
**NOVOS DEBATES A RESPEITO DO TRANSPORTE REMUNERADO
PRIVADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS E A COMPETÊNCIA DOS
MUNICÍPIOS**

***NEW DISCUSSIONS REGARDING PRIVATE TRANSPORTATION OF
INDIVIDUAL PASSENGERS AND LOCAL GOVERNMENT IN BRAZIL***

NUNO M. M. S. COELHO

Professor (USP, UNAERP). nunocoelho@usp.br.

THIAGO ANTONELLI GUMIERO

Advogado. thiagogumiero@icloud.com.

RICARDO SILVA

Bacharel em Direito. Jornalista. contatoricardo@gmail.com

RESUMO

Objetivo: A prestação dos serviços de transporte individual de passageiros intermediados por aplicativos tem sofrido, desde a chegada ao Brasil, com tensões que colocam frente a frente categorias profissionais e reguladores locais. A Lei Federal n. 13.640/18 e o julgamento da ADPF 449 e do Recurso Extraordinário 1.054.110/SP, pelo Supremo Tribunal Federal, garantiram a legalidade dos serviços de transporte e de agenciamento, cessando algumas polêmicas iniciais. Mas, ante a possibilidade de regulação pelos municípios, novos debates surgem diariamente a depender da criatividade da legislação local, servindo, em algumas oportunidades, para fomentar a iniciativa ou, em outros, para impor critérios que objetivam proteger os agentes econômicos já estabelecidos.

Metodologia: A pesquisa adota o método dedutivo, com uma abordagem bibliográfica e documental, por meio da revisão de obras, artigos científicos, a legislação e a jurisprudência sobre o tema.



Resultados: Embora a legislação federal seja bastante exaustiva ainda há espaço para regulação municipal, e a criatividade do legislador local pode ensejar em novas obrigações, principalmente no que se refere às empresas que gerenciam os aplicativos, a exemplo da fixação de tarifas mínimas e máximas, proibição de exclusividade para uso da plataforma, e da exigência de pagamento de contribuição municipal cuja base de cálculo é o preço total das viagens realizadas no município, como acontece, *verbi gratia*, nos municípios de Vitória/SP¹, São José dos Campos/SP² e Belo Horizonte/MG

Contribuições: A presente pesquisa trata de um tema muito atual e polêmico, sobre a entrada de prestação de serviços de transporte individual de passageiros intermediados por aplicativos no Brasil, trazendo à discussão a possibilidade de regulação pelos municípios.

Palavras-chave: Transporte individual de passageiros; política nacional de mobilidade urbana; legalidade; poder regulamentar; liberdade econômica; protecionismo.

ABSTRACT

Objectives: The provision of individual transportation services for passengers intermediated by applications has suffered, since their arrival in Brazil, with tensions that put professional categories and local regulators face to face. Federal Law n. 13.640/18 and the judgment of ADPF n. 449 and Extraordinary Appeal n. 1.054.110/SP, by the Federal Supreme Court, ensured the legality of transportation and intermediation services, and some initial controversies ceased. But in view of the possibility of regulation by the municipalities, new debates emerge daily depending on the creativity of local legislation, sometimes serving to foster the initiative or, in other cases, to impose criteria that aim to protect established economic agents.

Methodology: The research adopts the deductive method, with a bibliographic and documentary approach, through the review of works, scientific articles, legislation and jurisprudence on the subject.

Results: Although federal legislation is quite exhaustive, there is still room for municipal regulation, and the creativity of the local legislator may give rise to new obligations, especially with regard to the companies that manage applications, such as setting minimum and maximum rates, prohibition of exclusivity for the use of the platform, and the requirement of payment of municipal contribution which calculation basis is the total price of trips made in the municipality, as it happens, *verbi gratia*, in the municipalities of Vitória / SP, São José dos Campos / SP and Belo Horizonte / MG

¹ Decreto Municipal n. 16.770/16.

² Decreto Municipal n. 16.462/17.



Contributions: This research deals with a very current and controversial theme, about the entry of provision of individual passenger transport services intermediated by applications in Brazil, bringing to the discussion the possibility of regulation by the municipalities.

Keywords: Individual passenger transportation; national policy of urban mobility; legality; regulatory power; economic freedom; protectionism.

1 INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Lei n. 13.640/18, pelo então presidente Michel Temer, que modificou a Lei n. 12.587/12 (Política Nacional de Mobilidade Urbana), é possível afirmar encerrada a polêmica a respeito da legalidade do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros, presente em muitos municípios brasileiros em que houve maciço movimento dos Poderes Executivo e Legislativos locais no sentido de, quase sempre, proibir a atividade, na tentativa de proteger o sistema de táxis já estabelecido.

Se, todavia, os municípios não mais podem banir o exercício da atividade, uma série de novas polêmicas foram inseridas no contexto jurídico que permeia o conceito de transporte remunerado privado individual de passageiros e no exercício do poder regulamentar pelos governos locais.

Apesar do pouco tempo de vigência da Lei n. 13.640/18, já se observam resultados de sua promulgação. As críticas tampouco demoraram a surgir, mas a solução não deve tardar, haja vista que os debates, iniciados ainda sob a égide da normação anterior, já foram submetidos ao Supremo Tribunal Federal.³

No entanto, já é possível afirmar que foi legalmente garantida maior segurança jurídica às empresas de aplicativos que exploram a atividade e aos

³ Foram pautados e, após breve interrupção por pedido de vista formulado pelo Ministro Ricardo Lewandowski, julgados, em conjunto, dois processos que questionavam a constitucionalidade de legislação municipal que tornavam ilegal a atividade de transporte individual privado por motorista cadastrado em aplicativo – ADPF 449 (proposta pelo Partido Social Liberal contra a Câmara Municipal de Fortaleza, com relatoria do Ministro Luiz Fux) e RE 1.054.110/SP (oriundo de Ação Declaratória de Inconstitucionalidade, originalmente proposta pela Confederação Nacional de Serviços contra a Câmara Municipal de São Paulo perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, com relatoria do Ministro Roberto Barroso), cuja repercussão geral foi reconhecida sob o Tema 967.



motoristas que efetivamente realizam o transporte remunerado privado individual de passageiros.

2 HISTÓRICO LEGISLATIVO

Preliminarmente cabem, em apertada síntese, algumas referências ao histórico do processo legislativo que culminou na promulgação da Lei n. 13.640/18.

Originalmente, o Projeto de Lei n. 5.587/16 teve o objetivo de proibir o transporte remunerado individual privado de passageiros, reforçando o conceito transcrito pelo artigo 2º da Lei Federal n. 12.468/11 (que regulamenta a profissão de taxista), que apresenta o seguinte teor: “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 máximo, 7 (sete) passageiros”.

Somente após amplas alterações durante a tramitação do projeto, deu-se a modificação do texto inicial, resultando na nova redação do artigo 4º, inciso X, da Lei n. 12.587/12, que deixou de tratar do “*transporte motorizado privado*” – conceituado como o “*meio motorizado de transporte de passageiros utilizado para a realização de viagens individualizadas por intermédio de veículos particulares*” – para criar⁴ a figura do “*transporte remunerado privado individual de passageiros*” – conceituado 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*”.

Lembra-se que a Lei n. 13.640/18 fez bem ao não alterar o texto do artigo 2º da Lei n. 12.468/11, já que esta faz referência expressa ao serviço prestado pelo

⁴ A bem da verdade, não se procedeu a qualquer criação jurídica pela alteração do texto do inciso X do artigo 4º da Lei n. 12.587/12, na medida em que o simples comparativo entre o texto atual e o modificado revela que a Lei n. 13.640/18 apenas fez dar mais clareza à atividade e atualizá-la aos meios tecnológicos contemporâneos (que não existiam à época da promulgação da Política Nacional de Mobilidade Urbana) aplicados à exploração da atividade.



profissional taxista como sendo o serviço de “*transporte público individual remunerado de passageiros*”, que difere do serviço privado de que trata o artigo 4º, inciso X, da Lei n. 12.587/12.

Além disso, acertadamente, o artigo 11-A da Política Nacional de Mobilidade Urbana delegou aos Municípios e ao Distrito Federal o poder regulamentar e a fiscalização dos serviços de transporte remunerado privado individual de passageiros, consagrando, ao exercer sua competência privativa (CF 21, XX), os termos do artigo 30, I e II, que atribui aos municípios competência para “*legislar sobre assuntos de interesse local*” e “*suplementar a legislação federal e estadual no que couber*”.

Assim, a legislação federal fez incluir⁵, como diretrizes mínimas a serem observadas pela municipalidade, com vistas à eficiência, segurança e efetividade na prestação dos serviços, as seguintes regras:

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.

Aos motoristas, por sua vez, foram estabelecidas as seguintes diretrizes mínimas⁶:

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.

Por fim, na forma do parágrafo único do artigo 11-B, da Lei n. 12.587/12, ficou determinado que o não cumprimento das obrigações legais caracterizará transporte

⁵ Parágrafo único do artigo 11-A da Lei n. 12.587/12, incluído pela Lei n. 13.640/18.

⁶ Artigo 11-B da Lei n. 12.587/12, incluído pela Lei n. 13.640/18.



ilegal de passageiros, infração sujeita à aplicação dos termos do artigo 231, VIII, do Código de Trânsito Brasileiro.

Ocorre, contudo, que tão importante quanto aquilo que foi inserido no texto legal durante o tramite legislativo, é aquilo que foi excluído do seu conteúdo (principalmente no Senado). Critérios como a outorga pública, local de emplacamento do veículo e domicílio do motorista, para citar alguns, são elementos que objetivam criar reserva de mercado (que favoreceriam os agentes econômicos já estabelecidos) e foram propositalmente excluídos do texto para privilegiar a liberdade econômica, a livre iniciativa, a livre concorrência, o valor social do trabalho e da propriedade, entre outros princípios constitucionais.

3 NOVOS DEBATES

Em primeiro lugar, deve ser destacada a essência das atividades exercidas pelas empresas que gerenciam os aplicativos de transporte e dos motoristas que exploram a atividade de transporte privado individual de passageiros que diverge dos serviços prestados pelos taxistas.

A leitura do texto da Política Nacional de Mobilidade Urbana, com as alterações introduzidas pela Lei n. 13.640/18, escancara o tratamento legislativo diferenciado às atividades de táxi (com definição dada pelo art. 4º, VII)⁷ e ao transporte individual privado (definida pelo art. 4º, X)⁸, mas o faz apenas para referendar o ordenamento jurídico em vigor e não para criar nova atividade econômica.

Premissa fundamental para o melhor entendimento do caso é o reconhecimento de que as empresas que exploram tal serviço o fazem de maneira periférica, sendo responsáveis apenas pelo cadastramento dos atores participantes

⁷ Art. 4º. Para 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.

⁸ Art. 4º. (...) 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.



no processo (consumidores e motoristas), pela arrecadação e distribuição de valores, pela definição de procedimentos mínimos de segurança, inclusive com oferecimento de acompanhamento da viagem por sistema de GPS, entre outros de cunho meramente instrumentais. Parece-nos certo, portanto, afirmar que referidas empresas apenas gerem os aplicativos responsáveis pela intermediação do contrato entre os motoristas cadastrados que efetivamente fazem o transporte privado individual dos passageiros que os contratam.

Sob este preceito, de observação empírica, temos que o passageiro deve procurar e contratar o motorista que o encontrará em local previamente determinado pelo cliente. É bem verdade que o serviço de locação de veículos com motorista ou de fretamento individual, propriamente dito, já existe há muito, mas, pela dificuldade na conexão dos atores, a contratação não apresentava relação de custo benefício viável à expansão da atividade. O papel dos aplicativos, neste cenário, limita-se à instantânea intermediação de todo esse processo, facilitando o encontro entre aquele que procura e aquele que é procurado, gerando um mercado (oferta e demanda) muito mais eficiente daquele previamente estabelecido.

Não se via anteriormente a grita gerada com a inauguração dos serviços prestados pelos aplicativos, na medida em que a atividade de transporte individual privado, que vinha regulada pelos artigos 730 e seguintes do Código Civil, revelava-se tão ineficiente que sua exploração se tornava praticamente inviável. A inserção dos aplicativos se dá, como dito, única e exclusivamente, neste ponto, tornando eficiente e viável a exploração de atividade econômica que, ao contrário de proibida, era permitida pelo ordenamento jurídico já anteriormente à Lei n. 13.640/18, aumenta exponencialmente a visibilidade dos prestadores de serviços, conectando-os a uma parcela maior de potenciais clientes (que se submetem a cadastro prévio), produzindo com isto maior eficiência e segurança, e permitindo o barateamento das transações.

Mesmo que aceitas as críticas formuladas a respeito da técnica legislativa utilizada para diferenciar as atividades de táxi (transporte individual público) e transporte individual privado, é notório que a Lei n. 13.640/18 distingue ambas atividades sob o âmbito do alcance subjetivo dos serviços, no sentido de que na



primeira modalidade o serviço é “aberto ao público”⁹ e na segunda limitados aos “usuários previamente cadastrados”¹⁰ – ostentando, portanto, natureza privada.

4 DA CONFORMIDADE CONSTITUCIONAL DA LEI n. 13.640/18

Sob as premissas estabelecidas, passemos à análise da conformidade constitucional da Lei n. 13.640/18, que deve restringir-se ao contexto do serviço de transporte na estrutura de distribuição de competências exclusivas e suplementares no plano vertical.

Não se nega que a atividade de transporte de passageiros, seja ela coletiva ou individual, pública ou privada, há muito desperta o interesse público e vêm sendo alvo de regramentos, por diferentes vias e com modulações diversas, em todos os níveis da federação.

Não é interesse do presente estudo adentrar aos miúdes do que deve ser ou não exigido das empresas privadas que se habilitam à prestação de serviços públicos em processo licitatório tal qual determinado pelo artigo 175 da Constituição Federal. Importa, contudo, salientar a diferença de tratamento dispensado pela Constituição aos serviços públicos (CF 175) e à iniciativa privada (CF 170) no que diz respeito às exigências legais para o exercício de suas atividades. E, nesse diapasão, os princípios gerais aplicados são diametralmente opostos, no sentido de que qualquer nova espécie de serviço público não pode ser prestada salvo se expressamente permitido pela legislação, ao passo que a iniciativa privada deve pautar sua atuação pela liberdade econômica, ficando limitada à apenas aquilo que lhe é expressamente vedado.

Não funciona, portanto, o artigo 170 da Constituição Federal, como salvo conduto à livre iniciativa, que pode também ser mitigada. Mas a eficácia de seu parágrafo único determina a necessidade de haver, na atividade econômica

⁹ Lei Federal n. 12.587/12, Artigo 4º, Inciso VIII.

¹⁰ Lei Federal n. 12.587/12, Artigo 4º, Inciso X, com redação dada pela Lei Federal n. 13.640/18.



explorada, a necessidade inafastável de autorização de órgãos públicos, que deve ser previamente justificada pelo diploma normativo.

Tal como afirmou o Ministro Luiz Fux (citando, no julgamento da ADPF 449, o jurista alemão Robert Alexy), “o princípio da liberdade jurídica exige uma situação de disciplina jurídica na qual se ordena e se proíbe o mínimo possível” (ALEXY, 2008, p.177). Nessa medida, salvo se houver fundamento constitucional, o Poder Público não pode agir de modo a proibir ou limitar o exercício da atividade econômica pela iniciativa privada.¹¹

Sob esta perspectiva, a teoria regulatória do *enforcement* atua como parâmetro para a definição de hipóteses e argumentos de intervenção pública na iniciativa privada. Na lição de Andrei Shleifer (2005, p.443-444):

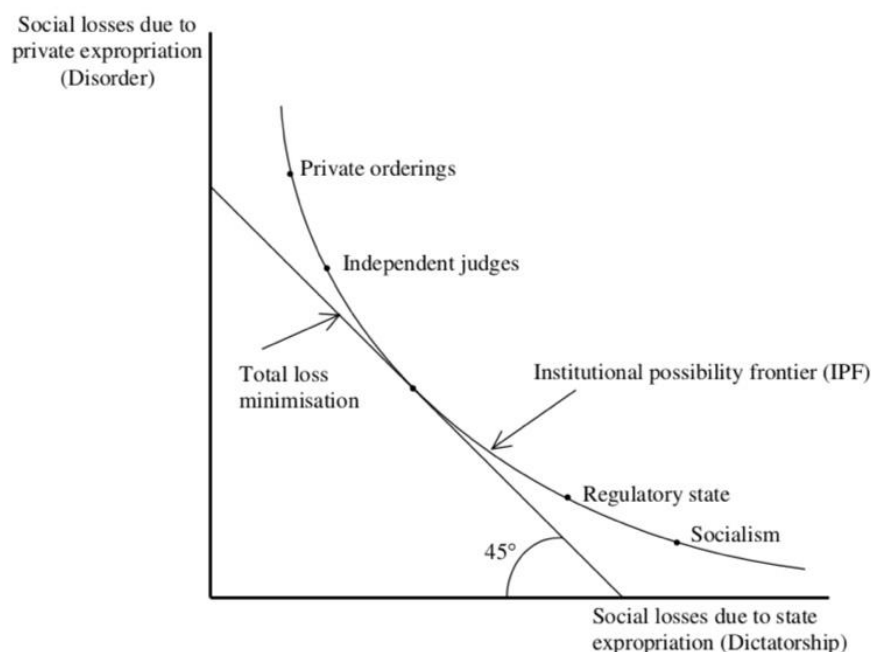
A premissa básica da teoria regulatória do *enforcement* é que todas essas estratégias de controle social dos negócios são imperfeitas, e que o desenho institucional ótimo envolve uma escolha entre alternativas imperfeitas. A teoria do *enforcement* reconhece especificamente um *trade-off* básico ente dois custos sociais de cada instituição: desordem e ditadura. Desordem se refere à habilidade de agentes privados causarem danos a outros – roubar, praticar cobranças abusivas, machucar, enganar, impor custos externos, etc. Ditadura se refere à habilidade do governo e de seus agentes de impor esses custos em agentes privados. A medida em que nos movemos de ordenamentos puramente privados, para a litigância privada, para a regulação, para o domínio público, os poderes do governo aumentam e aqueles dos agentes privados diminuem. Os custos sociais da desordem diminuem enquanto aqueles da ditadura aumentam. (...) Quando a disciplina de mercado pode controlar com sucesso a desordem e evitar a anarquia Hobbesiana, ela é a melhor abordagem porque produz os menores custos sociais em relação à ditadura. Qualquer argumento para a intervenção pública deve se basear crucialmente no presuntivo fracasso da disciplina de mercado para controlar a desordem.¹²

¹¹ Importa remarcar que a liberdade econômica, na Constituição Federal brasileira, não consiste em princípio absoluto, mas deve-se conjugar com outros princípios igualmente fundantes da ordem jurídica democrática, tais como a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, o trabalho e o pluralismo político – para limitarmos-nos ao disposto no art. 1º da Constituição. O mesmo art. 1º erige a livre iniciativa a fundamento da República enquanto “valor social”, o que impede a sua interpretação em termos liberais e individualistas. Sobre o tema, veja-se Grau, 2004.

¹² Tradução livre – no original: “*The basic premise of the enforcement theory of regulation is that all of these strategies for social control of business are imperfect, and the optimal institutional design involves a choice among these imperfect alternatives. The enforcement theory specifically recognizes a basic trade-off between two social costs of each institution: disorder and dictatorship. Disorder refers to the ability of private agents to harm others – to steal, overcharge, injure, cheat, impose external costs, etc. Dictatorship refers to the ability of the government and its officials to impose such costs on private agents. As we move from private orderings to private litigation to regulation to public ownership, the powers of the government rise, and those of private agents fall. The social losses of disorder decline as*”



Este *trade-off* a que se refere a teoria regulatória do *enforcement*, que Djankov *et al.* (2003) denomina “fronteira de possibilidade institucional” (do original *Institutional Possibility Frontier – IPF*), pode ser didaticamente explicado pelo seguintes gráfico (DJANKOV, 2003):



Na análise do caso concreto, aplicando a teoria regulatória do *enforcement* para determinar a legalidade dos aplicativos de transporte remunerado individual privado de passageiros, o Ministro Luiz Fux transcreve importantes lições de Andrei Shleifer para afirmar pela “*inexistência de justificativa para a regulação quando esta implicar restrição de entrada para novos agentes por meio de licenciamento estatal*”.

Em muitos casos, este argumento pela efetividade da disciplina de mercado é poderoso. Considere-se a regulação de entrada: a restrição na entrada de novos empreendedores por meio de licenciamento e permissões. Na medida em que empresas entrantes são pequenas, e dado que qualquer falha em fornecer produtos de qualidade seria imediatamente detectada e penalizada pelos consumidores, não resta claro o motivo pelo qual a qualidade dos

those from dictatorship increases. (...) When market discipline can successfully control disorder and avoid Hobbesian anarchy, it is the best approach because it has the lowest social cost of dictatorship. Any case for public intervention relies crucially on the presumptive failure of market discipline to control disorder.”



empreendedores ou de suas empresas deveria ser regulada na fase de entrada.¹³

Há uma forma particularmente importante pela qual a regulação pode ser substancialmente inferior à atividade jurisdicional. Especificamente, reguladores possuem muito mais oportunidades para criar regras que não são apenas politicamente motivadas, mas servem, na verdade para principalmente beneficiar a si mesmos por meio da criação de oportunidades para a corrupção. Licenciamento e permissões são os exemplos mais claros desse tipo de regulação.¹⁴

Por sua vez, reconhecida a natureza privada da atividade, poder-se-ia inquirir a respeito da competência da União Federal para legislar a respeito da matéria às vistas do regime de competências atribuídas pela Constituição Federal para o transporte de passageiros. Numa palavra, de forma bastante didática, assim já definiu o Supremo Tribunal Federal a respeito da matéria:

A Constituição de 1988, no que toca à repartição de competência entre os entes federados, estabelece que compete aos Municípios dispor sobre os assuntos de interesse local e, aos Estados-membros, em relação às matérias que não lhes foram vedadas pela Constituição, nem estiveram contidas entre as competências da União ou dos Municípios. Não há no texto constitucional previsão expressa em relação à competência para a exploração do serviço de transporte intermunicipal. A Constituição cuidou apenas de dispor sobre a competência para explorar os transportes terrestres rodoviário interestadual e internacional de passageiros privativa à União, nos termos do artigo 21, inciso XII, alínea 'e' e para explorar o transporte coletivo no âmbito local do Município, de acordo com o artigo 30, inciso V. Daí a conclusão, ante o disposto no artigo 25, §1º, de que a matéria é da competência dos Estados-membros, como ressaltado pelo Ministro Nelson Jobim, relator à época do indeferimento da medida cautelar.¹⁵

¹³ SHLEIFER, 2005. p. 444. Tradução livre – no original: “*In many instances, this case for effectiveness of market discipline is powerful. Consider the regulation of entry: the restriction of entry by new entrepreneurs through licensing and permits. Since entering firms are small, and since any failure to deliver quality products would be almost immediately recognised and penalised by costumers, it is not clear why the quality of entrepreneurs or their firms should be regulated at the entry level*”.

¹⁴ SHLEIFER, 2012. p. 18. Tradução livre – no original: “*There is one particularly important way in which regulation might be substantially inferior to litigation. Specifically, regulators have far greater opportunity to create rules that are not only politically motivated, but actually serve principally to benefit themselves by creating opportunities for bribe taking. Licenses and permits are the clearest examples of such regulations*”.

¹⁵ ADI 2349. Rel. Min. Eros Grau. Tribunal Pleno. DJ 31/08/2005.



Sublinhe-se que a Constituição Federal, em seu artigo 30, V, atribui ao Município competência para “*organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial*”. É digno de nota que se está a tratar, no comando em destaque, de serviço público de transporte **coletivo** de passageiros, não individual, como se está a se tratar no presente estudo. Por essas razões, não há que se dizer inconstitucional a Lei Federal n. 13.640/18, por usurpar competência municipal para legislar a respeito do transporte municipal de passageiros.

É certo que o transporte individual de passageiros, mesmo antes da promulgação da Lei n. 13.640/18, sempre teve suas diretrizes traçadas no âmbito da Política Nacional de Mobilidade Urbana, legislação federal promulgada pela União ante sua competência privativa constitucionalmente atribuída pelo artigo 21, XX.¹⁶

A alteração promovida no texto do inciso X do artigo 4º da Lei n. 12.486/12 fez ampliar a compreensão do sentido da norma, trazendo seu conteúdo à contemporaneidade, inclusive quanto à promoção dos negócios estabelecidos na internet, privilegiando os termos da Lei n. 12.965/14 (Marco Civil da Internet), que, em seu artigo 3º, inciso VIII, dispõe que “A disciplina no uso da internet no Brasil tem os seguintes princípios: (...) liberdade dos modelos de negócios promovidos na internet desde que não conflitem com os demais princípios estabelecidos nesta lei”.

Lembra-se que a Lei n. 13.640/18 fez mais, e já estabeleceu as diretrizes gerais a serem seguidas pelos Municípios e pelo Distrito Federal. É bem verdade que os critérios mínimos estabelecidos pela lei federal se mostram praticamente exaurientes, pelo que se pode inferir que a competência regulamentar delegada aos municípios deve ser exercida apenas para adequar os conceitos impostos à realidade local.

De modo geral, pode-se afirmar que a Constituição Federal, ao atribuir competência aos Municípios e ao Distrito Federal para legislar sobre assuntos locais (CF 30, I), privilegia a criação do direito a partir dos costumes e das relações interpessoais observadas a particularidades em cada localidade.

¹⁶ Art. 21, XX, CF: “*Compete à União: (...) instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos*”.



Contudo, antes disso, objetivando a construção de uma identidade nacional e a garantia de segurança jurídica, as regras constitucionais de atribuição de competência determinam ser a União Federal única responsável pela elaboração de legislação pacificadora, que igualará, em aspectos gerais, as relações jurídicas em todos os níveis da federação.

Neste cenário, a participação do Município na matéria, especialmente após a promulgação da Lei n. 13.640/18, limita-se ao exercício da competência fiscalizatória e regulamentar. Diz-se isso para acentuar que, considerando-se o caráter social-liberal da Constituição Federal, aquilo que o legislativo federal quis propositadamente excluir, no exercício de sua competência legislativa acerca da matéria, em manifesta intenção de aliviar a pressão regulatória, não pode voltar a ser imposto pela regulação municipal como critério de observação obrigatória.

“O direito não pode ser algo que obste o desenvolvimento econômico”, como bem afirmou o Ministro Luiz Fux no voto inaugural da ADPF 449. E, neste aspecto, além de não ser dado ao Município vedar a atividade de transporte remunerado individual privado, também não há de ser constitucionalmente lícito qualquer regulamento com características de sufocamento regulatório o qual, como se observa, via de regra tem viés de protecionismo aos agentes econômicos já estabelecidos e que possuem o monopólio da atividade. Tais medidas apresentam indiscutíveis sinais de captura regulatória e devem ser rechaçadas pelo Poder Público, que deve primar pela proporcionalidade e pelo equilíbrio regulatório. Mesmo porque, estabelecida a liberdade pela Constituição Federal (reafirmada, nesta seara, pela PMNU) não pode, qualquer ente federativo, a título de exercer o poder regulamentar, privar o exercício da atividade.

O exercício do poder regulamentar, pelos Municípios e pelo Distrito Federal, não viola o pacto federativo, pois não importa ofensa ao artigo 22, XI, da Constituição Federal (que atribui competência privativa à União para legislar sobre trânsito e transporte) tendo em vista que a atividade de transporte remunerado privado individual foi devida e pormenorizadamente autorizada por ato legislativo primário federal, cabendo à Municipalidade apenas atos secundários, limitados aos *standards* estabelecidos.



Já eventual ato normativo local proibitivo da atividade configura-se, sem dúvida, inconstitucional. Sua ilicitude já se podia afirmar mesmo antes da promulgação da Lei n. 13.640/18, seja por ofensa ao artigo 21, XX, ao artigo 22, I, IX e XI, da Constituição Federal, assim como, do modo já aventado, pela “autorização” à atividade conferida pelo Código Civil (artigo 730 e seguintes).

O mesmo não pode ser dito a respeito do exercício do poder regulamentar, que pode e deve ser exercido pelo poder municipal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não se pretendeu, neste breve estudo, apresentar qualquer solução definitiva aos debates iniciados após a promulgação da Lei Federal n. 13.640/18, papel este a que se dedica a doutrina e ao Poder Judiciário que, com litígios que se iniciaram pelo exercício do poder regulamentar dos municípios, deverá verificar a conformidade dos requisitos instituídos localmente com o texto da legislação federal.

Isto porque, no julgamento de mérito conjunto da ADPF 449 (de relatoria do Ministro Luiz Fux) e do RE 1.054.110/SP (de relatoria do Ministro Roberto Barroso), foi confirmada, por unanimidade, a constitucionalidade do exercício da atividade de transporte remunerado privado individual de passageiros, e da inconstitucionalidade dos atos normativos locais que proibiam a atividade – nomeadamente os dos municípios de Fortaleza/PE e São Paulo/SP.

Esta conclusão se alinha perfeitamente com a referida pelo voto condutor da ADPF 449, proferido pelo Ministro Luiz Fux, a respeito da postura e dos objetivos do legislados ao proibir a atividade:

Resta patente, assim, que o objetivo perseguido pelo regulado, *in casu*, é inconstitucional, porquanto os princípios constitucionais da livre iniciativa (artigos 1º, IV, e 170), da liberdade profissional (art. 5º, XIII), da igualdade (art. 5º, *caput*) e da ampla concorrência (art. 173, §4º) impedem ações legislativas e administrativas que preservem os interesses de agentes tradicionais do mercado em detrimento de novos entrantes e dos consumidores. Nada obstante, deve-se ressaltar, adicionalmente, a existência de evidências empíricas no sentido de que os serviços de



transporte privado por meio de aplicativos não diminuíram o mercado de atuação dos táxis. Estudo realizado pelo Departamento de Estudos Econômicos do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), com dados de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Distrito Federal, demonstrou que o surgimento da plataforma UBER para a prestação de serviços de transporte individual promoveu, na realidade, um alargamento do mercado, conquistando consumidores que anteriormente não utilizavam táxis para deslocamento.¹⁷

Neste contexto, o Tribunal Pleno, por maioria, fixou a Tese de Repercussão Geral n. 967, com o seguinte teor:

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).

Desta feita, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu aquilo que se deve entender por proporcional a respeito das exigências regulatórias locais e conferiu, por consequência, maior segurança jurídica às empresas que exploram o setor e pretendem evoluir na prestação de seus serviços, de modo a melhorar a eficiência dos sistemas municipais de transporte, proporcionar a geração de renda e a movimentação da economia, ao mesmo tempo desafogando, pelo menos em parte, os problemas de mobilidade urbana enfrentados nos grandes centros.

Por sua vez, o Poder Legislativo Federal procurará rever os desdobramentos gerados pela promulgação da Lei n. 13.640/18. Por meio do Projeto de Lei n. 8.085/14, que conglomerou uma variedade de projetos anteriores e objetiva instituir um novo Código de Trânsito Brasileiro, o Congresso Nacional dedicará atenção ao caso a partir do seu artigo 342. A tendência é de reforma do texto inicial apresentado, tendo em vista que se privilegia a profissão de taxista e não se elencam os requisitos básicos já instituídos pela Lei n. 13.640/18 para o exercício da atividade de transporte remunerado privado individual de passageiros, apresentando-se, portanto, textos menos avançados em relação à legislação atualmente em vigência.

¹⁷ ADPF 449. Rel. Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno. DJ 08/05/2019.



Fato é que, a este momento, não podem mais os municípios proibirem nem, em ato omissivo, deixar de regulamentar a atividade, tornando, de uma forma ou de outra, sua prática ilegal. Não se nega, entretanto, que uma gama de novas posturas protecionistas tem levado à criação de entraves regulatórios que objetivam impedir o surgimento de novos atores no mercado.

Mesmo diante de critérios que foram excluídos durante o processo político que levou à promulgação da Lei Federal n. 13.640/18, o exercício de regulação municipal tem levado a exigências como domicílio do motorista, idade máxima do veículo, inspeções periódicas do veículo, certidão de antecedentes criminais do motorista, identificação externa do veículo, limite ao número de veículos cadastrados, restrições de emplacamento (tanto categoria quanto município de licenciamento), além de restrições que se referem ao serviço, a exemplo da proibição de utilização, de qualquer modo, de pontos e vagas destinados aos serviços de táxi ou de paradas do Sistema de Transporte Público Coletivo, proibição de atendimento aos chamados de passageiros realizados diretamente em via pública, proibição de pagamento em dinheiro, entre outros.

No mais, a esta data já se promulgam regulações que procuram contemplar um dos maiores riscos sistêmicos da inovação procedida nos sistemas de transporte: a concentração dos serviços pela iniciativa privada, porquanto o processo de “uberização” pode, a longo prazo, escantear os serviços públicos prestados pela atividade de táxi, apesar de não serem esses os resultados preliminares divulgados pelo CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica¹⁸.

Nesse sentido, ante a distinção feita pela legislação entre serviço público e privado de transporte individual de passageiros, objetivando mitigar os riscos acima descritos, o município de Campinas/SP, por exemplo, por meio da Lei n. 15.539/17, estimula a presença do serviço em todas as regiões da cidade, inclusive, garantindo acessibilidade a pessoas com deficiência, cujo preço do serviço não pode sofrer

¹⁸ Ver estudos publicados pelo CADE: “Efeitos concorrenciais da economia do compartilhamento no Brasil: A entrada da Uber afetou o mercado de aplicativo de táxis entre 2014 e 2016?” e “Rivalidade após entrada: o impacto imediato do aplicativo Uber sobre as corridas de táxi porta-a-porta”.



alteração, e determina a padronização dos preços a serem cobrados, evitando práticas concorrenciais entre os motoristas a privilegiar corridas mais rentáveis.

Numa palavra, muito embora a legislação federal seja bastante exaustiva ainda há espaço para regulação municipal, e a criatividade do legislador local pode ensejar em novas obrigações, principalmente no que se refere às empresas que gerenciam os aplicativos, a exemplo da fixação de tarifas mínimas e máximas, proibição de exclusividade para uso da plataforma, e da exigência de pagamento de contribuição municipal cuja base de cálculo é o preço total das viagens realizadas no município, como acontece, *verbi gratia*, nos municípios de Vitória/SP¹⁹, São José dos Campos/SP²⁰ e Belo Horizonte/MG²¹.

Talvez a promulgação de um novo Código de Trânsito Brasileiro, que contemple a atividade de modo mais progressista, a exemplo do que fez a Lei Federal n. 13.640/18, encerre o debate. Por enquanto, cabe este papel ao Poder Judiciário que deverá atuar de modo a circunscrever a termos constitucionais as legislações municipais, repelindo práticas protecionistas que nada têm a contribuir para com a mobilidade, a geração de renda e o desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ARAÚJO, Jolyver Modesto de. **Trânsito: reflexões jurídicas**. vol. 3. São Paulo: Letras Jurídicas, 2018.

BELO HORIZONTE. **Decreto Municipal n. 16.832/18**. Dispõe sobre o uso do sistema viário urbano do Município para a prestação de serviços de transporte individual privado remunerado de passageiros. Disponível em <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1189651>> . Acesso em: 25.jun.2019.

¹⁹ Decreto Municipal n. 16.770/16.

²⁰ Decreto Municipal n. 16.462/17.

²¹ Decreto Municipal n. 16.832/18.



BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 19.jun.2019.

BRASIL. **Lei Federal n. 12.468, de 26 de agosto de 2011.** Regulamenta a profissão de taxista. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12468.htm>. Acesso em 19.jun.2019.

BRASIL. **Lei Federal n. 12.587, de 03 de janeiro de 2012.** Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm>. Acesso em 19.jun.2019.

BRASIL. **Lei Federal n. 13.640, de 26 de março de 2018.** Altera a Lei n. 12.587, de 03 de janeiro de 2012, para regulamentar o transporte remunerado privado individual de passageiros. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13640.htm>. Acesso em 19.jun.2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade – ADI n. 2,349.** Requerente: Confederação Brasileira dos Trabalhadores Policiais Civis. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <<portal.stf.jus.br/Processos/detalhe.asp?incidente=1878263>>. Acesso em: 19.jun.2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n. 449.** Requerente: Partido Social Liberal. Requerida: Câmara Municipal de Fortaleza. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <<portal.stf.jus.br/Processos/detalhe.asp?incidente=5167205>>. Acesso em: 19.jun.2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário – RE n. 1.054.110/SP.** Recorrente: Câmara Municipal de São Paulo. Recorrida: Confederação Nacional de Serviços. Relator: Ministro Roberto Barroso. Disponível em: <<portal.stf.jus.br/Processos/detalhe.asp?incidente=5206938>>. Acesso em: 19.jun.2019.

CADE. **Efeitos concorrenciais da economia do compartilhamento no Brasil: A entrada da Uber afetou o mercado de aplicativos de táxi entre 2014 e 2016?.** Brasília: Ministério da Justiça – Conselho Administrativo de Defesa Econômica. 2018.

CADE. **Rivalidade após entrada:** o impacto imediato do aplicativo Uber sobre as corridas de táxi porta-a-porta. Brasília: Ministério da Justiça – Conselho Administrativo de Defesa Econômica. 2015.

CAMPINAS. **Lei Municipal n. 15.539/17.** Dispõe sobre o serviço remunerado para transporte individual de passageiros oferecido e solicitado exclusivamente por



aplicativos, sítios ou plataformas tecnológicas ligados à rede mundial de computadores. Disponível em < http://sagl-portal.campinas.sp.leg.br/generico/pdfJS/viewer_html?file=http://sagl-portal.campinas.sp.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/45004_texto_integral.pdf?1561487621.12>. Acesso em: 25.jun.2019.

CORVAL, Paulo Roberto dos Santos. Os valores sociais da livre Iniciativa. *In: Revista de Informação Legislativa*. a. 43. n. 171. jul./set. Brasília; 2006.

DJANKOV, Simeon, GLAESER, Edwards, LA PORTA, Rafael, LOPEZ-DE-SILANES, Florencio, SHLEIFER, Andrei. *The new comparative economics*. **Journal of comparative economics**. vol. 31.

GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na constituição de 1988. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. **Decreto Municipal n. 17.462/17**. Regulamenta o artigo 3º, §2º, inciso I alínea "a"; inciso II alínea "b"; e inciso III, alínea "b", da Lei Federal n. 12.587, de 3 de janeiro de 2012, disciplinando o uso do Sistema Viário Urbano de São José dos Campos para exploração de serviço de transporte individual privado remunerado de passageiros e de serviço de compartilhamento de veículos sem condutor vinculado, ambos intermediados por plataformas digitais gerenciadas por Provedoras de Redes de Compartilhamento. Disponível em <<http://www.sjc.sp.gov.br/legislacao/Decretos/2017/17462.pdf>>. Acesso em: 25.jun.2019.

SHLEIFER, Andrei. *The enforcement theory of regulation*. *In: The failure of judges and the raise of regulators*. Cambridge: the MIT Press, 2012.

SHLEIFER, Andrei. *Understanding regulation*. *In: European financial managment*. vol. 11. n. 4. 2005.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

VITÓRIA. **Decreto Municipal n. 16.770/16**. Dispõe sobre o uso intensivo do viário urbano municipal para exploração de atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiros de utilidade pública. Disponível em < <http://diariooficial.vitoria.es.gov.br/ExibirArquivo.aspx?qs=qWdXNT75uq4jT8sAXHV4YcKe8SoLZJ3dDlfTaxRwv%2fkTq%2f08j9RDCzsKhIVvmB0Zi%2f2pT3g5ubRfg3EwY9aO%2b1Y34Qlfbmgmt%2bwQ1WX3R9M%3d>>. Acesso em: 25.jun.2019.

