



Direta de Inconstitucionalidade nº. 0055524-16.2019.8.19.0000

Representante: Alexandre Teixeira de Freitas Rodrigues

Representado: Exmo Sr Prefeito do Município do Rio de Janeiro

Legislação: Decreto 44.399 de 2018 do Município do Rio de Janeiro

Legislação: Decreto 46.417 de 2019 do Município do Rio de Janeiro

Relatora: Des. Odete Knaack de Souza

ACÓRDÃO

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO Nº 44.399, DE 11 DE ABRIL DE 2018, QUE DISCIPLINA O USO DO SISTEMA VIÁRIO URBANO MUNICIPAL PARA EXPLORAÇÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL PRIVADO REMUNERADO DE PASSAGEIROS, INTERMEDIADO POR PLATAFORMAS DIGITAIS GERENCIADAS POR PROVEDORAS DE REDES DE COMPARTILHAMENTO - PROVER, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS, E O DECRETO Nº 46.417, DE 29 DE AGOSTO DE 2019, QUE APROVA O REGULAMENTO E O CÓDIGO DISCIPLINAR DO SERVIÇO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL E REMUNERADO DE PASSAGEIROS EM VEÍCULOS DESCARACTERIZADOS, POR MEIO DE PLATAFORMAS DIGITAIS GERENCIADAS POR PROVEDORAS DE REDES DE COMPARTILHAMENTO - PROVER. ALEGAÇÃO DE QUE OS DECRETOS MUNICIPAIS NÃO SE LIMITAM A FISCALIZAR E REGULAMENTAR O SERVIÇO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL E REMUNERADO DE PASSAGEIROS EM VEÍCULOS DESCARACTERIZADOS, ATRAVÉS DE PLATAFORMA DIGITAL. PRELIMINAR DE INÉPCIA DA INICIAL AFASTADA. DECRETOS MUNICIPAIS QUE NÃO POSSUEM CARÁTER MERAMENTE REGULAMENTAR. AUTONOMIA QUE PERMITE O CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. INEXISTÊNCIA DE QUESTÃO PREJUDICIAL A JUSTIFICAR A SUSPENSÃO DO PROCESSO PARA QUE SEJA AGUARDADO O JULGAMENTO DEFINITIVO DO RE Nº 1.054.110 (TEMA 967), EIS QUE SE TRATA DE IMPUGNAÇÃO A DIPLOMA LEGISLATIVO DIVERSO DOS QUESTIONADOS NESTES AUTOS. POR IMPOSIÇÃO DE LEI FEDERAL, CABE AOS MUNICÍPIOS REGULAMENTAR E FISCALIZAR O SERVIÇO DE



Direta de Inconstitucionalidade nº. 0055524-16.2019.8.19.0000

FLS.2

TRANSPORTE REMUNERADO PRIVADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS OBSERVANDO AS DIRETRIZES IMPOSTAS PELOS ARTIGOS 11-A E 11-B, DA LEI FEDERAL Nº 12.587/2012, ALTERADA PELA LEI FEDERAL Nº 13.640/2018. EXISTÊNCIA DE IMPOSIÇÕES NOS DECRETOS MUNICIPAIS QUESTIONADOS QUE NÃO SE RESTRINGEM A FISCALIZAR E REGULAMENTAR O TRANSPORTE REMUNERADO PRIVADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS, PARECENDO DESTOAR DO QUE DETERMINA A LEI FEDERAL, O QUE PODE REPRESENTAR VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LIVRE INICIATIVA E LIBERDADE ECONÔMICA. DENTRE OUTRAS CONSEQUÊNCIAS, AS ALTERAÇÕES IMPOSTAS PELOS DECRETOS MUNICIPAIS Nº 44.399/2018 E Nº 46.417/2019 IMPLICAM EM AUMENTO DE DESPESAS PARA AS EMPRESAS DE APLICATIVO DE TRANSPORTE, BEM COMO PARA OS MOTORISTAS, O QUE TAMBÉM REFLETE NO AUMENTO DOS GASTOS PARA OS USUÁRIOS DO SERVIÇO. EVIDENTE É A POSSIBILIDADE DE SER PREJUDICADA A MOBILIDADE URBANA. PRESENÇA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES DA TUTELA DE URGÊNCIA. SUSPENSÃO DA EFICÁCIA QUE SE IMPÕE. DEFERIMENTO DA CAUTELAR.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Representação por Inconstitucionalidade nº 0055524-16.2019.8.19.0000, em que é Representante ALEXANDRE TEIXEIRA DE FREITAS RODRIGUES e Representado EXMO SR PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

ACORDAM

Os Desembargadores que compõem o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro em deferir o pedido cautelar, nos termos do voto da Relatora. Decisão unânime.



Direta de Inconstitucionalidade nº. 0055524-16.2019.8.19.0000

FLS.3

RELATÓRIO

Trata-se de Representação de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, em face do Decreto nº 44.399, de 11 de abril de 2018, e do Decreto nº 46.417, de 29 de agosto de 2019, ambos do Município do Rio de Janeiro.

Alega o Representante, em síntese, que os mencionados decretos municipais vão além do permitido pela Lei Federal nº 13.640/2018, que é fiscalizar e regulamentar o transporte remunerado de passageiros, eis que ampliam o rol de infrações de trânsito e estabelecem multas e pontuação negativa, bem como dispõem sobre obrigações condicionantes ao funcionamento de empresa, além das previstas em Lei Federal, matérias de competência privativa da União Federal. Acrescenta que os dispositivos impugnados violam preceitos constitucionais de ordem econômica, como a livre iniciativa e a livre concorrência.

Sustenta que o Município do Rio de Janeiro, devido à pressão exercida por taxistas e donos de frotas de táxi, vem tentando impedir a atuação das empresas que intermedeiam, através de plataformas virtuais, os serviços de transporte urbano individual de caráter privado, conectando usuários e motoristas. Diz que a União editou a Lei nº 13.640/2018, que adicionou ao artigo 4º, da Lei nº 12.587/2012 o conceito “*transporte remunerado privado individual de passageiros*”, que seria o “*serviço 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*”. Afirma que tal alteração outorgou aos Municípios e Distrito Federal o dever de fiscalizar e regulamentar o “*transporte remunerado privado individual de passageiros*”, o que difere da competência de legislar sobre o serviço, por ser matéria privativa da União Federal e apenas delegável aos Estados por Lei Complementar. Acrescenta que, por se tratar de relação contratual privada, a municipalidade não tem competência para definir obrigações entre os contratantes (motoristas, empresas intermediadoras e usuários).

Aduz que, após, aproximadamente, dez dias da publicação da Lei nº 13.640/2018, o município editou o Decreto nº 44.399/2018, que disciplina o uso do Sistema Viário Urbano municipal para exploração de serviço de transporte individual privado remunerado de passageiros, intermediado por plataformas digitais gerenciadas por Provedoras de Redes de Compartilhamento - PROVER, e dá outras providências (anexo 1 – doc 000003). Sustenta que, embora informe estar amparado na Lei Federal, a intenção do Município é abolir o transporte remunerado individual particular, transformando “*à força, em serviço público, através de exigências cada vez mais arbitrárias e desproporcionais que oneram de tal maneira a existência do adversário que*



Direta de Inconstitucionalidade nº. 0055524-16.2019.8.19.0000

FLS.4

este mesmo não consiga prosseguir, colimando com a exigência de pagamento de percentual de valores cobrados a título de “preço público” pela utilização da malha rodoviária da Cidade, bem público de uso comum”. Afirma que, mediante decreto, o serviço de transporte individual particular passou a ser serviço público não essencial, destacando que “as empresas que exploram a intermediação do serviço (PROVER) funcionariam como verdadeiras permissionárias do serviço de transporte público, equiparadas aos taxistas e donos de frotas de táxi”.

Alega que o Decreto nº 46.417/2019, que aprova o Regulamento e o Código Disciplinar do Serviço de Transporte Individual e Remunerado de Passageiros em Veículos Descaracterizados por meio de plataformas digitais gerenciadas por Provedoras de Redes de Compartilhamento - PROVER, com fundamento nas Leis federais nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, e 13.640, de 26 de março de 2018, e dá outras providências (anexo 1 – doc 000010), estabelece infrações e sanções de trânsito.

Destaca que o Supremo Tribunal Federal, através do julgamento do RE nº 1.054.110 (Tema nº 967) concluiu que a proibição ou restrição da atividade de transporte individual por motorista cadastrado em aplicativo é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência.

Conclui que os mencionados decretos municipais “*formam um bloco que, sob a alegação de regulamentarem o transporte individual de passageiros na modalidade particular, ultrapassa os limites constitucionais, impondo causas de aumento de preço, cobrança de tarifa pública, impedindo a livre concorrência e restringindo o mercado para muito mais do que o fez a Lei Federal*”, ou seja, entende que “*o Município se imiscuiu flagrantemente em competência privativa da União Federal, tanto por estabelecer obrigações civis, como por dispor sobre infrações de circulação, extrapolando os limites que lhes são impostos*”. Aponta violação aos artigos 6º, 9º, 73 e 214, da Constituição Estadual, bem como aos artigos 5º, II; 22, II, XI e parágrafo único, e 170, II, IV e VIII, da Constituição Federal.

Manifestação do Representado a fls. 100/106, esperando pelo indeferimento do pedido de liminar. Sustenta que os Decretos impugnados decorrem de poder regulamentar municipal, por força da Lei Federal nº 13.640/2018, que alterou a Lei Federal nº 12.587/2012.

A Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro se pronunciou a fls. 108/115, opinando pelo indeferimento da petição inicial, ou, subsidiariamente, pela suspensão do processo até que seja julgado, em definitivo, pelo Supremo Tribunal Federal o RE nº 1.054.110 (tema 967).



Direta de Inconstitucionalidade nº. 0055524-16.2019.8.19.0000

FLS.5

O Ministério Público emitiu parecer pela concessão do pedido cautelar, a fim de suspender a execução dos decretos municipais impugnados (fls. 126/142).

Decisão a fls. 263 admitindo o ingresso de Associação Brasileira das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (BRASSCOM) como *amicus curiae*, que apresentou a manifestação de fls. 273/323.

É o Relatório.

VOTO

A presente ação, proposta por membro da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, impugna o Decreto nº 44.399, de 11 de abril de 2018, que disciplina o uso do Sistema Viário Urbano municipal para exploração de serviço de transporte individual privado remunerado de passageiros, intermediado por plataformas digitais gerenciadas por Provedoras de Redes de Compartilhamento - PROVER, e dá outras providências, e o Decreto nº 46.417, de 29 de agosto de 2019, que aprova o Regulamento e o Código Disciplinar do Serviço de Transporte Individual e Remunerado de Passageiros em Veículos Descaracterizados, por meio de plataformas digitais gerenciadas por Provedoras de Redes de Compartilhamento - PROVER.

O Representante sustenta, em síntese, que os mencionados Decretos, ambos do Município do Rio de Janeiro, ampliam o rol de infrações de trânsito e estabelecem multas e pontuação negativa, bem como dispõem sobre obrigações condicionantes ao funcionamento de empresa, além das previstas em Lei Federal, matérias de competência privativa da União Federal. Diz que os dispositivos impugnados violam preceitos constitucionais de ordem econômica, como a livre iniciativa e a livre concorrência, indicando os artigos 6º, 9º, 73 e 214, da Constituição Estadual, bem como aos artigos 5º, II; 22, II, XI e parágrafo único, e 170, II, IV e VIII, da Constituição Federal.

Após leitura dos dispositivos impugnados, observa-se que a intenção é regulamentar o transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados, através de plataforma digital. A defesa afirma que o fundamento está na Lei Federal nº 13.640/2018, que alterou a Lei Federal nº 12.587/2012.

Importante destacar que, embora se afirme ser regulamentação imposta por Lei Federal, observa-se autonomia nos mencionados Decretos Municipais. E, por não possuírem caráter meramente regulamentar, bem como pela presença das



Direta de Inconstitucionalidade nº. 0055524-16.2019.8.19.0000

FLS.6

características de generalidade, abstração e impessoalidade, afasta-se a alegação de inépcia da inicial sustentada pela Procuradoria do Município do Rio de Janeiro.

No mesmo sentido:

*EMENTAS: 1. INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Objeto. Admissibilidade. **Impugnação de decreto autônomo, que institui benefícios fiscais. Caráter não meramente regulamentar. Introdução de novidade normativa. Preliminar repelida.** Precedentes. Decreto que, não se limitando a regulamentar lei, institua benefício fiscal ou introduza outra novidade normativa, reputa-se autônomo e, como tal, é suscetível de controle concentrado de constitucionalidade. 2. INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Decreto nº 27.427/00, do Estado do Rio de Janeiro. Tributo. Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS. Benefícios fiscais. Redução de alíquota e concessão de crédito presumido, por Estado-membro, mediante decreto. Inexistência de suporte em convênio celebrado no âmbito do CONFAZ, nos termos da LC 24/75. Expressão da chamada “guerra fiscal”. Inadmissibilidade. Ofensa aos arts. 150, § 6º, 152 e 155, § 2º, inc. XII, letra “g”, da CF. Ação julgada procedente. Precedentes. Não pode o Estado-membro conceder isenção, incentivo ou benefício fiscal, relativos ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, de modo unilateral, mediante decreto ou outro ato normativo, sem prévia celebração de convênio intergovernamental no âmbito do CONFAZ. (ADI 3664, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/06/2011, DJe-181 DIVULG 20-09-2011 PUBLIC 21-09-2011 EMENT VOL-02591-01 PP-00017 RTJ VOL-00219-01 PP-00187)*

0028047-11.2016.8.19.0004 - INCIDENTE DE ARGUICAO DE INCONSTITUCIONALIDADE - Des(a). NILZA BITAR - Julgamento: 25/11/2019 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL

EMENTA: ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO LEGISLATIVO ESTADUAL Nº 01/2016. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 7º E 99, INC. VII, DA CERJ. ACOLHIMENTO DO INCIDENTE. Possibilidade, em tese, de haver controle de constitucionalidade em relação a decretos legislativos (STF, Pleno, ADI 748 MC, Rel. Min. Celso de Mello). Decreto Legislativo nº 01/2016, do Estado do Rio de Janeiro, que sustou os efeitos do



Direta de Inconstitucionalidade nº. 0055524-16.2019.8.19.0000

FLS.7

*Decreto Estadual nº 45.806/2016, que extinguiu o benefício denominado "aluguel social", o qual, por seu turno, fora criado por meio do Decreto Estadual nº 42.406/2010. **Atos do Executivo estadual que possuem natureza jurídica de decreto autônomo, que se caracterizam justamente pela natureza similar à de uma lei ordinária, em nada podendo ser confundidos com um decreto regulamentar.** Inocorrência de extravasamento do poder regulamentar conferido ao Executivo, ou de ultrapassagem à eventual delegação legislativa. Inconstitucionalidade da norma sob análise que ora se reconhece e declara.*
(grifos nossos)

Também não merece acolhida a alegação de que deve ser suspenso o processo até o julgamento, em definitivo, pelo Supremo Tribunal Federal do RE nº 1.054.110 (tema 967).

A questão prejudicial decorre de instauração de processo de fiscalização concentrada impugnando o mesmo diploma normativo, perante o Supremo Tribunal Federal, por violação a princípios da Constituição Federal, e perante o Tribunal de Justiça local, por inobservância Constituição Estadual.

Ocorre que o mencionado Recurso Extraordinário foi interposto pela Câmara Municipal de São Paulo contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por ter declarado a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 16.279/2015, que proibiu o uso de carros particulares cadastrados em aplicativos para transporte remunerado individual de pessoas.

Logo, não se tratando de hipótese caracterizadora de “simultaneus processus”, não há motivos para a paralisação deste processo.

Confirmam-se:

EMENTA: AJUIZAMENTO DE AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE TANTO PERANTE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (CF, ART. 102, I, “A”) QUANTO PERANTE TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL (CF, ART. 125, § 2º). PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA NOS QUAIS SE IMPUGNA O MESMO DIPLOMA NORMATIVO EMANADO DE ESTADO-MEMBRO, NÃO OBSTANTE CONTESTADO, PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA, EM FACE DE PRINCÍPIOS, QUE, INSCRITOS NA CARTA POLÍTICA LOCAL, REVELAM-SE



Direta de Inconstitucionalidade nº. 0055524-16.2019.8.19.0000

FLS.8

IMPREGNADOS DE PREDOMINANTE COEFICIENTE DE FEDERALIDADE (RTJ 147/404 – RTJ 152/371-373). OCORRÊNCIA DE “SIMULTANEUS PROCESSUS”. HIPÓTESE DE SUSPENSÃO PREJUDICIAL DO PROCESSO DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO INSTAURADO PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL. NECESSIDADE DE SE AGUARDAR, EM TAL CASO, A CONCLUSÃO, PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DO JULGAMENTO DA AÇÃO DIRETA. DOUTRINA. PRECEDENTES (STF). DECISÃO: A instauração do processo de fiscalização normativa abstrata, perante o Supremo Tribunal Federal, em que se postule a invalidação de legislação editada por Estado-membro, questionada em face da Constituição da República (CF, art. 102, I, “a”), qualifica-se como causa de suspensão prejudicial do processo de controle concentrado de constitucionalidade, que, promovido perante o Tribunal de Justiça local (CF, art. 125, § 2º), tenha, por objeto de impugnação, os mesmos atos normativos emanados do Estado-membro, contestados, porém, em face da Constituição estadual, como sucede na espécie. Tal entendimento, no entanto, há de ser observado sempre que tal impugnação - deduzida perante a Corte Judiciária local - invocar, como parâmetro de controle, princípios inscritos na Carta Política local impregnados de predominante coeficiente de federalidade, tal como ocorre com os postulados de reprodução necessária constantes da própria Constituição da República (RTJ 147/404 – RTJ 152/371-373, v.g.). Isso significa, portanto, que, **em ocorrendo hipótese caracterizadora de “simultaneus processus”, impor-se-á a paralisação do processo de fiscalização concentrada em curso perante o Tribunal de Justiça local, até que esta Suprema Corte julgue a ação direta, que, ajuizada com apoio no art. 102, I, “a”, da Constituição da República, tenha por objeto o mesmo diploma normativo local, embora contestado em face da Carta Federal. Cabe assinalar, neste ponto, por relevante, que esse entendimento acha-se consagrado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, cuja orientação, no tema, tem sido reafirmada em sucessivas decisões que proclamam, em situações como a destes autos, a necessidade de suspensão prejudicial do processo de fiscalização normativa abstrata instaurado perante Tribunal de Justiça local (CF, art. 125, § 2º), se houver, em tramitação simultânea no Supremo, processo de controle concentrado em que se questione a constitucionalidade do mesmo diploma normativo, também contestado na ação direta ajuizada no âmbito local. Essa diretriz jurisprudencial (RTJ 152/371-373 – RTJ 186/496-497), que se apóia em autorizado magistério doutrinário (IVES GANDRA DA**



Direta de Inconstitucionalidade nº. 0055524-16.2019.8.19.0000

FLS.9

SILVA MARTINS/GILMAR FERREIRA MENDES, “Controle Concentrado de Constitucionalidade”, p. 230/234, item n. 3.3.12, 2ª ed., 2005, Saraiva; ALEXANDRE DE MORAES, “Direito Constitucional”, p. 664, item n. 10.2.3, 18ª ed., 2005, Atlas; OSWALDO LUIZ PALU, “Controle de Constitucionalidade”, p. 210, item n. 9.9.12, 2ª ed., 2001, RT; GUILHERME PEÑA DE MORAES, “Direito Constitucional”, p. 208, item n. 3.8.7, 2003, Lumen Juris, v.g.), acha-se bem sintetizada em decisões emanadas do Plenário deste Supremo Tribunal consubstanciadas em acórdãos assim ementados: “Rejeição das preliminares de litispendência e de continência, porquanto, quando tramitam paralelamente duas ações diretas de inconstitucionalidade, uma no Tribunal de Justiça local e outra no Supremo Tribunal Federal, contra a mesma lei estadual impugnada em face de princípios constitucionais estaduais que são reprodução de princípios da Constituição Federal, suspende-se o curso da ação direta proposta perante o Tribunal estadual até o julgamento final da ação direta proposta perante o Supremo Tribunal Federal (...)” (ADI 1.423-MC/SP, Rel. Min. MOREIRA ALVES, DJU de 22/11/96 – grifei) “(...) 3. Coexistência de jurisdições constitucionais estaduais e federal. Propositura simultânea de ADI contra lei estadual perante o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal de Justiça. Suspensão do processo no âmbito da justiça estadual, até a deliberação definitiva desta Corte.” (RTJ 189/1016, Rel. p/ o acórdão Min. GILMAR MENDES – grifei) O presente registro é feito, pois o E. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso está apreciando a ADI nº 41659/2008, Rel. Des. A. BITAR FILHO, ajuizada em face das mesmas normas legais ora impugnadas, perante esta Suprema Corte, em sede de processo de igual natureza (ADI 4.138/MT). Assinalo que a E. Corte judiciária local, ao apreciar pedido de medida cautelar formulado em referida ação direta, em sessão realizada em 28/08/2008, proferiu julgamento concessivo de medida liminar (fls. 124/135), consubstanciado em acórdão cuja cópia foi produzida a fls. 157/208. Sendo assim, pelas razões expostas, e tendo em conta os precedentes referidos, determino, até final julgamento da presente ação direta, a suspensão prejudicial do curso da ADI nº 41659/2008, Rel. Des. A. BITAR FILHO, ora em tramitação perante o E. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, preservada, contudo, a eficácia do provimento cautelar deferido em mencionado processo. Comunique-se, com urgência. O ofício a ser dirigido ao E. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso deverá ser instruído com cópia da presente decisão. 2. Ouça-se o eminente Advogado-Geral da União, para os fins e efeitos a que se refere o art. 12 da Lei nº



Direta de Inconstitucionalidade nº. 0055524-16.2019.8.19.0000

FLS.10

9.868/99. Publique-se. Brasília, 11 de dezembro de 2009. Ministro CELSO DE MELLO Relator
(ADI 4138, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 11/12/2009, publicado em DJe-236 DIVULG 16/12/2009 PUBLIC 17/12/2009 RDDP n. 84, 2010, p. 166-167)
(grifos nossos)

Passa-se à análise do pedido de medida cautelar.

O artigo 21, inciso XX, da Constituição Federal, estabelece que é competência da União *“instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”*. O artigo seguinte determina que é da competência privativa da União, dentre outros, legislar sobre diretrizes da política nacional de transportes (inciso IX) e sobre trânsito e transporte (inciso XI).

Já o artigo 182, da Constituição Federal, dispõe que *“a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”*.

Na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, o artigo 358, V, reproduzindo o disposto no artigo 30, V, da Constituição Federal, estabelece que compete aos Municípios *“organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”*.

Em atenção ao disposto no artigo 21, da Constituição da República, a Lei Federal nº 12.587/12 instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, cujos objetivos estão indicados nos artigos 1º e 2º, abaixo transcritos:

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

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



Direta de Inconstitucionalidade nº. 0055524-16.2019.8.19.0000

FLS.11

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

(grifos nossos)

As alterações impostas pela Lei Federal nº 13.640/2018 ocorreram para regulamentar o transporte remunerado privado individual de passageiros.

O inciso X do artigo 4º, da Lei Federal nº 12.587/2012, foi modificado e foram incluídos os artigos 11-A e 11-B, que possuem a seguinte redação:

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

(...)

X - transporte remunerado privado individual de passageiros: serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede.

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.



Direta de Inconstitucionalidade nº. 0055524-16.2019.8.19.0000

FLS.12

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.
(grifos nossos)*

Portanto, por determinação de Lei Federal, cabe ao Município do Rio de Janeiro regulamentar e fiscalizar o serviço de 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”*). Mas, para tanto, as diretrizes impostas pela União devem ser observadas, como estabelecem os artigos 11-A e 11-B, da Lei Federal nº12.587/2012, alterada pela Lei Federal nº 13.640/2018, cabendo ao Município complementar tais orientações, tendo em vista a eficiência, a eficácia, a segurança e a efetividade na prestação do serviço a fim de atender ao interesse local, com o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes.

Como exposto, observa-se que os Decretos Municipais nº 44.399/2018 e nº 46.417/2019, ambos do Município do Rio de Janeiro, não se restringem a fiscalizar e regulamentar o transporte remunerado privado individual de passageiros. Há artigos que parecem destoar do que determina a Lei Federal, o que pode representar violação aos princípios da livre iniciativa e liberdade econômica.



Direta de Inconstitucionalidade nº. 0055524-16.2019.8.19.0000

FLS.13

Assim, quanto ao *fumus boni iuris*, contrastando os dispositivos impugnados com os mencionados artigos da Constituição Estadual e Constituição Federal, existe a possibilidade de vício por inconstitucionalidade.

O *periculum in mora* também é constatado. As alterações impostas pelos Decretos Municipais, dentre outras consequências, implicam em aumento de despesas para as empresas de aplicativo de transporte, bem como para os motoristas, o que também reflete no aumento dos gastos para os usuários do serviço. Evidente é a possibilidade de ser prejudicada a mobilidade urbana. Ressalte-se que o número de passageiros que se utilizam deste tipo de transporte é bastante superior ao dos que usam taxis, como amplamente noticiado pelos meios de comunicação.

Por tais motivos, na forma da fundamentação supra, voto no sentido de conceder a medida cautelar requerida, suspendendo-se a eficácia dos Decretos nº 44.399/2018 e nº 46.417/2019, ambos do Município do Rio de Janeiro, até decisão final na presente Representação por Inconstitucionalidade.

Intime-se o Representado, para que tome conhecimento deste julgado e preste as informações necessárias. Após, dê-se vista, sucessivamente, à Procuradoria-Geral do Município do Rio de Janeiro, e à Procuradoria-Geral do Estado, na forma do artigo 104, § 2º, do REGITJRJ e do artigo 162, §3º, da Constituição do Estado.

Rio de Janeiro, 17 de fevereiro de 2020.

Desembargadora **ODETE KNAACK DE SOUZA**
Relatora