

PARECER Nº 332/2022

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 3445/2022

Autor: Vereador Robinson Cireia e Vereadora Edna Sampaio

Assunto: Projeto de lei altera a lei nº 6.376, de 09 de abril de 2019, que dispõe sobre a regulamentação do transporte remunerado privado individual de passageiros no município de Cuiabá.

I – RELATÓRIO

Nos termos do artigo 49, inciso I, do Regimento Interno desta Casa de Leis, passa-se a analisar os aspectos legais, constitucionais, regimentais e técnicos do projeto de lei nº 81/2022, da lavra da Vereadora Edna Sampaio.

Com efeito, o Projeto de Lei em exame propõe a obrigatoriedade de que os aplicativos de transporte privados, tais como Uber e 99, ofereçam em suas plataformas opção para que as passageiras mulheres possam solicitar viagens apenas de motoristas também mulheres.

Conforme consta na **justificativa** acostada às fls. 04, o objetivo da presente demanda é “proporcionar às usuárias do aplicativo de mobilidade uma viagem mais tranquila e segura, através de corridas realizadas por motoristas mulheres”.

Pois bem.

I – EXAME DA MATÉRIA

I.I CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

I – EXAME DA MATÉRIA – CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

O artigo 18 da Constituição Federal de 1988, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.” O termo “autonomia política”, sob o ponto de vista jurídico, congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir a sua organização, legislação, a administração e o governo próprios.

Em análise preliminar, o Projeto não aparenta vícios de ordem formal ou procedimental, visto que se trata de proposta de alteração de legislação vigente, com o intuito de atualizar o ordenamento para se adequar ao interesse local, no sentido de propiciar mais segurança no transporte individual privado por aplicativos.

Com efeito, o referido serviço de transporte encontra-se regulado pela Lei Federal nº



12.587/2012, alterada pela Lei nº 13.640/2018, nos seguintes termos:

Art. 4º - 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.

“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 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.



Portanto, a presente iniciativa encontra fundamento nos incisos I e II do art. 30 da CF. Igualmente, trata-se de iniciativa legislativa municipal, que acrescenta dispositivo previsto em legislação local, em consonância com o parágrafo único do art. 11-B da Lei 12.587/2012 (destacado acima), e com a CF:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Ademais, *in casu*, não se trata de matéria cuja competência legislativa seja privativa de chefe do Poder Executivo na medida em que não se subsume as hipóteses previstas no art. 39 da Constituição do Estado de Mato Grosso, aplicáveis aos municípios por força do art. 173, § 2º, do mesmo diploma legal.

Ainda sobre a função legislativa da Câmara Municipal, segue o ensinamento doutrinário:

Para reforçar o entendimento de não haver vícios de iniciativa na presente proposição, transcreve-se a valiosa lição do administrativista Helly Lopes Meirelles:

*“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § I, c/c 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; **o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais**, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental”.*

Como sobredito, trata-se de proposição que acrescenta dispositivo à legislação vigente com o intuito de acrescentar obrigações as empresas prestadoras de serviço de intermediação para que preveja a opção de oferecer condutoras mulheres.

Entretanto, superada a análise preliminar, passando-se a uma análise mais detida das questões que envolvem o objeto da propositura, percebe-se que não se trata de suplementar questão consumerista de interesse local, mas sim de legislação que transborda as diretrizes emanadas pelo legislador federal.

Com efeito, na medida em que obriga o prestador de serviço a disponibilizar determinada função aos usuários, a propositura acaba por **conflitar precipuamente com outros institutos jurídicos, como a livre iniciativa e a livre concorrência**. Além disso, o



legislador local **cria requisito obrigatório ao prestador do serviço, não previsto em legislação federal.**

A necessidade de a legislação ser editada pela União se dá razão da necessidade de segurança jurídica, haja vista que tais assuntos exigem um tratamento uniforme, nacional, justamente para que se evitem as distorções nas exigências para prestação do serviço ou execução da atividade.

Ademais, vislumbramos **inconstitucionalidade** no presente projeto por **contrariar princípios da Constituição Federal,**

A **Constituição da República**, por sua vez, assim estabelece:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] IX - diretrizes da política nacional de transportes; [...] XI - trânsito e transporte;

Contudo, a presente proposição em análise, ao estipular a obrigatoriedade de instalação da opção “Motorista mulher” nos aplicativos, sítios ou plataformas tecnológicas que operam no serviço remunerado de transporte individual de passageiros, a nosso ver, o legislador municipal interfere na ordem econômica, ofendendo a livre iniciativa, tida como um dos fundamentos da República.

A oferta de opções diferenciadas na prestação do serviço aos consumidores é uma faculdade do empresário comercial, circunscrita ao campo da livre iniciativa e possibilita a livre concorrência e difusão de novas opções aos usuários/consumidores. Sendo assim, o oferecimento do serviço e suas peculiaridades técnicas e operacionais, em regra, não deve sofrer interferência estatal. De qualquer forma, ainda que se entenda tratar-se de opção que privilegia a segurança dos usuários, eventual legislação nesse sentido deve ser editada pela União, uma vez tratar-se de interesse que perpassa o interesse local.

Nesse mesmo sentido, oportuno ressaltar que a atuação exorbitante do Estado nas minúcias da prestação do serviço oferecido pela iniciativa privada, também fere o denominado princípio da razoabilidade, sobre o qual destacamos o seguinte:

“Todos os atos emanados do Poder Público estão necessariamente sujeitos, para efeito de sua validade material, à indeclinável observância de padrões mínimos de razoabilidade. - As normas legais devem observar, no processo de sua formulação, critérios de razoabilidade que guardem estrita consonância com os padrões fundados no princípio da proporcionalidade, pois todos os atos emanados do Poder Público devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do ‘substantive due process of law’. Lei Distrital que, no caso, não observa padrões mínimos de razoabilidade. A EXIGÊNCIA DE RAZOABILIDADE QUALIFICA-SE COMO





PARÂMETRO DE AFERIÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DOS ATOS ESTATAIS. - A exigência de razoabilidade - que visa a inibir e a neutralizar eventuais abusos do Poder Público, notadamente no desempenho de suas funções normativas - atua, enquanto categoria fundamental de limitação dos excessos emanados do Estado, como verdadeiro parâmetro de aferição da constitucionalidade material dos atos estatais. APLICABILIDADE DA TEORIA DO DESVIO DE PODER AO PLANO DAS ATIVIDADES NORMATIVAS DO ESTADO. - A teoria do desvio de poder, quando aplicada ao plano das atividades legislativas, permite que se contenham eventuais excessos decorrentes do exercício imoderado e arbitrário da competência institucional outorgada ao Poder Público, pois o Estado não pode, no desempenho de suas atribuições, dar causa à instauração de situações normativas que comprometam e afetem os fins que regem a prática da função de legislar". ADI 2667 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 19/06/2002, DJ 12-03-2004 PP-00038 EMENT VOL02143-02 PP-00275.

Sendo assim, entendemos que a propositura ora em análise, avança em seara de competência da União (trânsito e transporte), conspurca tanto a própria livre iniciativa como a livre concorrência, interferindo na ordem econômica instituída pela Constituição. Sobre o fundamento e a natureza da ordem econômica, ensina José Afonso da Silva:

A Constituição declara que a ordem econômica é fundada na valorização do trabalho humano e na iniciativa privada. Que significa isso? Em primeiro lugar quer dizer precisamente que a Constituição consagra uma economia de mercado, de natureza capitalista, pois a iniciativa privada é um princípio básico da ordem capitalista. Em segundo lugar significa que, embora capitalista, a ordem econômica dá prioridade aos valores do trabalho humano sobre todos os demais valores da economia de mercado. Conquanto se trate de declaração de princípio, essa prioridade tem o sentido de orientar a intervenção do Estado, na economia, a fim de fazer valer os valores sociais do trabalho que, ao lado da iniciativa privada, constituem o fundamento não só da ordem econômica, mas da própria República Federativa do Brasil (art. 1º, IV). Com isso, a nosso ver, há nítida ofensa ao princípio federativo, determinante da divisão das competências entre os diversos níveis da federação, a União, os Estados e os Municípios. SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo, 39ª edição, Malheiros, p. 802.

Em atenção a esses princípios, a **Constituição Federal assegura à União competência para legislar, por exemplo, sobre transporte, direito civil e comercial, dentre outros.** A norma é de obediência obrigatória pelos Estados e Municípios, aos quais é vedado legislar sobre regras gerais de tais temáticas. **A propositura em questão viola ainda, o princípio da livre iniciativa** (arts. 1º, IV, e 170, caput, da CF, aplicável aos Municípios por força do disposto no art. 144 da CE), na medida em que impõe às empresas que oferecem o serviço de transporte por aplicativo, a obrigatoriedade de alteração do sistema que ela



oferece/desenvolve, a fim de proporcionar escolha de motoristas mulheres para o gênero feminino.

Ainda nesse sentido, da abalizada doutrina do eminente constitucionalista Alexandre de Moraes, destacamos:

“O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado Federal é o da predominância do interesse ... [...] “... pelo princípio da predominância do interesse, à União caberá aquelas matérias e questões de predominância do interesse geral, ao passo que aos Estados referem-se as matérias de predominante interesse regional e aos municípios concernem os assuntos de interesse local. Em relação ao Distrito Federal, por expressa disposição constitucional (CF, art. 32, § 1º), acumulam-se, em regra, as competências estaduais e municipais, com a exceção prevista no art. 22, XVII, da Constituição”. “A Constituição Federal prevê nos 29 incisos do art. 22 as matérias de competência privativa da União, definindo preceitos declaratórios e autorizativos da competência geral na legislação federal e demonstrando clara supremacia em relação aos demais entes federativos, em virtude da relevância das disposições. [...] MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional, Editora Atlas, 31ª edição/2014, pp. 318 e 323-324.

A questão da livre iniciativa e da livre concorrência foi muito bem delineada em recente e paradigmático julgado do Supremo Tribunal Federal em sede de Repercussão Geral, vejamos:

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 discricionariedade 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)**”. (RE 1054110, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 09/05/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-194 DIVULG 05-09-2019 PUBLIC 06-09-2019)

Do referido julgado, extraímos os seguintes excertos dos votos, os quais, sob nossa ótica, fornecem subsídios para melhor análise do projeto em estudo.

*“A livre iniciativa como fundamento da ordem econômica e suas ponderações constitucionais - **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 dispõe o art. 174 da Constituição ao especificar que o planejamento econômico é “determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”. **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, 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.** 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 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. 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. A leitura dos princípios do art. 170 da Constituição, que seguem ao lado da livre iniciativa, demonstra a 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.** É papel do interprete definir como acomodar esses diferentes valores. 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. É nesse contexto que se coloca o terceiro fundamento da inconstitucionalidade de lei proibitiva do transporte individual de passageiros por aplicativo. 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 preestabelecido não deteriore a livre concorrência, nem o potencial criativo e 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. 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.** [...] Os limites regulatórios da atividade privada de transporte individual de passageiros por aplicativo. 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”. 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. [...] **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 restringir a concorrência e viola a livre iniciativa. (trecho do voto do Relator Ministro Luiz Roberto Barroso – STF RE1054110) “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. [...] **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 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.** (trecho extraído do voto – ministro do STF: Alexandre de Moraes –***



*RE1054110) 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 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. (trecho extraído do voto – ministra do STF: Rosa Weber - – RE1054110)*

Ainda sobre a temática, destacamos trechos da Nota técnica nº 06013/201638 da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda – SAE/MF, na qual faz uma análise dos Impactos Concorrenciais da Introdução do Aplicativo Uber no Mercado Relevante de Transporte Individual de Passageiros. Em linhas gerais, extrai-se que a



rivalidade, ou melhor, a concorrência pode ser entendida como benéfica para o consumidor, pois melhora a qualidade do serviço prestado e fornece mais opções de deslocamento. Nesse sentido, destacamos:

“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. [...] Dessa forma, a partir da introdução de aplicativos no serviço de transporte individual, os serviços AVP incrementaram sua demanda, com maior facilidade de acesso dos ofertantes (motoristas particulares) por parte dos demandantes do serviço. Da mesma forma, os aplicativos de táxi alteram a competição entre os segmentos de taxistas, introduzindo inovações que buscam atender ao perfil dos demandantes. Assim, os aplicativos alteram a forma de competição não apenas entre o serviço tradicional de táxi e o serviço AVP, mas também entre os distintos segmentos de taxistas. Do ponto de vista do consumidor, a competição é benéfica, resultando em melhora do serviço prestado e oferta de opções mais econômicas. [...] Dentro desse contexto, esta Secretaria entende que a concorrência entre motoristas do serviço de táxi e do serviço de AVP é benéfica para a sociedade, pois permite que a população possa escolher qual serviço de transporte individual de passageiros irá utilizar: serviço de táxi ou serviço AVP. Por isso, a introdução de aplicativos e o eventual crescimento do serviço AVP no mercado de serviço de transporte individual são pró-concorrenciais, o que, em tese, melhora o bem-estar dos consumidores”.

Com efeito, elencadas como fundamento do Estado Democrático de Direito, a livre iniciativa e a liberdade de contratar sedimentam as bases da ordem econômica, desde que atendidos os fins sociais, a serem observados tanto pelo direito de propriedade como pela função social da empresa.

Por isso, entendemos que não é lícito ao legislador municipal impor norma que interfira na liberdade dos prestadores de serviços escolherem de que modo e para qual público-alvo pretendem direcionar seus serviços no Município, vez que, ao assim proceder, estará limitando o direito do prestador de serviço, afetando sua liberdade de desempenho de atividade econômica, assim como seu direito de propriedade (arts. 1º, IV, 5º, caput, e 170, caput, da CF).

Ademais, pesquisando os aplicativos disponíveis de transporte de passageiros, verificamos a existência de diversos aplicativos de transporte atuando no mercado. Sendo que **alguns deles já oferecem a função pretendida** no projeto ora em estudo. Funções/opções diferenciadas devem ser oferecidas ao alvedrio de cada prestador de serviço, favorecendo/estimulando a concorrência, propiciando cada vez mais a melhora do serviço



aos consumidores.

Conforme delineamos alhures, em nosso entendimento, não cabe interferência do Estado para obrigar as prestadoras de serviços de transporte instalarem função específica para atendimento de determinado gênero de usuário. Pois, cabe ao prestador de serviço a iniciativa de escolher o público-alvo do serviço que ele coloca no mercado.

Apenas a título exemplificativo, verificamos que **já existem aplicativos voltados exclusivamente para o gênero feminino, como é o caso do “Lady Driver10” e do “FemiTaxi11”**. Referidos aplicativos **são exclusivamente direcionados para motoristas e passageiras mulheres**.

Ora, data máxima vênia, se entendermos pela irrestrita possibilidade de interferência pelo legislativo municipal, para regular a liberdade de iniciativa da atividade empresarial – interferindo nos pormenores do serviço/atividade até então ofertada – com fundamento v.g. na segurança dos usuários; por analogia chegaríamos ao desarrazoado entendimento de que o legislador municipal, pode interferir inclusive na atividade dos aplicativos supramencionados, que até então são oferecidos apenas ao público feminino, obrigando-os inserir opções para oferecimento dos serviços a outros gêneros.

Com isso, esvaziaria a liberdade de iniciativa e concorrência das empresas que atuam no oferecimento de serviço de transporte. Por todo exposto, s.m.j., entendemos que o projeto invade seara legislativa privativa da União, criando limitação/condição não prevista em lei federal à prestação do serviço de transporte, bem como, contraria princípios balizadores da ordem econômica, tais como a livre iniciativa e livre concorrência.

Assim, modo conclui-se que a propositura inclina-se pela inconstitucionalidade formal e material.

III - REDAÇÃO

O projeto atende integralmente as exigências a respeito da redação estabelecidas na Lei Complementar nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998; alterada pela Lei Complementar nº. 107/01; que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

IV - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, com base no que dispõe o art. 1º e 170 da Constituição Federal, bem como o art. 22 da CF, o projeto em apreço, apesar da louvável preocupação adentra na legislação que é privativa da União e fere o princípio da Livre iniciativa e concorrência, motivos pelos quais opinamos pela **REJEIÇÃO da matéria**.

V - VOTO:



VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 8 de julho de 2022



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 320036003000340039003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Chico 2000 (Câmara Digital)** em **08/07/2022 14:50**

Checksum: **73692BB6C606D364FEA59E31231C24A592F1B8AD159E63D18C24AED7CF654CDF**



Autenticar documento em <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 320036003000340039003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

