



Número: **0811020-22.2022.8.14.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno**

Órgão julgador: **Desembargadora LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO**

Última distribuição : **08/08/2022**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Assuntos: **Inconstitucionalidade Material**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ (AUTOR)	
MUNICÍPIO DE NOVO PROGRESSO (RECORRIDO)	
Câmara Municipal de Novo Progresso (RECORRIDO)	RONI YUTAKA YAMAGUTI (ADVOGADO)
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO PARÁ (AUTORIDADE)	

Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
16033721	13/09/2023 15:29	Acórdão	Acórdão
15618232	13/09/2023 15:29	Relatório	Relatório
15618237	13/09/2023 15:29	Voto do Magistrado	Voto
15618234	13/09/2023 15:29	Ementa	Ementa

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95) - 0811020-22.2022.8.14.0000

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

RECORRIDO: MUNICÍPIO DE NOVO PROGRESSO, CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO

RELATOR(A): Desembargadora LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 3º *CAPUT* DA LEI Nº 601/2021, MUNICÍPIO DE NOVO PROGRESSO. EXPLORAÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRIVADA DE TRANSPORTE INDIVIDUAL REMUNERADO DE PASSAGEIROS POR APLICATIVOS CONDICIONADA A AUTORIZAÇÃO PELO ENTE PÚBLICO MUNICIPAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIO DA LIVRE INICIATIVA E LIVRE CONCORRÊNCIA PREVISTOS PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E INCORPORADOS À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ. COMPREENSÃO EM CONSONÂNCIA COM O ENTENDIMENTO FIRMADO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO JULGAMENTO DA ADF 449 E NO RE 1.054.110/SP (TEMA 967). PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.

1. A norma local condicionou o exercício da atividade privada de transporte individual remunerado de passageiros à autorização do Município de Novo Progresso – Divisão de Trânsito. Isto, porém, colide frontalmente com os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência previsto no Texto Constitucional de 1988 (Arts. 1º, IV c/c 170, IV), incorporados à Constituição do Estado do Pará (Arts. 2º c/c 230, I).

2. No caso sob exame o questionado dispositivo criou obstáculos demasiados ao exercício da profissão em detrimento ao pleno emprego e aos princípios da livre iniciativa e livre concorrência acima referidos.

3. Neste sentido já houve pronunciamento da Suprema Corte seja em controle concentrado de constitucionalidade (ADPF 449) e sob a sistemática da repercussão geral no RE 1.054.110/SP (Tema 967).



4. O que se extrai dos julgados da Suprema Corte é que as normas que proibam ou restrinjam de forma desproporcional o transporte privado individual de passageiros – é o que ocorre no caso sob exame – são inconstitucionais, dentre outras razões pela contrariedade ao regime de livre iniciativa e de livre concorrência.

5. Destarte, os municípios no exercício de sua competência regulamentar e fiscalizatória sobre o transporte privado individual de passageiros não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal, especificamente quanto a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012, alterada pela Lei nº 13.640/2018), porquanto compete privativamente à União legislar sobre “trânsito e transporte” nos termos do art. 22, XI, da CF/88.

6. Pedido julgado procedente, no sentido de declarar inconstitucional o art. 03º *caput* da Lei nº 601/2021 do Município de Novo Progresso com efeitos *ex tunc*.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos acima identificados, acordam os Desembargadores do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Pará, em Sessão Plenária, sob a Presidência da Desembargadora Maria de Nazaré Silva Gouveia dos Santos, a unanimidade, julgar procedente o pedido inicial, para declarar inconstitucional, com efeito *ex tunc*, o art. 3º, *caput*, da Lei nº 601/2021 do Município de Novo Progresso nos termos do voto da eminente relatora.

Ministério Público representado pelo Procurador-Geral de Justiça César Bechara Nader Mattar Júnior.

Belém (PA), 13 de setembro de 2023 (data do julgamento).

Desa. LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO

Relatora

RELATÓRIO

TRIBUNAL PLENO – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0811020-22.2022.8.14.0000



AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA: CÉSAR BECHARA NADER MATTAR JÚNIOR

REQUERIDO: MUNICÍPIO DE NOVO PROGRESSO

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO

ADVOGADO: RONI YUTAKA YAMAGUTI (OAB/PA 12.901)

RELATORA: DESEMBARGADORA LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO

RELATÓRIO

A Procuradoria-Geral de Justiça ajuizou a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei Municipal nº 601/2021, de 05/05/2021, editada pelo Município de Novo Progresso, dispondo sobre a exploração da atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiros.

A supracitada norma em seu art. 3º estabeleceu:

*“Art. 3º - O direito à exploração da atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiros será conferido às Operadoras de Tecnologia de Transporte – OTTs, **mediante autorização do Município de Novo Progresso**, concedida pela Divisão de Trânsito de Novo Progresso – DITRANP, exclusivamente as pessoas jurídicas de direito privado operadoras de plataforma tecnológica.” (grifei).*

Segundo a narrativa do *Parquet* a supracitada norma regulamentou o serviço de aplicativos de transporte individual no município de Novo Progresso.

Na aludida legislação é considerada como exploração da atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiros aquele realizado em viagem individualizada, executado em automóvel particular, com capacidade para até 07 (sete) pessoas – incluído o condutor – e solicitado exclusivamente por meio de Operadoras de Tecnologia de Transporte – OTTs.

Quanto ao serviço em questão o *Parquet* aduziu se tratar de transporte remunerado 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.

O autor informou que no âmbito federal houve a publicação da Lei nº 13.640/2018, popularmente conhecida como Lei do “Uber”, que alterou a Lei nº 12.578/2012, com o objetivo de regulamentar o transporte remunerado privado individual de passageiros.

Frisou, oportunamente, que a Lei nº 12.578/2012 se tratou de importante diploma acerca da “Política Nacional de Mobilidade Urbana”.



Acrescentou, relativamente às alterações promovidas pela Lei nº 13.640/2018, que se deram pelo fato de os aplicativos de mobilidade terem chegado ao nosso país somente em meados de 2014.

Especificamente pontuou que optando a municipalidade por regulamentar o serviço/atividade privada individual de transporte remunerado de passageiros terá de fazê-lo dentro dos parâmetros da Lei nº 13.640/2018, não podendo criar leis que limitem demasiadamente o serviço ou que criem exigências no sentido de obstaculizar a profissão para criação de reserva de mercado.

Na presente hipótese alegou que a norma local ao condicionar o exercício da atividade privada de transporte individual remunerado de passageiros à autorização do município violou o princípio da livre iniciativa previsto no art. 170 da CF/88, replicado no art. 2º da CE/89.

Asseverou ser este o entendimento do Supremo Tribunal Federal na ADPF 449/DF, Rel. Min. Luiz Fux; e no RE nº 1.054.110/SP, Rel. Min. Roberto Barroso, quando ficou decidido que 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 considerando competir à União legislar sobre “trânsito e transporte” nos termos do art. 22, XI, da CF/88.

Nessa esteira, aduziu que o art. 03º, da Lei nº 601/2021, do Município de Novo Progresso usurpou a competência da União para legislar sobre transporte, criando exigência de autorização do poder público para que o motorista possa trabalhar, fato que cria obstáculos demasiados em detrimento ao exercício desta profissão e do pleno emprego, em clara afronta ao princípio da livre iniciativa e livre concorrência. Devendo, portanto, ser declarado inconstitucional.

Sob a alegação de que a manutenção do dispositivo impugnado poderá acarretar dificuldade ao exercício da profissão, **requereu a concessão de medida liminar**, para suspender a sobredita lei municipal, sobretudo na exigência contida no seu art. 3º, o qual impôs a prévia autorização da administração para o desempenho profissional do serviço de transporte de passageiros.

Conclusivamente, pediu que seja julgado procedente o pedido deduzido nesta ação direta, no sentido de declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 601/2021 do Município de Novo Progresso.

Na forma prevista pelo art. 179 do RITJPA determinei a notificação do Município de Novo Progresso e da Câmara Municipal de Novo Progresso, na pessoa dos seus respectivos representantes legais ou de quem lhes fizesse as vezes para, no prazo de 05 (cinco) dias, se manifestarem acerca do pedido formulado pelo *Parquet*.

A Câmara Municipal de Vereadores do Município de Novo Progresso veio aos autos pontuando:



Atuou diretamente auxiliando na elaboração do texto da norma em debate, buscando alternativas para regulamentar a atividade dos motoristas de transporte individual remunerado, a pedido dos próprios motoristas de aplicativo, tendo em vista que na localidade o funcionamento dos provedores de internet “3G” e “4G” é praticamente inoperante, os mapas da cidade se encontram defasados, com vários Bairros não regulamentados e mapeados no “google maps”, dentre outros problemas operacionais, causando uma rivalidade quase que mortal entre motoristas de aplicativo e motoristas de taxi.

Havia a preocupação de proteger e dividir os motoristas de aplicativo devidamente regularizados e os motoristas de aplicativo irregulares, evitando-se a concorrência desleal e a subsistência dos serviços a serem prestados pelos aplicativos.

A norma em questão não fere qualquer princípio constitucional, seja o da livre iniciativa ou da liberdade profissional, porquanto elaborada de acordo com as demais legislações regulamentadoras que regem todas as demais profissões de nosso País.

Pela norma ora questionada sempre que o motorista estiver enquadrado devidamente nos requisitos da Lei Federal, obterá o direito de exercer a atividade de motorista particular de transporte individual.

Por outro lado, a autorização estabelecida na lei impugnada serve tão somente para que os motoristas de aplicativo se adequem e se organizem em preencher os requisitos da Lei Federal antes de entrar efetivamente em atividade na municipalidade, assim como todas as demais profissionais de nosso país, que são fiscalizados quanto à segurança, normas sanitárias etc., para que possam exercer sua profissão e serviços com segurança aos consumidores locais, obtendo-se o alvará de funcionamento.

Alegou que a atuação por parte do Poder Público tem como finalidade o ordenamento e a eficiência de suas atividades, como poder de polícia, o que por consequência irá gerar mais segurança não só ao Estado no recolhimento dos impostos devidos, mas principalmente aos usuários e os profissionais em atividade, que poderão facilmente identificar os “motoristas piratas” que não se utilizam de aplicativos (OTTs), adesivos e tão pouco recolhem impostos (ISS e outras taxas) ou mantêm seguro de acidentes pessoais (APP).

Enfatizou que a Lei Municipal nº 601/2021, não prejudica os que desejam trabalhar de acordo com Lei Federal nº 12.587/12, pelo contrário facilita a identificação e punição dos que trabalham em desacordo com as exigências estabelecidas na legislação federal.

Finalizou ponderando que a declaração de inconstitucionalidade pretendida pelo *Parquet* acarretará múltiplos problemas, inclusive podendo gerar conflitos entre profissionais de aplicativo, motoristas de táxi e motoristas de aplicativos regulares com motoristas irregulares podendo redundar em questões de segurança pública.

O Município de Novo Progresso não apresentou manifestação (ID 12425833).



O Ministério Público requereu a renovação das intimações do Município de Novo Progresso e da Procuradoria Geral do Estado para que apresentem as informações indispensáveis para análise da demanda.

Diligência deferida por esta relatoria (ID 12966986).

O Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral de Justiça retornou aos autos alegando que na hipótese de não haver atendimento da diligência acima que haveria reiteração integral da petição inicial (ID 13109905).

Novamente certificada a ausência de manifestações tanto do ente municipal quanto da PGE/PA (ID 14008642).

Ante a relevância da matéria, sem olvidar as tentativas frustradas de obter a manifestação do Município de Novo Progresso e da PGE/PA anunciei às partes a adoção do rito do art. 12 da Lei nº 9.868/1999.

Novamente certificado pelo Senhor Secretário a ausência de manifestação das partes (ID 15484871).

É o relatório.

VOTO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA DESEMBARGADORA LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO - RELATORA:

Convém recapitular o teor do art. 3º, *caput*, da Lei Municipal nº 601/2021, de 05/05/2021 estabelecendo:

*“Art. 3º - O direito à exploração da atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiros será conferido às Operadoras de Tecnologia de Transporte – OTTs, **MEDIANTE AUTORIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE NOVO PROGRESSO**, concedida pela Divisão de Trânsito de Novo Progresso – DITRANP, exclusivamente as pessoas jurídicas de direito privado operadoras de plataforma tecnológica.” (grifei).*

Nota-se, assim, que a norma local **condicionou o exercício da atividade privada de transporte individual remunerado de passageiros à autorização do Município de Novo Progresso** – Divisão de Trânsito. Isto, porém, colide frontalmente com os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência previsto no Texto Constitucional de 1988 (Arts. 1º, IV c/c 170, IV), incorporados à Constituição do Estado do Pará, senão vejamos:



“Art. 2º O Pará proclama o seu compromisso e o de seu povo de manter e preservar a República Federativa do Brasil como Estado de Direito Democrático, fundado na soberania nacional, na cidadania, na dignidade do ser humano, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e no pluralismo político.” (grifei).

(...)

“Art. 230. O Estado e os Municípios, na promoção do desenvolvimento e da justiça social, adotarão os princípios estabelecidos pela Constituição Federal e mais os seguintes:

I - o Poder Público garantirá que a livre iniciativa não contrarie o interesse público, intervindo contra o abuso do poder econômico, na promoção da justiça social; (grifei).

No caso sob exame o questionado dispositivo da norma municipal em referência criou obstáculos demasiados ao exercício da profissão em detrimento ao pleno emprego e aos princípios da livre iniciativa e livre concorrência acima referidos.

Neste sentido já houve pronunciamento da Suprema Corte seja em controle concentrado de constitucionalidade (ADPF 449) e sob a sistemática da repercussão geral no RE 1.054.110/SP (Tema 967). O respectivos julgados ficaram assim resumidos:

“Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E REGULATÓRIO. PROIBIÇÃO DO LIVRE EXERCÍCIO DA ATIVIDADE DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS. INCONSTITUCIONALIDADE. ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS LIBERDADES. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LIVRE INICIATIVA E DO VALOR SOCIAL DO TRABALHO (ART. 1º, IV), DA LIBERDADE PROFISSIONAL (ART. 5º, XIII), DA LIVRE CONCORRÊNCIA (ART. 170, CAPUT), DA DEFESA DO CONSUMIDOR (ART. 170, V) E DA BUSCA PELO PLENO EMPREGO (ART. 170, VIII). IMPOSSIBILIDADE DE ESTABELECIMENTO DE RESTRIÇÕES DE ENTRADA EM MERCADOS. MEDIDA DESPROPORCIONAL. NECESSIDADE DE REVISÃO JUDICIAL. MECANISMOS DE FREIOS E CONTRAPESOS. ADPF JULGADA PROCEDENTE. 1. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é cabível em face de lei municipal, adotando-se como parâmetro de controle preceito fundamental contido na Carta da República, ainda que também cabível em tese o controle à luz da Constituição Estadual perante o Tribunal de Justiça competente. 2. A procuração sem poderes específicos para ajuizar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental pode ser regularizada no curso do processo, mercê da instrumentalidade do Direito Processual. 3. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental não carece de interesse de agir em razão da revogação da norma objeto de controle, máxime ante a necessidade de fixar 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. Precedentes: 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. 4. A União possui competência privativa para legislar sobre “diretrizes da política nacional de transportes”, “trânsito e transporte” e “condições para o exercício de profissões” (art. 22, IX, XI e XVI, da CRFB), sendo vedado tanto a Municípios dispor sobre esses temas quanto à lei ordinária federal promover a sua delegação legislativa para entes federativos menores, considerando que o art. 22, parágrafo único, da Constituição faculta à Lei complementar autorizar apenas os Estados a legislar sobre questões específicas das referidas matérias. Precedentes: ADI 3136, Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2006, DJ 10/11/2006; ADI 2.606, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ de 07/02/2003; ADI 3.135, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ de 08/09/2006; e ADI 3.679, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 03/08/2007; ARE 639496 RG, Relator(a): Min. Cezar Peluso, julgado em 16/06/2011; ADI 3049, Relator(a): Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 04/06/2007. **5. O motorista particular, em sua atividade laboral, é protegido pela liberdade fundamental insculpida no art. 5º, XIII, da Carta Magna, submetendo-se apenas à regulação proporcionalmente definida em lei federal, pelo que o art. 3º, VIII, da Lei Federal n.º 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) e a Lei Federal n.º 12.587/2012, alterada pela Lei n.º 13.640 de 26 de março de 2018, garantem a operação de serviços remunerados de transporte de passageiros por aplicativos.** **6. A liberdade de iniciativa garantida pelos artigos 1º, IV, e 170 da Constituição brasileira consubstancia cláusula de proteção destacada no ordenamento pátrio como fundamento da República e é característica de seletivo grupo das Constituições ao redor do mundo, por isso que não pode ser amesquinhada para afastar ou restringir injustificadamente o controle judicial de atos normativos que afrontem liberdades econômicas básicas.** 7. O constitucionalismo moderno se fundamenta na necessidade de restrição do poder estatal sobre o funcionamento da economia de mercado, sobrepondo-se o Rule of Law às iniciativas autoritárias destinadas a concentrar privilégios, impor o monopólio de meios de produção ou estabelecer salários, preços e padrões arbitrários de qualidade, por gerarem ambiente hostil à competição, à inovação, ao progresso e à distribuição de riquezas. Literatura: ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. Por que as nações fracassam – As origens do poder, das prosperidade e da pobreza. Trad. Cristiana Serra. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. 8. A teoria da escolha pública (public choice) vaticina que o processo político por meio do qual regulações são editadas é frequentemente capturado por grupos de poder interessados em obter, por essa via, proveitos superiores ao que seria possível em um ambiente de livre competição,



porquanto um recurso político comumente desejado por esses grupos é o poder estatal de controle de entrada de novos competidores em um dado mercado, a fim de concentrar benefícios em prol de poucos e dispersar prejuízos por toda a sociedade. Literatura: STIGLER, George. "The theory of economic regulation". in: *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No. 1 (Spring, 1971). **9. O exercício de atividades econômicas e profissionais por particulares deve ser protegido da coerção arbitrária por parte do Estado, competindo ao Judiciário, à luz do sistema de freios e contrapesos estabelecidos na Constituição brasileira, invalidar atos normativos que estabeleçam restrições desproporcionais à livre iniciativa e à liberdade profissional.** Jurisprudência: RE nº 414426 Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011; RE 511961, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/2009. 10. O sistema constitucional de proteção de liberdades goza de prevalência prima facie, devendo eventuais restrições ser informadas por um parâmetro constitucionalmente legítimo e adequar-se ao teste da proporcionalidade, exigindo-se ônus de justificação regulatória baseado em elementos empíricos que demonstrem o atendimento dos requisitos para a intervenção. **11. A norma que proíbe o "uso de carros particulares cadastrados ou não em aplicativos, para o transporte remunerado individual de pessoas" configura limitação desproporcional às liberdades de iniciativa (art. 1º, IV, e 170 da CRFB) e de profissão (art. 5º, XIII, da CRFB), a qual provoca restrição oligopolística do mercado em benefício de certo grupo e em detrimento da coletividade. Ademais, a análise empírica demonstra que os serviços de transporte privado por meio de aplicativos não diminuíram o mercado de atuação dos táxis.** 12. O arcabouço regulatório dos táxis no Brasil se baseia na concessão de títulos de permissão a um grupo limitado de indivíduos, os quais se beneficiam de uma renda extraordinária pela restrição artificial do mercado, de modo que o ativo concedido não corresponde a qualquer benefício gerado à sociedade, mas tão somente ao cenário antinatural de escassez decorrente da limitação governamental, sendo correto afirmar que os princípios constitucionais da igualdade (art. 5º, caput), da livre iniciativa (artigos 1º, IV, e 170) e da livre concorrência (art. 173, § 4º) vedam ao Estado impedir a entrada de novos agentes no mercado para preservar a renda de agentes tradicionais. Jurisprudência: ADI 5062, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 27/10/2016. 13. A proibição legal do livre exercício da profissão de transporte individual remunerado afronta o princípio da busca pelo pleno emprego, insculpido no art. 170, VIII, da Constituição, pois impede a abertura do mercado a novos entrantes, eventualmente interessados em migrar para a atividade como conseqüência da crise econômica, para promover indevidamente a manutenção do valor de permissões de táxi. 14. A captura regulatória, uma vez evidenciada, legitima o Judiciário a rever a medida suspeita, como instituição estruturada para decidir com independência em relação a pressões políticas, a fim de evitar que a democracia se torne um regime serviente a privilégios de grupos organizados, restando incólume a



Separação dos Poderes ante a atuação dos freios e contrapesos para anular atos arbitrários do Executivo e do Legislativo. 15. A literatura do tema assenta que, verbis: “não há teoria ou conjunto de evidências aceitos que atribuam benefícios sociais à regulação que limite a entrada e a competição de preços” (POSNER, Richard A. “The Social Costs of Monopoly and Regulation”. In: *The Journal of Political Economy*, Vol. 83, No. 4 (Aug., 1975), pp. 807-828). Em idêntico prisma: SHLEIFER, Andrei. *The Enforcement Theory of Regulation*. In: *The Failure of Judges and the Rise of Regulators*. Cambridge: The MIT Press, 2012. p. 18; GELLHORN, Walter. “The Abuse of Occupational Licensing”. In: 44 U. Chi. L. Rev. 6 1976-1977. 16. A evolução tecnológica é capaz de superar problemas econômicos que tradicionalmente justificaram intervenções regulatórias, sendo exemplo a sensível redução de custos de transação e assimetria de informação por aplicativos de transporte individual privado, tornando despicienda a padronização dos serviços de táxi pelo poder público. Literatura: MACKAAY, Ejan. *Law and Economics for Civil Law Systems*. Cheltenham: Edward Elgar, 2013. 17. Os benefícios gerados aos consumidores pela atuação de aplicativos de transporte individual de passageiros são documentados na literatura especializada, que aponta, mediante métodos de pesquisa empírica, expressivo excedente do consumidor (consumer surplus), consistente na diferença entre o benefício marginal na aquisição de um bem ou serviço e o valor efetivamente pago por ele, a partir da interação entre a curva de demanda e o preço de mercado, por isso que a proibição da operação desses serviços alcança efeito inverso ao objetivo de defesa do consumidor imposto pelos artigos 5º, XXXII, e 170, V, da Constituição. **18. A Constituição impõe ao regulador, mesmo na tarefa de ordenação das cidades, a opção pela medida que não exerça restrições injustificáveis às liberdades fundamentais de iniciativa e de exercício profissional (art. 1º, IV, e 170; art. 5º, XIII, CRFB), sendo inequívoco que a necessidade de aperfeiçoar o uso das vias públicas não autoriza a criação de um oligopólio prejudicial a consumidores e potenciais prestadores de serviço no setor, notadamente quando há alternativas conhecidas para o atingimento da mesma finalidade e à vista de evidências empíricas sobre os benefícios gerados à fluidez do trânsito por aplicativos de transporte, tornando patente que a norma proibitiva nega “ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente”, em contrariedade ao mandamento contido no art. 144, § 10, I, da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional nº 82/2014. 19. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada procedente para declarar inconstitucional a Lei Municipal de Fortaleza nº 10.553/2016, por ofensa aos artigos 1º, IV; 5º, caput, XIII e XXXII; 22, IX, XI e XVI; 144, § 10, I; 170, caput, IV, V e VIII; e 173, § 4º, todos da Carta Magna.”** (ADPF 449, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 08/05/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-190 DIVULG 30-08-2019 PUBLIC 02-09-2019)

“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 proíbam 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): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 09/05/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-194 DIVULG 05-09-2019 PUBLIC 06-09-2019)

O que se extrai dos julgados da Suprema Corte é que as normas que proíbam ou restrinjam



de forma desproporcional o transporte privado individual de passageiros – é o que ocorre no caso sob exame – são inconstitucionais, dentre outras razões pela contrariedade ao regime de livre iniciativa e de livre concorrência.

Destarte, os municípios no exercício de sua competência regulamentar e fiscalizatória sobre o transporte privado individual de passageiros não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal, especificamente quanto a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012, alterada pela Lei nº 13.640/2018), porquanto compete privativamente à União legislar sobre “trânsito e transporte” nos termos do art. 22, XI, da CF/88.

ANTE O EXPOSTO, julgo procedente o pedido formulado nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade, no sentido de **declarar inconstitucional** o art. 03º *caput* da Lei nº 601/2021 do Município de Novo Progresso com efeitos *ex tunc*.

É como voto.

Data e hora registradas eletronicamente pelo sistema.

Desa. LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO

Relatora

Belém, 13/09/2023



TRIBUNAL PLENO – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0811020-22.2022.8.14.0000

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA: CÉSAR BECHARA NADER MATTAR JÚNIOR

REQUERIDO: MUNICÍPIO DE NOVO PROGRESSO

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO

ADVOGADO: RONI YUTAKA YAMAGUTI (OAB/PA 12.901)

RELATORA: DESEMBARGADORA LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO

RELATÓRIO

A Procuradoria-Geral de Justiça ajuizou a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei Municipal nº 601/2021, de 05/05/2021, editada pelo Município de Novo Progresso, dispondo sobre a exploração da atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiros.

A supracitada norma em seu art. 3º estabeleceu:

*“Art. 3º - O direito à exploração da atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiros será conferido às Operadoras de Tecnologia de Transporte – OTTs, **mediante autorização do Município de Novo Progresso**, concedida pela Divisão de Trânsito de Novo Progresso – DITRANP, exclusivamente as pessoas jurídicas de direito privado operadoras de plataforma tecnológica.” (grifei).*

Segundo a narrativa do *Parquet* a supracitada norma regulamentou o serviço de aplicativos de transporte individual no município de Novo Progresso.

Na aludida legislação é considerada como exploração da atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiros aquele realizado em viagem individualizada, executado em automóvel particular, com capacidade para até 07 (sete) pessoas – incluído o condutor – e solicitado exclusivamente por meio de Operadoras de Tecnologia de Transporte – OTTs.

Quanto ao serviço em questão o *Parquet* aduziu se tratar de transporte remunerado 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.

O autor informou que no âmbito federal houve a publicação da Lei nº 13.640/2018, popularmente conhecida como Lei do “Uber”, que alterou a Lei nº 12.578/2012, com o objetivo de regulamentar o transporte remunerado privado individual de passageiros.



Frisou, oportunamente, que a Lei nº 12.578/2012 se tratou de importante diploma acerca da “Política Nacional de Mobilidade Urbana”.

Acrescentou, relativamente às alterações promovidas pela Lei nº 13.640/2018, que se deram pelo fato de os aplicativos de mobilidade terem chegado ao nosso país somente em meados de 2014.

Especificamente pontuou que optando a municipalidade por regulamentar o serviço/atividade privada individual de transporte remunerado de passageiros terá de fazê-lo dentro dos parâmetros da Lei nº 13.640/2018, não podendo criar leis que limitem demasiadamente o serviço ou que criem exigências no sentido de obstaculizar a profissão para criação de reserva de mercado.

Na presente hipótese alegou que a norma local ao condicionar o exercício da atividade privada de transporte individual remunerado de passageiros à autorização do município violou o princípio da livre iniciativa previsto no art. 170 da CF/88, replicado no art. 2º da CE/89.

Asseverou ser este o entendimento do Supremo Tribunal Federal na ADPF 449/DF, Rel. Min. Luiz Fux; e no RE nº 1.054.110/SP, Rel. Min. Roberto Barroso, quando ficou decidido que 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 considerando competir à União legislar sobre “trânsito e transporte” nos termos do art. 22, XI, da CF/88.

Nessa esteira, aduziu que o art. 03º, da Lei nº 601/2021, do Município de Novo Progresso usurpou a competência da União para legislar sobre transporte, criando exigência de autorização do poder público para que o motorista possa trabalhar, fato que cria obstáculos demasiados em detrimento ao exercício desta profissão e do pleno emprego, em clara afronta ao princípio da livre iniciativa e livre concorrência. Devendo, portanto, ser declarado inconstitucional.

Sob a alegação de que a manutenção do dispositivo impugnado poderá acarretar dificuldade ao exercício da profissão, **requereu a concessão de medida liminar**, para suspender a sobredita lei municipal, sobretudo na exigência contida no seu art. 3º, o qual impôs a prévia autorização da administração para o desempenho profissional do serviço de transporte de passageiros.

Conclusivamente, pediu que seja julgado procedente o pedido deduzido nesta ação direta, no sentido de declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 601/2021 do Município de Novo Progresso.

Na forma prevista pelo art. 179 do RITJPA determinei a notificação do Município de Novo Progresso e da Câmara Municipal de Novo Progresso, na pessoa dos seus respectivos representantes legais ou de quem lhes fizesse as vezes para, no prazo de 05 (cinco) dias, se manifestarem acerca do pedido formulado pelo *Parquet*.



A Câmara Municipal de Vereadores do Município de Novo Progresso veio aos autos pontuando:

Atuou diretamente auxiliando na elaboração do texto da norma em debate, buscando alternativas para regulamentar a atividade dos motoristas de transporte individual remunerado, a pedido dos próprios motoristas de aplicativo, tendo em vista que na localidade o funcionamento dos provedores de internet “3G” e “4G” é praticamente inoperante, os mapas da cidade se encontram defasados, com vários Bairros não regulamentados e mapeados no “google maps”, dentre outros problemas operacionais, causando uma rivalidade quase que mortal entre motoristas de aplicativo e motoristas de taxi.

Havia a preocupação de proteger e dividir os motoristas de aplicativo devidamente regularizados e os motoristas de aplicativo irregulares, evitando-se a concorrência desleal e a subsistência dos serviços a serem prestados pelos aplicativos.

A norma em questão não fere qualquer princípio constitucional, seja o da livre iniciativa ou da liberdade profissional, porquanto elaborada de acordo com as demais legislações regulamentadoras que regem todas as demais profissões de nosso País.

Pela norma ora questionada sempre que o motorista estiver enquadrado devidamente nos requisitos da Lei Federal, obterá o direito de exercer a atividade de motorista particular de transporte individual.

Por outro lado, a autorização estabelecida na lei impugnada serve tão somente para que os motoristas de aplicativo se adequem e se organizem em preencher os requisitos da Lei Federal antes de entrar efetivamente em atividade na municipalidade, assim como todas as demais profissionais de nosso país, que são fiscalizados quanto à segurança, normas sanitárias etc., para que possam exercer sua profissão e serviços com segurança aos consumidores locais, obtendo-se o alvará de funcionamento.

Alegou que a atuação por parte do Poder Público tem como finalidade o ordenamento e a eficiência de suas atividades, como poder de polícia, o que por consequência irá gerar mais segurança não só ao Estado no recolhimento dos impostos devidos, mas principalmente aos usuários e os profissionais em atividade, que poderão facilmente identificar os “motoristas piratas” que não se utilizam de aplicativos (OTTs), adesivos e tão pouco recolhem impostos (ISS e outras taxas) ou mantém seguro de acidentes pessoais (APP).

Enfatizou que a Lei Municipal nº 601/2021, não prejudica os que desejam trabalhar de acordo com Lei Federal nº 12.587/12, pelo contrário facilita a identificação e punição dos que trabalham em desacordo com as exigências estabelecidas na legislação federal.

Finalizou ponderando que a declaração de inconstitucionalidade pretendida pelo *Parquet* acarretará múltiplos problemas, inclusive podendo gerar conflitos entre profissionais de aplicativo, motoristas de táxi e motoristas de aplicativos regulares com motoristas irregulares podendo



redundar em questões de segurança pública.

O Município de Novo Progresso não apresentou manifestação (ID 12425833).

O Ministério Público requereu a renovação das intimações do Município de Novo Progresso e da Procuradoria Geral do Estado para que apresentem as informações indispensáveis para análise da demanda.

Diligência deferida por esta relatoria (ID 12966986).

O Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral de Justiça retornou aos autos alegando que na hipótese de não haver atendimento da diligência acima que haveria reiteração integral da petição inicial (ID 13109905).

Novamente certificada a ausência de manifestações tanto do ente municipal quanto da PGE/PA (ID 14008642).

Ante a relevância da matéria, sem olvidar as tentativas frustradas de obter a manifestação do Município de Novo Progresso e da PGE/PA anunciei às partes a adoção do rito do art. 12 da Lei nº 9.868/1999.

Novamente certificado pelo Senhor Secretário a ausência de manifestação das partes (ID 15484871).

É o relatório.



A EXCELENTÍSSIMA SENHORA DESEMBARGADORA LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO - RELATORA:

Convém recapitular o teor do art. 3º, *caput*, da Lei Municipal nº 601/2021, de 05/05/2021 estabelecendo:

*“Art. 3º - O direito à exploração da atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiros será conferido às Operadoras de Tecnologia de Transporte – OTTs, **MEDIANTE AUTORIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE NOVO PROGRESSO**, concedida pela Divisão de Trânsito de Novo Progresso – DITRANP, exclusivamente as pessoas jurídicas de direito privado operadoras de plataforma tecnológica.” (grifei).*

Nota-se, assim, que a norma local **condicionou o exercício da atividade privada de transporte individual remunerado de passageiros à autorização do Município de Novo Progresso** – Divisão de Trânsito. Isto, porém, colide frontalmente com os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência previsto no Texto Constitucional de 1988 (Arts. 1º, IV c/c 170, IV), incorporados à Constituição do Estado do Pará, senão vejamos:

“Art. 2º O Pará proclama o seu compromisso e o de seu povo de manter e preservar a República Federativa do Brasil como Estado de Direito Democrático, fundado na soberania nacional, na cidadania, na dignidade do ser humano, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e no pluralismo político.” (grifei).

(...)

“Art. 230. O Estado e os Municípios, na promoção do desenvolvimento e da justiça social, adotarão os princípios estabelecidos pela Constituição Federal e mais os seguintes:

I - o Poder Público garantirá que a livre iniciativa não contrarie o interesse público, intervindo contra o abuso do poder econômico, na promoção da justiça social; (grifei).

No caso sob exame o questionado dispositivo da norma municipal em referência criou obstáculos demasiados ao exercício da profissão em detrimento ao pleno emprego e aos princípios da livre iniciativa e livre concorrência acima referidos.

Neste sentido já houve pronunciamento da Suprema Corte seja em controle concentrado de constitucionalidade (ADPF 449) e sob a sistemática da repercussão geral no RE 1.054.110/SP (Tema 967). O respectivos julgados ficaram assim resumidos:

*“Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E REGULATÓRIO. **PROIBIÇÃO DO LIVRE EXERCÍCIO DA ATIVIDADE DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS. INCONSTITUCIONALIDADE. ESTATUTO CONSTITUCIONAL***



DAS LIBERDADES. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LIVRE INICIATIVA E DO VALOR SOCIAL DO TRABALHO (ART. 1º, IV), DA LIBERDADE PROFISSIONAL (ART. 5º, XIII), DA LIVRE CONCORRÊNCIA (ART. 170, CAPUT), DA DEFESA DO CONSUMIDOR (ART. 170, V) E DA BUSCA PELO PLENO EMPREGO (ART. 170, VIII). IMPOSSIBILIDADE DE ESTABELECIMENTO DE RESTRIÇÕES DE ENTRADA EM MERCADOS. MEDIDA DESPROPORCIONAL. NECESSIDADE DE REVISÃO JUDICIAL. MECANISMOS DE FREIOS E CONTRAPESOS. ADFP JULGADA PROCEDENTE. 1. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é cabível em face de lei municipal, adotando-se como parâmetro de controle preceito fundamental contido na Carta da República, ainda que também cabível em tese o controle à luz da Constituição Estadual perante o Tribunal de Justiça competente. 2. A procuração sem poderes específicos para ajuizar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental pode ser regularizada no curso do processo, mercê da instrumentalidade do Direito Processual. 3. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental não carece de interesse de agir em razão da revogação da norma objeto de controle, máxime ante a necessidade de fixar 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. Precedentes: 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. 4. A União possui competência privativa para legislar sobre “diretrizes da política nacional de transportes”, “trânsito e transporte” e “condições para o exercício de profissões” (art. 22, IX, XI e XVI, da CRFB), sendo vedado tanto a Municípios dispor sobre esses temas quanto à lei ordinária federal promover a sua delegação legislativa para entes federativos menores, considerando que o art. 22, parágrafo único, da Constituição faculta à Lei complementar autorizar apenas os Estados a legislar sobre questões específicas das referidas matérias. Precedentes: ADI 3136, Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2006, DJ 10/11/2006; ADI 2.606, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ de 07/02/2003; ADI 3.135, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ de 08/09/2006; e ADI 3.679, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 03/08/2007; ARE 639496 RG, Relator(a): Min. Cezar Peluso, julgado em 16/06/2011; ADI 3049, Relator(a): Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 04/06/2007. **5. O motorista particular, em sua atividade laboral, é protegido pela liberdade fundamental insculpida no art. 5º, XIII, da Carta Magna, submetendo-se apenas à regulação proporcionalmente definida em lei federal, pelo que o art. 3º, VIII, da Lei Federal n.º 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) e a Lei Federal n.º 12.587/2012, alterada pela Lei n.º 13.640 de 26 de março de 2018, garantem a operação de serviços remunerados de transporte de passageiros por**



aplicativos. 6. A liberdade de iniciativa garantida pelos artigos 1º, IV, e 170 da Constituição brasileira consubstancia cláusula de proteção destacada no ordenamento pátrio como fundamento da República e é característica de seletivo grupo das Constituições ao redor do mundo, por isso que não pode ser amesquinhada para afastar ou restringir injustificadamente o controle judicial de atos normativos que afrontem liberdades econômicas básicas. 7. O constitucionalismo moderno se fundamenta na necessidade de restrição do poder estatal sobre o funcionamento da economia de mercado, sobrepondo-se o Rule of Law às iniciativas autoritárias destinadas a concentrar privilégios, impor o monopólio de meios de produção ou estabelecer salários, preços e padrões arbitrários de qualidade, por gerarem ambiente hostil à competição, à inovação, ao progresso e à distribuição de riquezas. Literatura: ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. *Por que as nações fracassam – As origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Trad. Cristiana Serra. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. 8. A teoria da escolha pública (public choice) vaticina que o processo político por meio do qual regulações são editadas é frequentemente capturado por grupos de poder interessados em obter, por essa via, proveitos superiores ao que seria possível em um ambiente de livre competição, porquanto um recurso político comumente desejado por esses grupos é o poder estatal de controle de entrada de novos competidores em um dado mercado, a fim de concentrar benefícios em prol de poucos e dispersar prejuízos por toda a sociedade. Literatura: STIGLER, George. “The theory of economic regulation”. in: *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No. 1 (Spring, 1971). **9. O exercício de atividades econômicas e profissionais por particulares deve ser protegido da coerção arbitrária por parte do Estado, competindo ao Judiciário, à luz do sistema de freios e contrapesos estabelecidos na Constituição brasileira, invalidar atos normativos que estabeleçam restrições desproporcionais à livre iniciativa e à liberdade profissional.** Jurisprudência: RE nº 414426 Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011; RE 511961, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/2009. 10. O sistema constitucional de proteção de liberdades goza de prevalência prima facie, devendo eventuais restrições ser informadas por um parâmetro constitucionalmente legítimo e adequar-se ao teste da proporcionalidade, exigindo-se ônus de justificação regulatória baseado em elementos empíricos que demonstrem o atendimento dos requisitos para a intervenção. **11. A norma que proíbe o “uso de carros particulares cadastrados ou não em aplicativos, para o transporte remunerado individual de pessoas” configura limitação desproporcional às liberdades de iniciativa (art. 1º, IV, e 170 da CRFB) e de profissão (art. 5º, XIII, da CRFB), a qual provoca restrição oligopolística do mercado em benefício de certo grupo e em detrimento da coletividade. Ademais, a análise empírica demonstra que os serviços de transporte privado por meio de aplicativos não diminuíram o mercado de atuação dos táxis.** 12. O arcabouço regulatório dos táxis no Brasil se baseia na concessão de



títulos de permissão a um grupo limitado de indivíduos, os quais se beneficiam de uma renda extraordinária pela restrição artificial do mercado, de modo que o ativo concedido não corresponde a qualquer benefício gerado à sociedade, mas tão somente ao cenário antinatural de escassez decorrente da limitação governamental, sendo correto afirmar que os princípios constitucionais da igualdade (art. 5º, caput), da livre iniciativa (artigos 1º, IV, e 170) e da livre concorrência (art. 173, § 4º) vedam ao Estado impedir a entrada de novos agentes no mercado para preservar a renda de agentes tradicionais. Jurisprudência: ADI 5062, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 27/10/2016. 13. A proibição legal do livre exercício da profissão de transporte individual remunerado afronta o princípio da busca pelo pleno emprego, insculpido no art. 170, VIII, da Constituição, pois impede a abertura do mercado a novos entrantes, eventualmente interessados em migrar para a atividade como conseqüência da crise econômica, para promover indevidamente a manutenção do valor de permissões de táxi. 14. A captura regulatória, uma vez evidenciada, legitima o Judiciário a rever a medida suspeita, como instituição estruturada para decidir com independência em relação a pressões políticas, a fim de evitar que a democracia se torne um regime serviente a privilégios de grupos organizados, restando incólume a Separação dos Poderes ante a atuação dos freios e contrapesos para anular atos arbitrários do Executivo e do Legislativo. 15. A literatura do tema assenta que, verbis: “não há teoria ou conjunto de evidências aceitos que atribuam benefícios sociais à regulação que limite a entrada e a competição de preços” (POSNER, Richard A. “The Social Costs of Monopoly and Regulation”. In: *The Journal of Political Economy*, Vol. 83, No. 4 (Aug., 1975), pp. 807-828). Em idêntico prisma: SHLEIFER, Andrei. *The Enforcement Theory of Regulation*. In: *The Failure of Judges and the Rise of Regulators*. Cambridge: The MIT Press, 2012. p. 18; GELLHORN, Walter. “The Abuse of Occupational Licensing”. In: 44 *U. Chi. L. Rev.* 6 1976-1977. 16. A evolução tecnológica é capaz de superar problemas econômicos que tradicionalmente justificaram intervenções regulatórias, sendo exemplo a sensível redução de custos de transação e assimetria de informação por aplicativos de transporte individual privado, tornando despicenda a padronização dos serviços de táxi pelo poder público. Literatura: MACKAAY, Ejan. *Law and Economics for Civil Law Systems*. Cheltenham: Edward Elgar, 2013. 17. Os benefícios gerados aos consumidores pela atuação de aplicativos de transporte individual de passageiros são documentados na literatura especializada, que aponta, mediante métodos de pesquisa empírica, expressivo excedente do consumidor (consumer surplus), consistente na diferença entre o benefício marginal na aquisição de um bem ou serviço e o valor efetivamente pago por ele, a partir da interação entre a curva de demanda e o preço de mercado, por isso que a proibição da operação desses serviços alcança efeito inverso ao objetivo de defesa do consumidor imposto pelos artigos 5º, XXXII, e 170, V, da Constituição. **18. A Constituição impõe ao regulador, mesmo na tarefa de ordenação das cidades, a opção pela medida que não exerça restrições injustificáveis às liberdades**



fundamentais de iniciativa e de exercício profissional (art. 1º, IV, e 170; art. 5º, XIII, CRFB), sendo inequívoco que a necessidade de aperfeiçoar o uso das vias públicas não autoriza a criação de um oligopólio prejudicial a consumidores e potenciais prestadores de serviço no setor, notadamente quando há alternativas conhecidas para o atingimento da mesma finalidade e à vista de evidências empíricas sobre os benefícios gerados à fluidez do trânsito por aplicativos de transporte, tornando patente que a norma proibitiva nega “ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente”, em contrariedade ao mandamento contido no art. 144, § 10, I, da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional nº 82/2014. 19. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada procedente para declarar inconstitucional a Lei Municipal de Fortaleza nº 10.553/2016, por ofensa aos artigos 1º, IV; 5º, caput, XIII e XXXII; 22, IX, XI e XVI; 144, § 10, I; 170, caput, IV, V e VIII; e 173, § 4º, todos da Carta Magna.” (ADPF 449, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 08/05/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-190 DIVULG 30-08-2019 PUBLIC 02-09-2019)

“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): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 09/05/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-194 DIVULG 05-09-2019 PUBLIC 06-09-2019)

O que se extrai dos julgados da Suprema Corte é que as normas que proíbam ou restrinjam de forma desproporcional o transporte privado individual de passageiros – é o que ocorre no caso sob exame – são inconstitucionais, dentre outras razões pela contrariedade ao regime de livre iniciativa e de livre concorrência.

Destarte, os municípios no exercício de sua competência regulamentar e fiscalizatória sobre o transporte privado individual de passageiros não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal, especificamente quanto a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012, alterada pela Lei nº 13.640/2018), porquanto compete privativamente à União legislar sobre “trânsito e transporte” nos termos do art. 22, XI, da CF/88.

ANTE O EXPOSTO, julgo procedente o pedido formulado nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade, no sentido de **declarar inconstitucional** o art. 03º *caput* da Lei nº 601/2021 do Município de Novo Progresso com efeitos *ex tunc*.

É como voto.

Data e hora registradas eletronicamente pelo sistema.

Desa. LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO

Relatora



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 3º *CAPUT* DA LEI Nº 601/2021, MUNICÍPIO DE NOVO PROGRESSO. EXPLORAÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRIVADA DE TRANSPORTE INDIVIDUAL REMUNERADO DE PASSAGEIROS POR APLICATIVOS CONDICIONADA A AUTORIZAÇÃO PELO ENTE PÚBLICO MUNICIPAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIO DA LIVRE INICIATIVA E LIVRE CONCORRÊNCIA PREVISTOS PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E INCORPORADOS À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ. COMPREENSÃO EM CONSONÂNCIA COM O ENTENDIMENTO FIRMADO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO JULGAMENTO DA ADF 449 E NO RE 1.054.110/SP (TEMA 967). PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.

1. A norma local condicionou o exercício da atividade privada de transporte individual remunerado de passageiros à autorização do Município de Novo Progresso – Divisão de Trânsito. Isto, porém, colide frontalmente com os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência previsto no Texto Constitucional de 1988 (Arts. 1º, IV c/c 170, IV), incorporados à Constituição do Estado do Pará (Arts. 2º c/c 230, I).

2. No caso sob exame o questionado dispositivo criou obstáculos demasiados ao exercício da profissão em detrimento ao pleno emprego e aos princípios da livre iniciativa e livre concorrência acima referidos.

3. Neste sentido já houve pronunciamento da Suprema Corte seja em controle concentrado de constitucionalidade (ADPF 449) e sob a sistemática da repercussão geral no RE 1.054.110/SP (Tema 967).

4. O que se extrai dos julgados da Suprema Corte é que as normas que proibam ou restrinjam de forma desproporcional o transporte privado individual de passageiros – é o que ocorre no caso sob exame – são inconstitucionais, dentre outras razões pela contrariedade ao regime de livre iniciativa e de livre concorrência.

5. Destarte, os municípios no exercício de sua competência regulamentar e fiscalizatória sobre o transporte privado individual de passageiros não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal, especificamente quanto a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012, alterada pela Lei nº 13.640/2018), porquanto compete privativamente à União legislar sobre “trânsito e transporte” nos termos do art. 22, XI, da CF/88.

6. Pedido julgado procedente, no sentido de declarar inconstitucional o art. 03º *caput* da Lei nº 601/2021 do Município de Novo Progresso com efeitos *ex tunc*.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos acima identificados, acordam os Desembargadores do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Pará, em Sessão Plenária, sob a Presidência da Desembargadora Maria de Nazaré Silva Gouveia dos Santos, a unanimidade, julgar procedente o pedido inicial, para declarar inconstitucional, com efeito *ex tunc*, o art. 3º,



caput, da Lei nº 601/2021 do Município de Novo Progresso nos termos do voto da eminente relatora.

Ministério Público representado pelo Procurador-Geral de Justiça César Bechara Nader Mattar Júnior.

Belém (PA), 13 de setembro de 2023 (data do julgamento).

Desa. LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO

Relatora

