quando razoáveis e proporcionais.

18. Assim, apresenta-se inconstitucional disciplina jurídica que regulamenta o exercício da atividade de prestação de transporte privado de pessoas, com imposição de critérios que inviabilizam a atividade em

**RE 1054110 / SP**

si. Os Municípios e o Distrito Federal têm competência regulamentar e fiscalizatória limitada ao padrão regulatório estabelecido na legislação federal, que fixou os parâmetros para a prestação desse serviço, a regulação da qualidade, informação e segurança dos consumidores e do mercado.

19. Cabe, por último, um argumento como *obiter dictum* quanto ao tema em deliberação. Isso porque o conceito de mobilidade urbana vem se transformando e o uso de meios de transporte alternativos está cada vez mais presente no cotidiano dos grandes centros urbanos, fato que demanda regulação normativa dessas atividades. O cenário da economia compartilhada exige novas respostas jurídicas aos problemas igualmente novos e inseridos na área da tecnologia. Desse modo, a resposta jurisdicional deste recurso extraordinário está limitada à atividade de transporte individual privado por motoristas cadastrados em plataformas compartilhadas.

Registro esse ponto porque outras questões serão trazidas a esse Supremo Tribunal Federal, e, para cada situação, teremos de analisar especificamente, como exemplo a ADPF 574, recentemente ajuizada (março de 2019), que versa sobre a questão do *buser*, uma *startup* de tecnologia voltada à mobilidade urbana que facilita a conexão entre pessoas e empresas prestadoras de serviço de transporte por fretamento, ou seja, de transporte coletivo.

20. Ante o exposto, e em face das deliberações havidas neste Plenário, entendo pela inconstitucionalidade do ato normativo municipal questionado, tanto em sua dimensão formal quanto material.

21. Em razão da declaração da inconstitucionalidade material da legislação municipal, voto pelo desprovimento do recurso extraordinário, compartilhando as razões de voto do Relator, Ministro Luís Roberto Barroso.

**É como voto.**

**08/05/2019**

**PLENÁRIO**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.054.110 SÃO PAULO**

**VOTO S/ CONHECIMENTO**

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Senhor Presidente, se essa lei, segundo entendi, tem efeitos pretéritos, então, acho que é de se conhecer esta ADPF.

08/05/2019

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.054.110 SÃO PAULO**

**CONFIRMAÇÃO DE VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Eu ratifico a minha posição. Acho que não há prejuízo, até porque é preciso fixar o regime aplicável às relações jurídicas que vigoraram antes. E foi demonstrada a existência de atos administrativos diversos que resultaram, na prática, na proibição do transporte individual privado.

Desse modo, creio que há, no mínimo, um interesse residual relevante.



**08/05/2019**

**PLENÁRIO**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.054.110 SÃO PAULO**

**VOTO S/ CONHECIMENTO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Eu mantenho o voto e acompanho o Relator.**

08/05/2019

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.054.110 SÃO PAULO**

**VOTO SOBRE CONHECIMENTO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Senhor Presidente, também mantenho a posição, quer porque há eventuais efeitos pretéritos, quer porque inúmeros outros municípios têm legislação semelhante. E creio que é importante dar o sentido e o alcance desse preceito fundamental, porque também a pretensão foi deduzida à luz da legislação vigente à época.

Mantenho a posição.

08/05/2019

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.054.110 SÃO PAULO****VOTO**

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Presidente, em primeiro lugar, quanto ao recurso extraordinário, aliás, quanto à matéria, não apenas ao recurso extraordinário, acho que a preocupação maior que há, do ponto de vista da eficácia sociojurídica dessa decisão, é relativa à natureza desse serviço, como foi posto pelo Ministro Barroso e também pelo Ministro Fux, mas de uma forma muito específica no voto do Ministro Barroso no recurso extraordinário, porque - o Ministro Fachin agora aborda - uma questão da maior importância para nós é saber se um passageiro, portanto, um usuário desse serviço tido como serviço público especial, que é o táxi, tem uma regulamentação administrativa de responsabilidades, de deveres, fixada em lei e "concorre" com outros serviços que são rigorosamente iguais, eu, passageira, me submeto ou acolho um serviço também de uma pessoa que presta, em caráter particular, mas não se sujeita à mesma regulamentação. Isto tem sido e tem gerado os grandes debates, em todo o mundo, sobre este transporte, dito aqui transporte privado, mas que é feito no espaço público, com um passageiro que é um cidadão, que precisa de uma regulamentação para saber qual a responsabilidade e que, muitas vezes, então tem essa distinção de tratamento, por parte do motorista, daquele que presta o serviço, e por parte do usuário. Acho que é isso que dá o tom necessário para que se saiba qual a natureza jurídica desse serviço e, a partir da natureza jurídica, qual o regime jurídico a que se submete ele.

Temos outros casos como este e muito comuns, por exemplo, a educação prestada formalmente em uma entidade particular é diferente do regulamento que incide sobre a prestação do serviço de educação no espaço público. Mas mesmo estudando uma criança, por exemplo, em uma escola particular, ela se submete às regras que são idênticas para os dois tipos de estabelecimento.

Então que fique claro que, na minha compreensão, algumas normas

**RE 1054110 / SP**

básicas precisam de ser realmente observadas, quanto à responsabilidade, quanto à garantia de segurança dos usuários do serviço, quanto à circunstância de esse serviço ser também um serviço prestado para o público, no espaço público, ainda que por particulares e sujeito a outro regime.

Portanto, esta distinção, esse *discrímen* é feito entre uma atividade e outra e um regime jurídico e outro, precisa de ser enfatizado para que também o prestador de serviço, no caso, o taxista, não fique em desvantagem porque, muitas vezes, ele se acha agravado por uma série de exigências que lhe são feitas, mas que não são feitas para o particular.

E o usuário precisa de saber que, quando ele usa um serviço ou outro, ele está, portanto, fazendo uma escolha que não é do mesmo regime. Um de nós, eu que sou usuária constante desse serviço sei que na hora que eu me valho de um serviço dessa natureza, em um ou outro caso, eu estou querendo e precisando de um serviço de alguém para me transportar em uma área pública, em ruas, e não há clareza, Presidente, para o usuário brasileiro que esses serviços têm obrigações diferentes, que há ônus diferentes, que há regimes jurídicos diferentes. E, portanto, para o prestador do serviço também as circunstâncias são diferentes.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – A falta de regulação não torna ilícito o serviço.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Não, não torna ilícito, é exatamente aonde eu chego. Não há ilicitude, pelo contrário. A Constituição brasileira com relação ao exemplo que eu dei, de educação, a prestação de serviço na escola particular, é lícita e desejável, mas ela não está de todo ao desabrigo de qualquer regulamentação, como este serviço aqui também.

E aquele que tem um filho em uma escola particular sabe que as obrigações do Estado em relação a esta criança são diferentes daquelas em uma escola pública, mas os dois serviços são prestados, são serviços considerados serviço público; o outro, serviço público prestado por particular. O Professor Celso Antônio faz bem a diferença, valendo-se dos exemplos de serviços públicos essenciais: educação e saúde. Apenas para

**RE 1054110 / SP**

dizer que eu estou acompanhando os Ministros-Relatores dos dois casos.

No caso do recurso extraordinário, exatamente, porque me parece que não há ilicitude e que, portanto, não se demonstra neste caso qualquer possibilidade de se ter o afastamento do serviço, mas enfatizando que compreendo perfeitamente quando há uma insatisfação por parte daquele que presta serviço, com tantas exigências, que não são feitas ao outro também prestador de serviço por um sistema, como disse agora, de forma anotada e sublinhada, o Ministro Ricardo Lewandowski, porque este é um serviço particular e não um serviço público especial, como é o serviço de táxi.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Seria um serviço de utilidade pública, não um serviço público propriamente dito.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Este outro não seria. O Ministro Lewandowski até faz uma referência específica a serviço privado, a um serviço particular.

Embora seja no espaço público, aberto ao público, mas sujeito a alguma regulamentação, porque aí você tem a segurança do passageiro, o uso das vias públicas, a submissão a uma série de exigências. Vossa Excelência deu um exemplo, Ministro, de outros tipos de transportes que são prestados - por exemplo, transportes escolares - e que se sujeitam a uma série de exigências também de fiscalização, que precisam ser feitas para a garantia do usuário desse serviço e para que não fique uma distinção tão grande entre aquele que presta o serviço público de transporte e um serviço particular inteiramente não sujeito a qualquer tipo de exigências, porque, senão, criam-se situações muito diferenciadas.

De toda sorte, para deixar claro, Presidente, que o meu voto no sentido de acompanhar o Ministro Barroso considera as preocupações legítimas daqueles que se acham até em uma situação de desvantagem, como são esses que prestam um serviço, mas que optam por prestar um serviço público. Até o número de táxi é determinado pelo legislador municipal, tudo está sujeito a um regime jurídico específico.

Sem embargo, portanto, de considerar essas demandas e essas preocupações, não há ilícito aqui a fazer com que o recurso possa ser

**RE 1054110 / SP**

julgado de maneira diferente, como concluiu o Ministro-Relator.

Quanto à arguição de descumprimento de preceito fundamental, eu peço vênua à Ministra Rosa Weber para não acompanhar, porque não se exauriram os efeitos das normas, ainda que substituídas. Por isso, também, neste caso, acompanho o voto do Ministro-Relator Luiz Fux.

É como voto, Presidente.

08/05/2019

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.054.110 SÃO PAULO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, voltarei ao que sempre sustentei no Plenário.

Em processo objetivo, não elucidamos conflitos de interesse de natureza subjetiva. O pressuposto é a existência de ato normativo em pleno vigor. Fui informado que o ato atacado, um ato normativo, não mais existe. Então, a meu ver, a situação concreta gera a perda de objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Acompanho a ministra Rosa Weber nessa parte.

Na segunda parte, estou de acordo com os Relatores.

Penso que foi bem-vindo o sistema de aplicativos. E, embora não se tenha, no cenário nacional, a regulação recomendável, é um sistema hoje mais seguro do que o regulamentado, que é o de táxi. Eu, pelo menos, em vez de pegar táxi quando vou ao Rio ou a São Paulo, opto pelo Uber e tenho o aplicativo no celular. Aciono o Uber. Inclusive, sou examinado como transportado pelo condutor do veículo e examino também o desempenho dele. É um serviço de utilidade pública de natureza privada em si.

Acompanho os Relatores nos votos proferidos.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.054.110**

PROCED. : SÃO PAULO

**RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO**

RECTE.(S) : CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

ADV.(A/S) : DJENANE FERREIRA CARDOSO (218877/SP)

ADV.(A/S) : ANDREA RASCOVSKI ICKOWICZ (130317/SP)

RECDO.(A/S) : CONFEDERACAO NACIONAL DE SERVICOS - CNS

ADV.(A/S) : RICARDO OLIVEIRA GODOI (23363-A/PA, 143250/SP)

ADV.(A/S) : MARCELO MONTALVAO MACHADO (34391/DF, 4187/SE, 357553/SP)

AM. CURIAE. : UBER DO BRASIL TECNOLOGIA LTDA

ADV.(A/S) : TATIANA SALLES (177732/RJ)

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO DOS TAXISTAS AUTÔNOMOS DO ESTADO DE SÃO PAULO - FETACESP

ADV.(A/S) : ANELIZA HERRERA (181617/SP)

AM. CURIAE. : BRASSCOM - ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO E COMUNICACAO

ADV.(A/S) : VICENTE COELHO ARAÚJO (DF013134/)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS TRANSPORTADORES AUTÔNOMOS RODOVIÁRIOS DE PESSOAS, DE BENS E DE CARGAS DE RIO CLARO, SP - SINTRARC

ADV.(A/S) : CHRYSTIAN ALEXANDER GERALDO LINO (194177/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE O2O - ABO2O

ADV.(A/S) : CAIO SCHEUNEMANN LONGHI (222239/SP)

AM. CURIAE. : CABIFY AGÊNCIA E SERVIÇOS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS LTDA

ADV.(A/S) : GLÁUCIA MARA COELHO (173018/SP)

AM. CURIAE. : 99 TECNOLOGIA LTDA

ADV.(A/S) : MARIO COSAC OLIVEIRA PARANHOS (342837/SP)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS CONDUTORES AUTÔNOMOS DE VEÍCULOS RODOVIÁRIOS DE FLORIANÓPOLIS (SCAVR)

ADV.(A/S) : ADRIANO TAVARES DA SILVA (SC025660/)

AM. CURIAE. : SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO ECONÔMICO DO MINISTÉRIO DA FAZENDA

AM. CURIAE. : UNIÃO

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS TAXISTA DE PORTO ALEGRE - SINTAXI

ADV.(A/S) : GUILHERME FANGANITO (RS081966/)

AM. CURIAE. : SINDICATO INTERMUNICIPAL DOS CONDUTORES AUTÔNOMOS DE VEÍCULOS RODOVIÁRIOS, TAXISTAS E TRANSPORTADORES RODOVIÁRIOS AUTÔNOMOS DE BENS DE MINAS GERAIS - SINCAVIR/MG

ADV.(A/S) : FERNANDO AUGUSTO PEREIRA CAETANO (73162/MG)

**Decisão:** Após os votos dos Ministros Roberto Barroso (Relator) e Luiz Fux, que negavam provimento ao recurso extraordinário, pediu vista dos autos o Ministro Ricardo Lewandowski. Falaram: pela recorrida, o Dr. Orlando Maia Neto; pelo amicus curiae UBER



DO BRASIL TECNOLOGIA LTDA, o Dr. Carlos Mário da Silva Velloso Filho; pelos amici curiae BRASSCOM - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO e 99 TECNOLOGIA LTDA, o Dr. André Zonaro Giacchetta; pelo amicus curiae CABIFY AGÊNCIA E SERVIÇOS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS LTDA, o Dr. José Alexandre Ferreira Sanches; pelo amicus curiae SINDICATO DOS TAXISTAS DE PORTO ALEGRE - SINTAXI, o Dr. Alexandre Camargo; e, pelo amicus curiae SINDICATO INTERMUNICIPAL DOS CONDUTORES AUTÔNOMOS DE VEÍCULOS RODOVIÁRIOS TAXISTAS E TRANSPORTADORES RODOVIÁRIOS AUTÔNOMOS DE BENS DE MINAS GERAIS - SINCAVIR/MG, o Dr. Fernando Augusto Pereira Caetano. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Cármen Lúcia. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 6.12.2018.

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 967 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do Relator. Em seguida, o Tribunal deliberou fixar a tese de repercussão geral em assentada posterior. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 08.05.2019.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário

09/05/2019

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.054.110 SÃO PAULO**

**PROPOSTA DE TESE**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Presidente, atendendo aos pedidos dos Colegas, reduzi a tese para duas proposições mais simples, que ficaram sendo as seguintes:

A proibição ou restrição desproporcional da atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência.

A segunda:

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.

São essas as duas proposições, Presidente.

09/05/2019

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.054.110 SÃO PAULO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, a tese, em si, visa esclarecer e não confundir. Não é direcionada a suscitar dúvidas sobre o que decidido no processo respectivo, que aqui é subjetivo. Quando votei, no dia de ontem, assentei não caber ao Município proibir a utilização de aplicativo, considerado o transporte individual.

Então, presente a proposição, desdobrada em dois itens, já discrepando um pouco do que se tem feito em termos de tese, há o item 1, no qual se admite – e se lança algo de subjetivismo maior – a restrição.

Indaga-se, já que se julgaram casos envolvendo Municípios: restrição a ser implementada por unidade da Federação, que não deixa de ser unidade do Estado?

O teor do item 1: "A proibição ou restrição desproporcional" – daí ter aludido ao subjetivismo, a *contrario sensu*, admite-se, portanto, que possa haver restrição, inclusive, uma vez que foram examinados casos concretos, envolvendo Municípios, da parte de Municípios – "da atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e livre concorrência" – e sabemos serem princípios a nortear a ordem econômica.

O segundo item: "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".

A meu ver, de início, cabe à União reger transporte.

Partindo dessas premissas, voto contra a aprovação das teses anunciadas pelo Relator.

09/05/2019

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.054.110 SÃO PAULO**

VOTO S/ PROPOSTA

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Senhor Presidente, sensibilizado pelos argumentos do eminente Ministro Marco Aurélio e tendo em conta o discutido na sessão anterior ou nas sessões anteriores, penso que, se nos ativéssemos ao item 2 da proposta trazida agora pelo eminente Ministro Luís Roberto Barroso, nós estaríamos bem.

Porque, realmente, *a contrario sensu*, se lermos com atenção o item 1 da proposta de Sua Excelência, nós poderíamos admitir algum tipo de ingerência neste transporte, desde que seja proporcional e razoável, porque está se trazendo uma grande dose de subjetivismo e fará certamente aflorar dúvidas e o aporte de novos casos, concernentes a essa mesma situação, aqui no Supremo Tribunal Federal.

Como estamos tratando apenas da impugnação de uma lei municipal, acho que nós podemos ficar no item 2 desta proposta de Sua Excelência, Ministro Roberto Barroso.

09/05/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.054.110 SÃO PAULO

**VOTO S/ PROPOSTA**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Senhor Presidente, toda atividade econômica - claro - está sujeita ao exercício do poder de polícia. Essa foi a *ratio* pela qual o Ministro Barroso inseriu essa restrição desproporcional.

Embora, evidentemente, haja uma restrição desproporcional, ela poderia ficar relegada ao caso concreto. Então, continuaríamos com a tese do Ministro Barroso, 1 e 2, *"a proibição ou a 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."*

Mas, se surgir um caso em que essa limitação seja desproporcional, vai se julgar no caso concreto. A irrazoabilidade vai surgir do caso concreto. Então, essa primeira tese, todo mundo ficou de acordo com o meu voto e o voto do Ministro Roberto Barroso.

E, no exercício de competência, essa segunda tese é o objeto central do recurso extraordinário. A única coisa é saber se o Ministro Barroso concorda em retirar só o "desproporcional", e o resto fica.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Eu tenho mais uma pequena dúvida. É claro que a elaboração de uma tese é sempre um exercício um pouco complexo. Eu procurei salientar no meu voto-vista, que o transporte privado individual de passageiros não se confunde com o transporte público de passageiros, que corresponde ao serviço de táxis, esse, sim, pode ser regulamento pelos municípios.

Eu tenho dúvidas com relação ao item 2, se os Municípios podem, de alguma forma, regulamentar esse transporte privado individual de passageiros, salvo no que diz respeito às infrações de trânsito pelas Guardas Municipais, mas não vejo que outro tipo de ingerência possa ter

**RE 1054110 / SP**

o município nesse tipo de transporte por aplicativo.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Mas a tese era exatamente não podar essa possibilidade desse transporte denominado Uber, etc.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - É porque aqui nós estamos afirmando, *data venia*, no exercício de sua competência, para regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, que os municípios e o Distrito Federal não podem. Então, eles têm competência para fiscalizar e regulamentar esse tipo?

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Vossa Excelência me permite? No tocante aos táxis, há Lei federal regulamentando a atividade. Agora vamos admitir que os 5.770 Municípios, cada qual, regule a matéria?

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**  
- Ministro Lewandowski, o art. 11-B da Lei:

"Art. 11-B. O serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inc. X do art. 4º desta Lei, nos Municípios que optarem pela sua regulamentação" (...)

Portanto, é a lei federal que prevê a possibilidade de o município regulamentar. Por essa razão, nós estamos estabelecendo um limite na regulamentação pelo município. A lei federal é que prevê a regulamentação.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Presidente, considere no voto, pelo menos, a Lei das leis, a Constituição Federal. Não analisei a situação concreta subjetiva a partir da óptica de que haveria conflito entre a Lei federal e a municipal. Tanto que adentrei a matéria de fundo, porque tinha envergadura constitucional.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Mas a objeção de Vossa Excelência é com relação a esse aspecto subjetivo do que seja desproporcional.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Simplesmente entendo que a tese devia se limitar ao que realmente decidido: Município não pode proibir a utilização de aplicativo no âmbito do grande todo, que é o transporte.

**RE 1054110 / SP**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - É o que está na ADPF também.**

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – É uma óptica.**

09/05/2019

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.054.110 SÃO PAULO**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. ROBERTO BARROSO</b>
<b>RECTE.(S)</b>	<b>: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: DJENANE FERREIRA CARDOSO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ANDREA RASCOVSKI ICKOWICZ</b>
<b>RECDO.(A/S)</b>	<b>: CONFEDERACAO NACIONAL DE SERVICOS - CNS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RICARDO OLIVEIRA GODOI</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MARCELO MONTALVAO MACHADO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: UBER DO BRASIL TECNOLOGIA LTDA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: TATIANA SALLES</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: FEDERAÇÃO DOS TAXISTAS AUTÔNOMOS DO ESTADO DE SÃO PAULO - FETACESP</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ANELIZA HERRERA</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: BRASSCOM - ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO E COMUNICACAO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: VICENTE COELHO ARAÚJO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SINDICATO DOS TRANSPORTADORES AUTÔNOMOS RODOVIÁRIOS DE PESSOAS, DE BENS E DE CARGAS DE RIO CLARO, SP - SINTRARC</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: CHRYSTIAN ALEXANDER GERALDO LINO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE O2O - ABO2O</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: CAIO SCHEUNEMANN LONGHI</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: CABIFY AGÊNCIA E SERVIÇOS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS LTDA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: GLÁUCIA MARA COELHO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: 99 TECNOLOGIA LTDA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MARIO COSAC OLIVEIRA PARANHOS</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SINDICATO DOS CONDUTORES AUTÔNOMOS DE VEÍCULOS RODOVIÁRIOS DE FLORIANÓPOLIS (SCAVR)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ADRIANO TAVARES DA SILVA</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO ECONÔMICO DO MINISTÉRIO DA FAZENDA</b>



**RE 1054110 / SP**

**AM. CURIAE.** :UNIÃO  
**ADV.(A/S)** :ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**AM. CURIAE.** :SINDICATO DOS TAXISTA DE PORTO ALEGRE -  
SINTAXI  
**ADV.(A/S)** :GUILHERME FANGANITO  
**AM. CURIAE.** :SINDICATO INTERMUNICIPAL DOS CONDUTORES  
AUTÔNOMOS DE VEÍCULOS RODOVIÁROS,  
TAXISTAS E TRANSPORTADORES RODOVIÁRIOS  
AUTÔNOMOS DE BENS DE MINAS GERAIS -  
SINCAVIR/MG  
**ADV.(A/S)** :FERNANDO AUGUSTO PEREIRA CAETANO

**OBSERVAÇÃO**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente, só uma reflexão para tentar auxiliar na tese e talvez chegarmos ao meio-termo.

Uma tese extremamente minimalista simplesmente afirmando que o município não pode proibir - realmente esse foi o discutido – pode não ser suficiente. Há inúmeros municípios que não proíbem. O Município de São Paulo vem tentando isso, só que regulamenta exatamente da mesma forma que os táxis, exigindo permissão, exigindo uma padronização, como se serviço público fosse.

Então, talvez pudéssemos fazer essa distinção: não pode proibir e tem de preservar exatamente esse caráter de serviço privado, porque, senão, simplesmente, o que os municípios vão fazer é permitir o Uber etc. nas mesmas condições dos táxis. Vão transformar esse serviço em serviço de taxista, que tem peculiaridades. Eu cito o exemplo de São Paulo, porque fui Secretário de Transportes. São trinta e três mil táxis: vinte e seis mil autônomos e sete mil de frota. E ninguém pode entrar, só se o Poder Público, a Câmara Municipal, aprovar uma lei aumentando o número de permissões.

09/05/2019

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.054.110 SÃO PAULO**

DEBATE

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Presidente, como eu dizia, o art. 11-A da Lei específica, de Mobilidade Urbana, fala: "Compete exclusivamente aos Municípios e ao Distrito Federal regulamentar e fiscalizar os serviços de transporte." Portanto, é a lei que atribui.

Então, o que estamos dizendo é que os municípios, ao exercerem esta competência que a lei dá a eles, não podem contrariar o disposto da lei federal. E, nesse ponto que o Ministro Alexandre atacou, a gente diz: "A proibição ou restrição desproporcional das atividades de transporte privado e individual por motorista cadastrado em aplicativo é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência." Porque se não é serviço público, está sujeito a outro tipo de regramento constitucional. Se a questão, em si, for o desproporcional, eu tiro, não é importante para mim. É só que, como regra geral, qualquer restrição a direito, para ser válida, tem que ser proporcional. Mas eu não teria problema de tirar.

De modo que eu manteria as teses e pediria a Vossa Excelência que submetesse à votação. Disponho-me a tirar o "desproporcional", se for importante para os Colegas.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Senhor Presidente, acho que, retirando o desproporcional, a tese fica fiel ao que foi decidido aqui.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - O Ministro Barroso tem razão. Houve uma alteração no art. 11 na lei de regência, em que se incluiu o art. 11-A. É justamente a Lei 12.587 que institui diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. E essa alteração é muito recente. Na medida em que ela foi alterada, a redação do art. 11, original, pela Lei 13.640, que diz, como o Ministro Barroso agora me informou:

"Compete exclusivamente aos Municípios e ao Distrito Federal regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte

**RE 1054110 / SP**

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

Agora, realmente, a própria constitucionalidade desse art. 11-A é que pode eventualmente ser objeto de um debate por parte do Plenário do Supremo Tribunal Federal. De qualquer maneira, fui informado que alguns municípios, à guisa de regulamentar e fiscalizar este serviço de transporte, estão cobrando taxas. E essas taxas são realmente - taxas pelo exercício do Poder de Polícia -, muitas delas, dessas taxas, são de valor bastante elevado e que oneram bastante o serviço de transporte por aplicativo.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - A questão não se resolveria se ficássemos só na temática, como Vossa Excelência propôs, da parte dois? Quer dizer, estamos tomando como parâmetro, porque a matéria está regulamentada no direito federal, e que a legislação local tem que observar aquilo que está estabelecido. Parece-me que isso seria suficiente.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)** - Acredito que é importante fazer a distinção do serviço privado - que é o Uber e assemelhados - do serviço, que muitos consideram público, que é o de táxi.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Mas isso está no item dois.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)** - Não, no item dois estamos limitando o Município e o Distrito Federal, mas, no item um, estamos fazendo a distinção do público para o privado.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Posso dar uma sugestão, Ministro Barroso, juntando as duas? Talvez, se focássemos no II.

"No exercício de sua competência para a regulamentação e fiscalização do transporte privado e individual de passageiros, os municípios e o Distrito Federal não podem proibir nem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal."

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Adiro.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Eu teria

**RE 1054110 / SP**

uma sugestão também, compondo esses dois itens do Ministro. Começaríamos assim:

“No exercício de sua competência para a regulamentação e fiscalização do transporte privado e individual de passageiros, os municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal (Constituição Federal, art. 22, XI), proibida qualquer restrição desproporcional da atividade de transporte privado e individual”.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Não, tira o "desproporcional".

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Eu gostaria de manter o item I e submetê-lo à votação, porque considero que a questão central do meu voto e do voto do Ministro Luiz Fux foi a questão da livre iniciativa e da livre concorrência. Portanto, não gostaria que ficasse de fora da tese o argumento central dos nossos votos.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Então sairia, por sugestão do Ministro Fux, a expressão “desproporcional”?

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Se Vossa Excelência concordar, eu não tenho problema de retirar.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Qual é a proposta do Ministro Alexandre?

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES** - A minha seria juntar tudo na II, mas não tenho problema com a manutenção. Seria: "No exercício de sua competência para a regulamentação e fiscalização do transporte privado e individual de passageiros, os municípios e o Distrito Federal não podem proibir, restringir ou contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal."

Mas, tirando o "desproporcional", acho que a junção das duas daria essa última.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):**

A mesma solução.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Eu estou submetendo, tal como apresentei, e tirando a palavra "desproporcional".

**RE 1054110 / SP**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):**

Tirando a palavra desproporcional.

09/05/2019

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.054.110 SÃO PAULO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, a problemática da legalidade é resolvida por outro tribunal, que também atua em sede extraordinária, mediante o recurso especial – o Superior Tribunal de Justiça.

O Supremo apenas decide sob o ângulo da Constituição Federal. E ao fazê-lo, assentou não caber a Município proibir aplicativo. Fico, portanto, nessa tese.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.054.110**

PROCED. : SÃO PAULO

**RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO**

RECTE.(S) : CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

ADV.(A/S) : DJENANE FERREIRA CARDOSO (218877/SP)

ADV.(A/S) : ANDREA RASCOVSKI ICKOWICZ (130317/SP)

RECDO.(A/S) : CONFEDERACAO NACIONAL DE SERVICOS - CNS

ADV.(A/S) : RICARDO OLIVEIRA GODOI (23363-A/PA, 143250/SP)

ADV.(A/S) : MARCELO MONTALVAO MACHADO (34391/DF, 4187/SE, 357553/SP)

AM. CURIAE. : UBER DO BRASIL TECNOLOGIA LTDA

ADV.(A/S) : TATIANA SALLES (177732/RJ)

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO DOS TAXISTAS AUTÔNOMOS DO ESTADO DE SÃO PAULO - FETACESP

ADV.(A/S) : ANELIZA HERRERA (181617/SP)

AM. CURIAE. : BRASSCOM - ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO E COMUNICACAO

ADV.(A/S) : VICENTE COELHO ARAÚJO (DF013134/)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS TRANSPORTADORES AUTÔNOMOS RODOVIÁRIOS DE PESSOAS, DE BENS E DE CARGAS DE RIO CLARO, SP - SINTRARC

ADV.(A/S) : CHRYSTIAN ALEXANDER GERALDO LINO (194177/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE O2O - ABO2O

ADV.(A/S) : CAIO SCHEUNEMANN LONGHI (222239/SP)

AM. CURIAE. : CABIFY AGÊNCIA E SERVIÇOS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS LTDA

ADV.(A/S) : GLÁUCIA MARA COELHO (173018/SP)

AM. CURIAE. : 99 TECNOLOGIA LTDA

ADV.(A/S) : MARIO COSAC OLIVEIRA PARANHOS (342837/SP)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS CONDUTORES AUTÔNOMOS DE VEÍCULOS RODOVIÁRIOS DE FLORIANÓPOLIS (SCAVR)

ADV.(A/S) : ADRIANO TAVARES DA SILVA (SC025660/)

AM. CURIAE. : SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO ECONÔMICO DO MINISTÉRIO DA FAZENDA

AM. CURIAE. : UNIÃO

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS TAXISTA DE PORTO ALEGRE - SINTAXI

ADV.(A/S) : GUILHERME FANGANITO (RS081966/)

AM. CURIAE. : SINDICATO INTERMUNICIPAL DOS CONDUTORES AUTÔNOMOS DE VEÍCULOS RODOVIÁRIOS, TAXISTAS E TRANSPORTADORES RODOVIÁRIOS AUTÔNOMOS DE BENS DE MINAS GERAIS - SINCAVIR/MG

ADV.(A/S) : FERNANDO AUGUSTO PEREIRA CAETANO (73162/MG)

**Decisão:** Após os votos dos Ministros Roberto Barroso (Relator) e Luiz Fux, que negavam provimento ao recurso extraordinário, pediu vista dos autos o Ministro Ricardo Lewandowski. Falaram: pela recorrida, o Dr. Orlando Maia Neto; pelo amicus curiae UBER

DO BRASIL TECNOLOGIA LTDA, o Dr. Carlos Mário da Silva Velloso Filho; pelos amici curiae BRASSCOM - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO e 99 TECNOLOGIA LTDA, o Dr. André Zonaro Giacchetta; pelo amicus curiae CABIFY AGÊNCIA E SERVIÇOS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS LTDA, o Dr. José Alexandre Ferreira Sanches; pelo amicus curiae SINDICATO DOS TAXISTAS DE PORTO ALEGRE - SINTAXI, o Dr. Alexandre Camargo; e, pelo amicus curiae SINDICATO INTERMUNICIPAL DOS CONDUTORES AUTÔNOMOS DE VEÍCULOS RODOVIÁRIOS TAXISTAS E TRANSPORTADORES RODOVIÁRIOS AUTÔNOMOS DE BENS DE MINAS GERAIS - SINCAVIR/MG, o Dr. Fernando Augusto Pereira Caetano. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Cármen Lúcia. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 6.12.2018.

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 967 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do Relator. Em seguida, o Tribunal deliberou fixar a tese de repercussão geral em assentada posterior. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 08.05.2019.

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, fixou a seguinte tese de repercussão geral: "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)", nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Marco Aurélio. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 09.05.2019.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário