

SERVIÇOS PRIVADOS DE TRANSPORTE INDIVIDUAL NA LEI NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA

PRIVATE INDIVIDUAL TRANSPORT SERVICES ACCORDING TO THE NATIONAL URBAN MOBILITY ACT

André Rosilho¹

Carlos Ari Sundfeld²

Resumo

O artigo discute a hipótese de que o art. 12 da Lei Nacional de Mobilidade Urbana, a partir da reforma que sofreu em 2013, passou a assegurar a livre exploração de serviços privados de transporte individual remunerado de passageiros, como serviços de utilidade pública, prevendo que os municípios apenas fiscalizarão a observância da legislação nacional de trânsito e de defesa do consumidor.

Palavras-chave: Trânsito; Transporte; Mobilidade Urbana; Lei federal 12.587, de 2012; Código de Trânsito Brasileiro.

Abstract

The article discusses the hypothesis that art. 12 of the National Urban Mobility Act, as of the reform it underwent in 2013, now ensures free operation of private passenger services, such as public utility services, providing that municipalities will only monitor compliance with national legislation on transport and consumer protection.

Keywords: Transit; Transport; Urban Mobility; Federal act 12.587/2012; Brazilian Transport Code.

INTRODUÇÃO

O presente estudo analisa as possibilidades de interpretação do art. 3º, § 2º, III, *b*, do art. 4º, X e, em especial, do art. 12 da lei 12.587, Lei de Mobilidade Urbana (BRASIL, 2012), levando em consideração a maneira como normas legais ou regulamentares recentes de diversos municípios os vêm aplicando.

O art. 3º, § 2º, III, *b* incluiu o “serviço privado” entre os “modos de transporte urbano”, em disposição alinhada com o art. 4º, X. Mais extenso, o art. 12 (na redação que hoje vigora)

¹ Professor da FGV DIREITO SP. Doutor em Direito pela USP. Pesquisador do Grupo Público da FGV Direito SP e da Sociedade Brasileira de Direito Público – sbdp. E-mail: andre@sundfeld.adv.br

² Professor Titular da FGV Direito SP. Doutor em Direito pela PUC/SP. E-mail: carlos@sundfeld.adv.br

estabeleceu balizas para a ação do poder público municipal sobre os chamados “serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros”. Confira-se:

Lei 12.587/2012 (Lei de Mobilidade)

“Art. 12. Os serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas”.

Amparados ou não nesses dispositivos e em outros da mesma lei, ou diretamente no art. 30, I, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), diplomas municipais e distritais (leis e decretos) vêm sendo editados com o propósito de regular, obstar ou onerar serviços de transporte individual de passageiros intermediados por meio de plataformas tecnológicas (a exemplo da Uber e 99), enquadrando-os direta ou indiretamente como espécie do gênero “serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros”.³ As normas sobre o tema variam muito de uma localidade para outra.

O fato de as legislações locais serem bem díspares — contendo definições, parâmetros, exigências e métodos de controle variados — tem trazido insegurança jurídica e, em especial, o risco de as demandas das autoridades locais se multiplicarem, até inviabilizando a atividade de transporte. Assim, é necessário identificar com clareza quais são as possibilidades e limites do poder público municipal à luz do art. 3º, § 2º, III, b, do art. 4º, X e do art. 12 da Lei de Mobilidade.

O ART. 12 DA LEI DE MOBILIDADE

Para especificar as possibilidades e limites do poder público local à luz do atual art. 12 da Lei de Mobilidade, é preciso identificar o significado da expressão “serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros” no contexto do diploma, pois ela é que indica o objeto das balizas que a lei traçou à ação dos municípios.

O conteúdo desse artigo da lei mudou rapidamente. De início, na redação de 2012, ele orientava a ação do poder público municipal em relação a *serviço público* de sua titularidade,

³ Entre os diplomas normativos editados em âmbito municipal ou distrital, o presente estudo considerou os seguintes: decreto 56.981 (SÃO PAULO/SP, 2016); lei 5.691 (BRASÍLIA/DF, 2016); lei 12.162 (PORTO ALEGRE/RS, 2016); decreto 16.770 (VITÓRIA/ES, 2016); decreto 17.462 (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS/SP, 2017a); e decreto 13.157 (CAMPO GRANDE/MS, 2017).

passível de ser prestado pela iniciativa privada apenas mediante a prática de ato seu (permissão).⁴

O objeto de fundo do art. 12 era o *transporte público individual de passageiros* (modalidade do “serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas” – art. 4º, VIII). Esse serviço público fora reservado pela lei federal 12.468 (BRASIL, 2011) aos profissionais taxistas.⁵ As diretrizes fixadas quando do surgimento da Lei de Mobilidade em 2012 miravam, portanto, só o *serviço de táxi*, o serviço público.

Mas em 2013 a lei 12.865 (BRASIL, 2013) veio a alterar o objeto e o sentido do art. 12 da Lei de Mobilidade. Duas mudanças relevantes: 1ª) não se alude mais a “serviço público”, e sim a “*serviço de utilidade pública*” de transporte individual de passageiros; e 2ª) foi suprimida a expressão “sob permissão”, de modo a viabilizar que a prestação desse tipo de serviço pela iniciativa privada não ficasse condicionada a aval público.

Essas mudanças, sutis a ponto de passarem despercebidas à generalidade dos intérpretes, foram profundas. O art. 12 não trata mais de serviço público outorgado por permissão (com este ou outros nomes, como autorização ou licença). Trata agora de coisa diversa, que denominou de “serviço de utilidade pública”, para diferenciá-lo bem do serviço público, objeto de outros dispositivos. Ponto importante: esse serviço de utilidade pública, ao contrário do táxi (o serviço público), não está sujeito a permissão; logo, em princípio é serviço livre, independente de outorga estatal. A intenção parece clara: o art. 12 disciplina hoje os serviços privados de transporte individual, cuja liberdade ficou reconhecida com a mudança de 2013. Esta é a hipótese que o presente estudo adota.

É um caso de “mutação legislativa” do sentido das palavras do art. 12, as quais, embora fossem em parte mantidas, tiveram o sentido alterado, pois deixaram de estar, como antes, ligadas ao serviço público de táxi dependente de permissão. Aplicadas agora ao serviço privado de transporte individual remunerado, alteraram o comando normativo.

⁴ Esta era a redação original (BRASIL, 2012): “Art. 12. Os serviços públicos de transporte individual de passageiros, prestados sob permissão, deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas” (grifos acrescentados).

⁵ Veja-se o art. 2º desta lei (BRASIL, 2011): “Art. 2º É atividade privativa dos profissionais taxistas a utilização de veículo automotor, próprio ou de terceiros, para o transporte público individual remunerado de passageiros, cuja capacidade será de, no máximo, 7 (sete) passageiros”.

É relevante o fato de o atual art. 12 dizer que a tarefa municipal em relação a esses serviços livres se vincula à fiscalização de “*requisitos mínimos*”. Esses requisitos já se encontram na legislação nacional (segurança, conforto, higiene e qualidade e respeito a direitos básicos do consumidor), em função da competência federal privativa para legislar sobre trânsito e transporte (CF, art. 22, XI), e para estabelecer normas gerais sobre direito do consumidor (CF, art. 24, VIII, e § 1º). É plausível ver aqui, mais uma vez, o reconhecimento da liberdade, limitada apenas pelos requisitos mínimos da legislação geral de caráter nacional.

Aspecto significativo é que o novo art. 12 da Lei de Mobilidade, uma lei ordinária, não delegou aos municípios a competência legislativa para fixar os requisitos mínimos para a circulação e condução de veículos do transporte individual de passageiros. A razão talvez tenha sido constitucional. Tratar sobre esses requisitos é legislar sobre trânsito, tarefa exclusiva da União (CF, art. 22, XI), que só pode ser delegada aos Estados, não aos municípios, e por meio de lei complementar (CF, art. 22, parágrafo único). A competência suplementar genérica dos municípios, prevista no art. 30, II, para “suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber”, não lhes permite criar novas regras de direito de trânsito. A questão é pacífica.⁶

Para além de modificar o art. 12 da Lei de Mobilidade, a reforma legislativa de 2013 também acrescentou o art. 12-A. Este disciplinou o “direito à exploração de *serviços de táxi*”, fixando condições para sua prestação por particulares e de transferência de outorgas a terceiros.⁷ Aqui o regime é outro, contrário ao dos serviços livres do art. 12. Os serviços públicos de táxi do art. 12-A dependem de outorga municipal (permissões). A linguagem da lei é expressiva: à diferença dos serviços livres do art. 12, sujeitos só a “requisitos mínimos”, os serviços públicos de táxi do art. 12-A terão de obedecer a todos “*os requisitos exigidos pelo*

⁶ No RE 227.384-SP (BRASIL, 2002), o STF deixou assentado que norma de trânsito, como a relativa aos requisitos dos veículos e seu uso (existência e uso de cinto de segurança e transporte de crianças), não diz respeito a “assunto de interesse local para pretender-se que se enquadre na competência legislativa municipal prevista no inciso I do art. 30 da Carta Magna, nem se pode apoiar ... na competência comum contemplada no inciso XII do art. 23 da Constituição, não estando ainda prevista na competência concorrente dos Estados (art. 24 da Carta Magna), para se sustentar que, nesse caso, caberia a competência suplementar dos Municípios.”

⁷ “Art. 12-A. O direito à exploração de serviços de táxi poderá ser outorgado a qualquer interessado que satisfaça os requisitos exigidos pelo poder público local.

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

§ 2º Em caso de falecimento do outorgado, o direito à exploração do serviço será transferido a seus sucessores legítimos, nos termos dos arts. 1.829 e seguintes do Título II do Livro V da Parte Especial da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

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

poder público municipal". São sutilezas relevantes, que apartam os serviços privados (art. 12) dos serviços públicos (art. 12-A).

A disciplina do serviço de táxi veio a ser depois mais uma vez ampliada, agora pela lei 13.146 (BRASIL, 2015), que incluiu um artigo, o 12-B, na Lei de Mobilidade. Este insistiu em um ponto: táxis dependem de outorga, e o número delas é limitado, tanto que se instituiu cota de 10% para condutores com deficiência.⁸

O objeto de fundo do art. 12 mudou em 2013, deixando de se conectar aos serviços de táxi — isto é, ao transporte público individual de passageiros, chancelado e patrocinado pelos municípios, passível de ser prestado pela iniciativa privada apenas sob permissão.⁹ Estes passaram a ser tratados de modo distinto e mais detalhado por outros dispositivos da Lei de Mobilidade (os arts. 12-A e 12-B). O objeto de fundo original do art. 12 foi deslocado para os dispositivos subsequentes e substituído por outro, com características diferentes.

NA LEI DE MOBILIDADE, TRANSPORTE INDIVIDUAL DE UTILIDADE PÚBLICA É SERVIÇO PRIVADO?

Diante disso, entender que o novo art. 12 da Lei de Mobilidade, na versão de 2013, teria continuado a se referir a serviços de táxi — atribuindo significado jurídico idêntico às expressões "*serviços de utilidade pública*" e "*serviços públicos*" de transporte individual de passageiros e desconsiderando a supressão do termo "sob permissão" — seria como neutralizar os efeitos da mudança na norma promovida pelo Legislativo.

Será que, no caso, serviço de utilidade pública pode ser lido como sinônimo de serviço público?

Serviços privados também podem, sem desnaturar-se, ser reconhecidos por lei como de utilidade pública. É tradicional o uso dessa expressão para reconhecer a relevância, por

⁸ "Art. 12-B. Na outorga de exploração de serviço de táxi, reservar-se-ão 10% (dez por cento) das vagas para condutores com deficiência.

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

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

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

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

⁹ Entendeu de outro modo José Guilherme Giacomuzzi (2017, p. 211), para quem a mudança legislativa verificada no art. 12 não excluiu o serviço de táxi de seu escopo. Para ele, teria havido a transformação desse serviço em atividade econômica em sentido estrito que, em razão do evidente interesse público que recai sobre ela, pode ser regulamentada de maneira mais incisiva pelo estado.

exemplo, de entidades assistenciais privadas, sem que elas percam sua liberdade, fiquem sujeitas a interferências estatais ou sejam integradas à máquina do estado. Nessa linha, reconhecer em lei a utilidade pública de serviços livres pode ser entendido como modo de afirmar a necessidade de preservação de seu caráter privado e de respeito à liberdade em seu funcionamento. Não parece ser uma estratégia de publicização legal desses serviços. A afirmação da utilidade pública dos serviços privados de transporte individual soa na lei nacional como estratégia para impedir interferências municipais exageradas sobre seu funcionamento, e não o contrário.¹⁰

A mudança na redação do art. 12 e a inclusão dos arts. 12-A e 12-B podem então ser entendidas como parte de movimento de reforma orientado a sedimentar, em lei, por meio da expressão complementar “serviço de utilidade pública”, a categoria dos transportes *privados* individuais de passageiros — que veio se somar às já listadas no art. 4º.¹¹⁻¹²

O fato de que a redação original do art. 12 da Lei de Mobilidade não havia previsto a categoria dos serviços privados de transporte individual não parece suficiente para afirmar que, antes da reforma de 2013, ela não existisse no plano da realidade ou fosse proibida. Como visto, o art. 3º, § 2º, III, *b* da lei, em sua redação original, já tinha incluído o “serviço privado” entre os “modos de transporte urbano”. No mesmo sentido, o art. 4º, X. Ademais, em sendo atividade privada (é um serviço de transporte *privado* individual de passageiros), a regra da Constituição aplicável é a da liberdade de iniciativa (art. 5º, II, *c/c* art. 170, *caput*).

Sua inserção na lei nacional pode revelar duas coisas. De um lado, o reconhecimento, pelo Legislativo, da necessidade de aprimorar o acesso e mobilidade de pessoas e cargas no

¹⁰ A ideia de que serviços privados também podem ser considerados de utilidade pública é um dos fundamentos da teoria da atividade administrativa de fomento (POZAS, 1949, p. 46).

¹¹ Tudo indica que alguns diplomas normativos editados para regulamentar a Lei de Mobilidade em nível municipal também têm lido os artigos 12, 12-A e 12-B dessa maneira. É o que se depreende, por exemplo, do decreto 56.981 (SÃO PAULO/SP, 2016), e do decreto 16.770 (VITÓRIA/ES, 2016). Ambos os diplomas afirmam ter por objetivo regulamentar “os artigos 12 e 18, I, da Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, disciplinando o uso intensivo do viário urbano (...) para exploração de atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiros de utilidade pública” (art. 1º dos citados decretos). A redação dos diplomas sugere, em consonância com a hipótese deste estudo, que o atual art. 12 da Lei de Mobilidade teria passado a dispor sobre transporte individual privado de passageiros (e não mais sobre serviço público de transporte individual de passageiros).

¹² Daniel Sarmento (2017, p. 299-339) sustenta a existência de dois regimes de exploração do serviço de transporte individual de passageiros: o público, privativo do serviço de táxi, e o privado, no qual se enquadram os novos serviços. Ambos os regimes seriam permitidos pela Lei de Mobilidade. No entanto, para ele os arts. 12, 12-A e 12-B da lei dariam respeito ao serviço de táxi e os novos serviços em regime privado não teriam previsão específica na lei, dado seu caráter inovador, mas não estão proibidos por ele. Esse fato, alinhado com princípios constitucionais como o da livre iniciativa e da inovação, permitiria a existência dos novos serviços privados de transporte individual, desde que em sintonia com o sistema de mobilidade urbana.

território do município (objetivo central da Lei da Mobilidade, conforme os arts. 1º e 2º) *também* a partir da ótica do transporte *privado* individual de passageiros. É que este, em função dos avanços tecnológicos, acabara ganhando nova dimensão e importância. De outro lado, o Legislativo estava reconhecendo que seria preciso, por lei nacional, proteger essa categoria de transporte dos eventuais excessos estatais (pois envolve atividade privada, em regra livre) e fornecer diretrizes gerais à sua disciplina jurídica. Apesar de esse tipo de serviço de transporte não ser novo, é hoje prestado em modos e escalas sem precedentes.¹³

Isso pode explicar a opção da legislação por classificá-lo como “de utilidade pública”. Apesar de privado, livre e prestado de forma atomizada (é transporte *individual*, não coletivo, de passageiros), sua importância social e econômica, inclusive pelo prisma da mobilidade urbana, é hoje óbvia. Ao criarem instrumentos capazes de conectar, com eficiência e segurança, provedores e usuários dos serviços de transporte individual de passageiros, as plataformas tecnológicas criaram na prática condições para a expansão da sua oferta e procura — tornando-os relevantes não só para os sujeitos que o prestam e utilizam, mas para a coletividade.

Em suma: a hipótese razoável é que a expressão “serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros” empregada pelo art. 12 da Lei de Mobilidade (versão de 2013) se refira só a serviços *privados* de transporte individual de passageiros — isto é, não titularizados pelo estado, podendo ser prestados por atores privados, sem prévia chancela pública. Já os serviços públicos de transporte individual de passageiros (táxis), cuja lógica de organização e funcionamento é diversa, ficaram disciplinados por preceitos específicos (arts. 12-A e 12-B).

A FUNÇÃO LIMITADA DOS MUNICÍPIOS NO ART. 12 DA LEI DE MOBILIDADE

A avaliação das possibilidades e limites estabelecidos pelo art. 12 da Lei de Mobilidade ao poder público municipal em matéria de transporte privado individual de passageiros tem de levar em consideração duas premissas.

A primeira é que a Constituição atribuiu à União *competência privativa* para legislar sobre “trânsito e transporte” (art. 22, XI). Desse modo, cabe à lei federal, *com exclusividade e em âmbito nacional*, dispor sobre esses temas, fixando, em relação a eles, normas gerais e específicas (ALMEIDA, p. 118). Trata-se de caso de *reserva de lei federal*, sem espaço para a

¹³ Daí o movimento legislativo atual em torno do assunto, que vem ocorrendo em muitas cidades do mundo. Sobre isto, v. Zanatta, Paula e Beatriz (2017, pp. 131-177).

competência suplementar de outros entes.¹⁴ A consequência é que eventual invasão dessa competência por outro ente federativo resultaria na inconstitucionalidade de lei ou decreto editados por autoridade incompetente.

A segunda, à qual já se aludiu, é que a atividade de transporte privado individual de passageiros (art. 12 da Lei de Mobilidade), enquanto atividade *privada*, em regra é livre. Limitações ao seu exercício devem ser excepcionais e decorrer de lei formal (editada pela autoridade competente), não devendo ser presumidas. A liberdade de iniciativa é objeto de especial proteção constitucional (CF, art. 5º, II, c/c art. 170, *caput*).

Da conjugação dessas premissas vem a sugestão de que a norma da lei federal voltada a traçar diretrizes à ação dos municípios em matéria de transporte *privado* individual de passageiros seja lida de modo estrito, com cautela, para não sacar dela uma autorização em branco para as leis ou decretos municipais disciplinarem, mesmo supletivamente, temas reservados à lei federal. Eventual leitura ampliativa desse tipo de norma poderia levar à inconstitucionalidade por vício de competência.

Portanto, em relação aos serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros a que se refere o art. 12 da Lei de Mobilidade (serviços *privados* de transporte), seria estranho o entendimento de que o diploma teria conferido aos municípios competência para (via lei ou decreto) suplementar os requisitos mínimos (de segurança, de conforto, de higiene, etc.) já estabelecidos pela legislação nacional de trânsito e transporte — em boa medida reunidos no Código de Trânsito Brasileiro – CTB (BRASIL, 1997).

Apesar de o dispositivo ter limitado a competência normativa do município (em consonância com a repartição de competências prevista na Constituição), a ele garantiu competência material para *fiscalizar*, o que é natural, pois ele integra o Sistema Nacional de Trânsito. Na ponta, é ao município que compete aferir o cumprimento da legislação nacional de trânsito por todos os veículos e motoristas, inclusive pelos prestadores do serviço de transporte privado individual de passageiros (inscritos, ou não, em plataformas tecnológicas). Mas o município não pode criar exigências novas em matéria de trânsito, pois é indispensável manter a *coerência nacional das regras de trânsito*.¹⁵

¹⁴ Note-se, contudo, que, pelo art. 31, V, da Constituição, o município dispõe de poder de legislar em matéria de transporte público de interesse local (inclusive o do tipo individual de passageiros, o táxi).

¹⁵ Vale aqui, por identidade de razão, a diretriz da Súmula do STF 419 (BRASIL, 1964): “Os municípios têm competência para regular o comércio local, desde que não infrinjam leis estaduais ou federais válidas”. Esta diretriz impede que os municípios violem, por contrariedade ou excesso, regulação já adotada pela lei federal em matéria de sua competência exclusiva. É plausível que o art. 12 da Lei Nacional de

Em relação aos veículos, é atribuição do poder público municipal — no exercício da fiscalização de trânsito, realizada nas ruas, diariamente, pelos agentes de trânsito — por exemplo, aferir: 1) se suas características correspondem, ou não, às de fábrica (art. 98, do CTB); 2) se atendem aos requisitos e condições gerais de segurança (art. 103, *caput*, do CTB); 3) se possuem controle adequado de emissão de gases poluentes e de ruído (art. 104, *caput*, do CTB); 4) se contêm os equipamentos obrigatórios definidos pela legislação do setor (art. 105, *caput*, do CTB); e 5) se as áreas envidraçadas impedem a identificação do motorista ou põem em risco a segurança do trânsito (art. 111, do CTB).

Em relação aos condutores dos veículos, à fiscalização municipal de trânsito compete, por exemplo, apurar: 1) se estão habilitados a conduzir veículos automotores (art. 140, *caput* e incisos do CTB); e 2) se portam habilitação adequada à atividade que realizam (art. 147, §5º, do CTB).

Ainda em relação à nova redação do art. 12 da Lei de Mobilidade, soa forçado extrair dela autorização para o município fixar, ele próprio, valores máximos dos preços a serem cobrados pelos prestadores do serviço de transporte privado individual de passageiros. É verdade que a norma se referiu ao preço desses serviços com a palavra “tarifas”, mas o legislador parece ter feito uso de expressão popular, donde ser excessivo ver nisso a decisão legal de publicizar o regime de cobrança, em contradição com o art. 3º, § 2º, III, *b* (que incluiu o “serviço privado” entre os “modos de transporte urbano”), com o art. 4º, X, e com o restante da norma do mesmo art. 12 (que dispensou qualquer outorga municipal, típica do serviço público, ao contrário dos arts. 12-A e 12-B, que a exigiram dos táxis).

O dispositivo versa sobre serviço *privado* e, nesse ambiente, o da iniciativa privada, a regra é a liberdade de preço, que a lei não regulou. No Direito brasileiro, a fixação de preços privados pelo poder público é admitida em circunstâncias excepcionais.¹⁶ E ela jamais cabe aos

Mobilidade tenha limitado a ação dos municípios em relação ao transporte individual privado apenas à fiscalização do cumprimento dos requisitos mínimos já existentes na legislação nacional de trânsito (que é exclusiva da União, CF, art. 22, XI). Se os municípios impuserem novos requisitos para a circulação de veículos ou para a atividade de condutor profissional, estariam violando, por excesso, a regulação federal, incidindo em inconstitucionalidade. As normas de trânsito têm de ser nacionais, sob o risco de crises insolúveis na circulação viária.

¹⁶ O controle prévio ou a fixação de preços privados pelo estado (isto é, a determinação, pelo estado, por meio de instrumentos regulatórios, do preço que o privado deverá praticar) é, como sustenta Luis Roberto Barroso (2001, p. 723), prática excepcional, com cabimento bastante restrito no direito brasileiro. Segundo o autor, o controle prévio de preços privados pelo estado “não é admitido no ordenamento constitucional brasileiro como uma política pública regular”, só tendo algum cabimento “diante da ocorrência de situações de anormalidade, de grave deterioração das condições de mercado, com ausência de livre concorrência e colapso da própria livre iniciativa”.

municípios, os quais não têm tais poderes de regulação econômica sobre atividades privadas; em todos os casos (como medicamentos e planos de saúde), são autoridades federais que, nos termos e limites das leis federais, fazem o controle de preços das atividades privadas.

Quando a norma do atual art. 12 diz que os serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros “deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos (...) de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas”, não aparenta ter conferido ao município competência para se substituir ao privado, estabelecendo em seu lugar o preço-teto do seu serviço.

Leitura plausível é que a norma determinou caber ao poder público municipal fiscalizar a existência de previsão, *pelo próprio prestador do serviço privado*, de parâmetros do valor máximo da tarifa passível de ser cobrada dos usuários. De modo reflexo, teria lembrado o dever de os prestadores do serviço privado de transporte individual de passageiros tornarem claros e transparentes seus preços, informando-os de modo prévio a seus clientes.

O diploma, no ponto, parece ter querido evitar lesão ao consumidor. É que a ausência de parâmetros dos valores máximos das tarifas abriria margem para os usuários serem surpreendidos com o valor final e efetivo das viagens. Em suma, a norma apenas teria dado concreção a exigência já contida no art. 39, VI do Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 1990). O objetivo não teria sido dar ao município o poder de fixar os preços privados, o que seria esquisito em nosso regime constitucional.

Ademais, pode-se antever problemas graves de funcionamento se prestadores de serviços tiverem de se adequar às exigências e restrições de milhares de autoridades municipais do país, a pretexto de defender o consumidor. A economia é nacional e continua importante que as regras dos serviços sejam nacionais.¹⁷

¹⁷ Pesquisa acadêmica voltada a identificar a visão do STF acerca do espaço normativo dos entes federados na regulação de atividades econômicas concluiu que “Em casos nos quais a atividade inserida no domínio econômico disciplinada por lei estadual, distrital ou municipal (i) não estiver claramente abarcada pela competência legislativa dos Estados, Distrito Federal e Municípios” e “(ii) demandar tratamento isonômico por ocasião de repercutir em todo o território nacional”, o STF “tende a afirmar a existência de competência privativa da União” (MICALI, 2017, p. 33). A pesquisa analisou 69 decisões julgadas entre 2007 e 2017. Essa diretriz tem feito o STF julgar inconstitucionais, p.ex., leis locais que, a pretexto de defender o consumidor, pretendam impor, a operadoras nacionais de serviços, regras locais sobre o modo de faturamento dos serviços. Exemplo é a ADI 3.322-DF (BRASIL, 2010), que julgou inválida lei local que exigira a inclusão de novos dados nas faturas de prestadoras de telecomunicações. Outro exemplo (agora envolvendo lei estadual) é a ADI 4.701-PE (BRASIL, 2014), que declarou inconstitucional diploma que fixou prazos máximos, segundo a faixa etária dos usuários, para a autorização de exames por operadoras de planos de saúde. Nas palavras do Ministro relator Luis Roberto Barroso, “Por mais descentralizadas que sejam, as federações têm em comum o caráter nacional do mercado, não havendo barreiras domésticas à circulação de bens e serviços. Por isso mesmo, a regulação econômica em sentido

O QUE OS MUNICÍPIOS VÊM FAZENDO EM RELAÇÃO AOS SERVIÇOS PRIVADOS DE TRANSPORTE INDIVIDUAL

Interpretação plausível do art. 12 da Lei de Mobilidade é que compete aos municípios apenas isto: *fiscalizar o cumprimento dos requisitos mínimos estabelecidos pela legislação nacional de trânsito* (competência municipal material, de execução) e *organizar e disciplinar o modo dessa fiscalização* (aqui uma competência normativa, embora limitada).

No exercício de sua competência fiscalizatória, e como forma de viabilizá-la, pode o município, por meio de normas adequadas, exigir o cadastro dos prestadores (regulares ou eventuais) do serviço de transporte privado individual de passageiros. O cadastramento é meio efetivo para aferir o cumprimento dos requisitos mínimos de transporte definidos pela legislação federal.

O município pode decidir cadastrar (de forma vinculada, sem margem de discricionariedade para as autoridades locais formularem novas exigências) os motoristas de modo direto (isto é, por intermédio da própria prefeitura), ou indireto, por substituição. Nesse último caso, que faz mais sentido, poderá autorizar empresas detentoras de plataformas tecnológicas promotoras do serviço de transporte privado individual de passageiros a cadastrarem motoristas em seu nome, ficando estas empresas responsáveis pelo envio das informações à prefeitura.¹⁸ Mas não poderia o município fazer novas exigências substantivas para esse cadastramento, que teria de ser simples, rápido e de caráter formal; o contrário poderia caracterizar abuso.

Em resumo, as possibilidades do município em matéria de transporte privado individual de passageiros se afiguram restritas, sobretudo em relação a seu poder normativo.

Contudo, leis e decretos municipais e distritais, editados com a finalidade de disciplinar o transporte individual privado remunerado de passageiros, vêm cometendo excessos pontuais,

estrito é confiada ao ente central: sendo a única entidade federativa com abrangência territorial para alcançar todo o mercado nacional, ele é o único que pode planejar, absorver e distribuir todos os efeitos da regulação”.

¹⁸ A Lei Nacional de Mobilidade não atribuiu aos municípios, sequer implicitamente, competência para regular empresas de tecnologia que se relacionem com prestadores de serviço privado de transporte. Isso também não se inclui entre os assuntos de interesse local (CF, art. 30, I), Assim, não há como autoridades locais pretenderem cadastrar essas empresas. Todavia, caso os municípios utilizem da faculdade de, ao invés de criar cadastros próprios de prestadores de serviços de transporte, utilizar informações coletadas pelas empresas de tecnologia, terão de estabelecer um modo formal de identificá-las e de com elas estabelecer um relacionamento quanto a isso. Mas não haverá espaço para exigências municipais discricionárias sobre essas empresas.

aparentemente adentrando em espaço reservado pela Constituição à legislação nacional de trânsito (art. 22, XI), de direito civil ou comercial (art. 22, I) ou de exercício de profissões (art. 22, XVI).

Essas exorbitâncias parecem se materializar, sobretudo, em dispositivos que: 1) fazem exigências relativas às características de veículos prestadores do serviço de transporte privado; 2) fazem exigências relativas a motoristas prestadores do serviço de transporte privado; 3) fazem exigências relativas à empresa (ou ao aplicativo) de intermediação do serviço de transporte; e 4) impõem o controle discricionário das autoridades sobre os preços dos serviços de transporte privado.

Em relação ao item 1, é comum, por exemplo, a exigência de que veículos utilizados na prestação do serviço de transporte individual privado remunerado de passageiros tenham tempo de fabricação máximo. Este teto de idade do veículo vem, inclusive, variando de localidade para localidade.¹⁹ Outro exemplo conectado ao item 1 é o de diplomas que exigiram emplacamento ou licenciamento de veículos prestadores do serviço de transporte individual privado remunerado de passageiros na própria localidade.²⁰

São todas exigências que criam barreiras à atuação privada. Os municípios não parecem ter competência para fazê-las, ainda que argumentem com a segurança e comodidade do consumidor (no caso da idade dos veículos) ou com o interesse econômico de reservar o mercado de transporte aos veículos da própria cidade (no caso do emplacamento). Cabe à legislação nacional de trânsito dispor para todo o Brasil sobre os requisitos para a admissão dos veículos à circulação pelas vias públicas, em atividade particular ou econômica. Quanto à restrição para os veículos licenciados em outros municípios, trata-se de tentativa de reserva de mercado. Mas um município não pode fechar seu mercado ao restante do Brasil. Quanto à segurança e comodidade dos passageiros, estas já são garantidas pelas normas nacionais. As outras medidas têm o aspecto de ação de autoridades municipais que, para proteger o mercado dos táxis, querem impor barreiras novas ao desenvolvimento da liberdade econômica.

¹⁹ Nos municípios de Vitória e de São Paulo ele é de 5 anos – art. 14, V, do decreto 16.770 (VITÓRIA/ES, 2016) e art. 15, VI, do decreto 56.981 (SÃO PAULO/SP, 2016) respectivamente; no município de Porto Alegre é de 6 anos – art. 11, II, da lei 12.162 (PORTO ALEGRE/RS, 2016); no município de São José dos Campos é de 8 anos – art. 12, VI, do decreto 17.462 (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS/SP, 2017a); já no Distrito Federal é de 5 anos “para veículos a gasolina, álcool e outros combustíveis fósseis” e de 8 anos “para veículos adaptados, híbridos, elétricos e com outras tecnologias de combustíveis” – art. 5º, I, “a” e “b”, da lei 5.691 (BRASÍLIA/DF, 2016).

²⁰ Art. 11, II, “c”, da lei 12.162 (PORTO ALEGRE/RS, 2016) e art. 5º, III, da lei 5.691 (BRASÍLIA/DF, 2016).

Em relação ao item 2, tem sido frequente a exigência de que motoristas só prestem o serviço de transporte individual privado remunerado de passageiros após aprovação em curso de formação, com conteúdo mínimo a ser definido pela prefeitura.²¹ Outro exemplo ilustrativo do item 2 é o condicionamento do cadastro de motoristas de veículos à apresentação de certidões negativas criminais.²² Mas talvez o caso mais chamativo seja a exigência de que o motorista resida no município onde presta o serviço.²³

São mais alguns exemplos de excessos. Os requisitos para a condução profissional de veículos já são estabelecidos pela legislação nacional de trânsito e de profissões. A competência para tanto é exclusiva da União. Não podem os municípios inventar novos requisitos, pois estão lidando com a liberdade profissional (CF, art. 5º, XIII). Não parece haver muita justificativa para exigir cursinhos de quem já é habilitado pelo Sistema Nacional de Trânsito, na forma da legislação nacional, justamente para o exercício profissional da atividade de conduzir veículos.²⁴ Também parece incorreta a exigência de certidões negativas criminais, na tentativa de criar penas municipais acessórias a quem já foi punido na forma da legislação penal, que é exclusiva da União (CF, art. 22, I). Não há como proibir a prestação de serviços por motoristas residentes em outros municípios.

Quanto ao item 3, há casos, por exemplo, em que diplomas municipais ou distritais condicionaram a utilização, por prestadores do serviço de transporte individual privado remunerado de passageiros, de aplicativos de intermediação, à exigência de que a empresa fornecedora do aplicativo comprove possuir matriz ou filial na localidade.²⁵ Mas esse tema é de natureza tributária e já é tratado pelas normas específicas.

Aqui, a interferência na liberdade de empreender parece grave. Normas locais tentam criar barreiras à atuação de empresas brasileiras, que funcionam segundo os requisitos da

²¹ Art. 14, III, do decreto 16.770 (VITÓRIA/ES, 2016); art. 11, I, “b”, da lei 12.162 (PORTO ALEGRE/RS, 2016); e art. 15, III, do decreto 56.981 (SÃO PAULO/SP, 2016).

²² Art. 11, I, “c”, da lei 12.162 (PORTO ALEGRE/RS, 2016) e art. 4º, IV, da lei 5.691 (BRASÍLIA/DF, 2016).

²³ Essa exigência existia em São José dos Campos – art. 12, I, do decreto 17.384 (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS/SP, 2017b) –, mas foi revogada pelo decreto 17.462 (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS/SP, 2017a). No caso de Campo Grande, o decreto 13.157 (CAMPO GRANDE/MS, 2017) exige que o motorista tenha inscrição no cadastro de contribuintes mobiliários (CCM) da prefeitura, fazendo com que, de forma indireta, haja a exigência de o motorista residir no município. Vale lembrar que as normas que determinam que o veículo deva se emplacado no município em que presta o serviço também implicam na necessidade de que seu proprietário seja um residente na localidade.

²⁴ Além disso, vale observar que o CTB e a Resolução CONTRAN 168 (BRASIL, 2004) determinam que “o condutor que exerce atividade de transporte remunerado de pessoas ou bens terá que se submeter ao Exame de Aptidão Física e Mental e a Avaliação Psicológica de acordo com os §§ 2º e 3º do art. 147 do Código de Trânsito Brasileiro”.

²⁵ Art. 5º, VIII, da lei 12.162 (PORTO ALEGRE/RS, 2016) e art. 8º, III, da lei 5.691 (BRASÍLIA/DF, 2016).

legislação comercial e econômica nacional. A ordem constitucional brasileira não é simpática à reserva do mercado municipal de serviços apenas às empresas e profissionais do município.

Em todos os exemplos a legislação municipal e distrital quis se sobrepor aos requisitos mínimos já fixados pela legislação nacional atinente a trânsito ou transporte (matérias sobre as quais compete *privativamente* à União legislar, sendo de observar que o art. 120 do CTB já trata do assunto) e introduzir alguma reserva do mercado municipal de serviços a veículos, empresas e profissionais da localidade, o que é difícil de compatibilizar com a unidade econômica do país, que se quis viabilizar com um direito comercial, civil e econômico único. Seria penoso defender a constitucionalidade dessas normas.²⁶

Por fim, quanto ao item 4, há casos em que a legislação municipal obrigou o serviço de transporte individual privado remunerado de passageiros a observar tarifa máxima fixada por órgão municipal.²⁷

Todavia, como apontado, a interpretação mais razoável para a referência a “valores máximos de tarifas”, contida no art. 12 da Lei de Mobilidade, provavelmente é aquela que a compatibiliza com a Constituição e a liberdade econômica garantida pela própria lei aos serviços privados, inclusive os de transporte individual (art. 3º, § 2º, III, *b* e art. 4º, X). Nessa linha, não seria o poder público municipal a fixar esses valores máximos, mas o próprio prestador privado do serviço. Cabe à autoridade fiscalizar apenas se o prestador cumpre, entre outros “requisitos mínimos”, o de “fixação prévia” do preço que o consumidor vai pagar, o que é dever estabelecido para ele pelo art. 39, VI do Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 1990).

Em resumo, nenhuma dessas interferências, que autoridades municipais vêm tentando fazer sobre os serviços privados de transporte individual e sobre os aplicativos por eles utilizados, parece compatível com o Direito brasileiro. Os municípios não têm competência constitucional para a regulação econômica de serviços privados de transporte, nem para a regulação das profissões, tampouco para regular o mercado de aplicativos. É perigoso se eles opuserem óbices à atuação empresarial passando por cima do direito civil, comercial e econômico nacional, e da legislação nacional de trânsito.

Isso não significa que o poder público municipal não possa editar normas sobre serviços individuais de transportes. Pode, desde que o faça em relação ao serviço *público* de

²⁶ Sobre a possível inconstitucionalidade de criações legislativas desse tipo, v. Sundfeld (2003, p. 68-69).

²⁷ Art. 11, do decreto 16.770 (VITÓRIA/ES, 2016) e art. 6º, IV, do decreto 56.981 (SÃO PAULO/SP, 2016).

transporte individual de passageiros (isto é, em relação aos serviços de táxi). Nesse caso, de serviço público de interesse local, o município está autorizado a organizá-lo e discipliná-lo de maneira adequada, respeitados os parâmetros constitucionais e legais (CF art. 31, V). É o que reconhece o art. 107 do CTB.

CONCLUSÃO

O presente estudo parece confirmar a leitura segundo a qual o art. 3º, § 2º, III, *b*, da Lei de Mobilidade, ao incluir o “serviço privado” entre os “modos de transporte urbano”, e também o art. 4º, X, reconheceram consequência jurídica da Constituição de 1988: os serviços de transporte individual remunerado de passageiros, como atividade econômica, são livres, não podendo ser interditados pelos municípios.

Assim, é difícil aceitar que legislação impeça ou onere a atuação dos prestadores de serviços privados de transporte (a qual é livre, nos termos do art. 170 da Constituição), ou permita que autoridades municipais o façam. Não podem ser criadas barreiras burocráticas artificiais a essa atuação, nem reservas de mercado em favor dos táxis. Ademais, os municípios não têm competência constitucional para a regulação econômica desses serviços e não podem fazê-la de modo indireto, pela imposição de novas exigências de direito de trânsito, exclusivas da lei nacional (CF, art. 22, XI).

A circunstância de o art. 12 da Lei de Mobilidade, em sua redação atual, dispor sobre serviço *privado* de transporte individual de passageiros faz com que o dispositivo tenha que ser lido de forma estrita, evitando-se, de um lado, interpretações que firam a repartição de competências entre os entes federativos estabelecida pela Constituição e, de outro, conduzam a indevida ingerência estatal em atividades privadas.

Se esta linha de interpretação estiver correta, a consequência será que este art. 12 terá limitado a atuação do poder público municipal à fiscalização do cumprimento dos requisitos mínimos estabelecidos pela lei nacional de trânsito e transporte, bem como à organização e disciplina do modo dessa fiscalização. Não lhe caberá suplementar a legislação nacional sobre trânsito e transporte, tampouco fixar, para os prestadores do serviço privado de transporte individual, tarifa-teto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

BARROSO, Luis Roberto Barroso. **A Ordem Econômica Constitucional e os Limites à Atuação Estatal no Controle de Preços**. Fórum Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, ano 1, nº 6, p. 711-723, ago. 2001.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n.º 13.146**, de 6 de julho de 2015. Estatuto da Pessoa com Deficiência. Diário Oficial, Brasília, DF, de 07 jul. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4.701-PE, 13 de agosto de 2014**. Relator Min. Luis Roberto Barroso. Pleno. Brasília, 2014. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4182401>>. Acesso em 15 jan. 2018.

_____. Presidência da República. **Lei n.º 12.865**, de 9 de outubro de 2013. [altera a Lei n.º 12.587, de 3 de janeiro de 2012, entre outras]. Diário Oficial, Brasília, DF, de 10 out. de 2013.

_____. Presidência da República. **Lei n.º 12.587, de 3 de janeiro de 2012**. Lei Nacional de Mobilidade Urbana. Diário Oficial, Brasília, DF, de 04 jan. 2012.

_____. Presidência da República. **Lei n.º 12.468, de 26 de agosto de 2011**. Regulamenta a profissão de taxista. Diário Oficial, Brasília, DF, de 29 ago. 2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3.322-DF, de 02 de dezembro de 2010**. Relator Min. Gilmar Mendes. Pleno. Brasília, 2010, Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2249256>>. Acesso em 15 jan. 2018.

_____. Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN. **Resolução 168, de 14 de dezembro de 2004**. Diário Oficial, Brasília, DF, de 22 dez. 2004.

_____. Supremo Tribunal Federal. **RE 227.384-SP, de 17 de junho de 2002**. Relator Min. Moreira Alves. Pleno, Brasília, 2002. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1704871>>. Acesso em 15 jan. 2018.

_____. Presidência da República. **Lei n.º 9.503, de 23 de setembro de 1997**. Código de Trânsito Brasileiro. Diário Oficial, Brasília, DF, de 25 set. 1997.

_____. Presidência da República. **Lei n.º 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor. Diário Oficial, Brasília, DF, de 12 set. 1990.

_____. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília, DF.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n.º 419**. Aprovada em Sessão Plenária de 01 jun. 1964. Publicada no DJ de 06 jul. 1964.

BRASÍLIA (DF). **Lei n.º 5.691 de 02 de agosto de 2016**. Diário Oficial, Brasília, DF, DODF nº 148, de 03 ago. 2016.

CAMPO GRANDE (MS). **Decreto n.º 13.157, de 16 de maio de 2017**. Diário Oficial, Campo Grande, MS, de 16 mai. 2017.

GIACOMUZZI, José Guilherme. O serviço de táxi é serviço público? Em torno de conceitos e da esquizofrenia no direito administrativo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 17, n. 68, p. 209-250, abr./jun. 2017.

MICALI, Giovanna. **O espaço normativo dos entes federados na regulação das atividades econômicas – qual a visão do STF?** Monografia de conclusão da Escola de Formação Pública da Sociedade Brasileira de Direito Público. Orientador: André Rosilho. São Paulo, p. 33, 2017. Disponível em www.sbdp.org.br. Consulta em 15 jan. 2018.

PORTO ALEGRE (RS). **Lei n.º 12.162 de 09 de dezembro de 2016**. Diário Oficial, Porto Alegre, RS, de 13.12.2016.

POZAS, Luis Jordana de. Ensayo de una teoría del fomento em el Derecho Administrativo. **Revista de Estudios Políticos**, Espanha, n. 48, p. 41-54, 1949.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS (SP). **Decreto n.º 17.462 de 19 de maio de 2017**. Boletim do Município, São José dos Campos, SP, de 19 mai. 2017.

_____. **Decreto n.º 17.384 de 10 de fevereiro de 2017**. Boletim do Município, São José dos Campos, SP, de 10 fev. 2017.

SÃO PAULO (SP). **Decreto n.º 56.981/16, de 10 de maio de 2016**. Diário Oficial, São Paulo, SP, de 11 mai. 2016.

SARMENTO, Daniel. Ordem constitucional econômica, liberdade e transporte individual de passageiros: o caso Uber. In: FREITAS, Rafael Vêras de; RIBEIRO, Leonardo Coelho; e FEIGELSON, Bruno (coords.). **Regulação e Novas Tecnologias**, Belo Horizonte: Fórum, p. 299-339, 2017.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo Ordenador**. São Paulo: Malheiros, 2003.

VITÓRIA (ES). **Decreto n.º 16.770, de 28 de julho de 2016**. Diário Oficial, Vitória, ES, de 1 ago. 2016.

ZANATTA, Rafael A.F.; PAULA, Pedro C.B. de; e KIRA, Beatriz. Inovações regulatórias no transporte individual: o que há de novo nas megacidades após o UBER? In: ZANATTA, Rafael A.F.; PAULA, Pedro C.B. de; e KIRA, Beatriz (orgs.). **Economias do compartilhamento e o Direito**, Curitiba: Juruá Edit., pp. 131-177, 2017.

Trabalho enviado em 18 de janeiro de 2018.

Aceito em 28 de fevereiro de 2018.