



LIBERDADE ECONÔMICA E LIMITES CONSTITUCIONAIS À REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PRIVADOS DE TRANSPORTE

ECONOMIC FREEDOM AND CONSTITUTIONAL LIMITS OF THE REGULATION OF PRIVATE TRANSPORT SERVICES

Carlos Ari Sundfeld

Doutor, Mestre e Bacharel em Direito pela PUC-SP. Professor Titular da FGV Direito SP, de que foi um dos fundadores. Presidente da Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP. Atuou como Procurador do Estado de São Paulo (1984-2003). Participou da concepção de inovações legislativas como a licitação por pregão, a Lei Geral de Telecomunicações, o modelo brasileiro de agência reguladora independente (ANATEL), as Leis Federal e Mineira de Parcerias Público-Privadas, a Lei Paulista de Processo Administrativo, e outras.

Resumo

O objetivo do artigo é discutir os limites constitucionais à regulação de serviços privados de transporte individual remunerado de passageiros por aplicativos, pelos municípios, a partir dos resultados de pesquisa jurisprudencial. A conclusão é de que o fato de os municípios poderem cancelar, patrocinar e fazer a regulação econômica do serviço público de táxi (Constituição Federal, arts. 30, V e 175) não lhes dá competência sobre os serviços privados, que são atividades econômicas livres (CF, art. 170, parágrafo único).

Palavras-chave: Município. Serviço público. Transporte.

Abstract

The article discusses the constitutional limits of the municipalities' regulation of private transportation services of individual passengers that use applications, from the results of jurisprudential research. The study shows that the fact that municipalities can adopt, sponsor and regulate the taxi public service (Federal Constitution, articles 30, V and 175) does not authorize them to regulate private services, which are free market's activities (Federal Constitution, article 170, sole paragraph).

Key-words: Municipality. Public Service. Transport.

1. INTRODUÇÃO

O problema¹ a ser discutido no presente artigo é jurídico-constitucional: saber quais são, relativamente à prestação de serviços privados alternativos de transporte urbano e à sua intermediação digital, as limitações e possibilidades decorrentes da Constituição brasileira de 1988.

Nos últimos anos, com o desenvolvimento dos aplicativos, o setor de transporte individual remunerado de pessoas e de coisas se dinamizou. Empresas de tecnologia passaram a disponibilizar aplicativos para os empreendedores individuais se conectarem com facilidade, rapidez e segurança aos potenciais consumidores, contratando livremente com eles e prestando serviços privados de transporte de baixo custo. Uma evolução tecnológica que trouxe aos empreendedores oportunidades de trabalho e aos consumidores opções variadas de mobilidade.

O que permitiu o rápido crescimento desses serviços alternativos de transporte (transportes individuais remunerados, por aplicativos) foi o fato de o setor de transporte individual não ser exclusivo do poder público, e sim setor de atividade econômica. Durante mais de um século, desde que os automóveis começaram a se massificar, esse crescimento vinha sendo contido por dificuldade prática: a de conectar com rapidez os transportadores individuais com os passageiros individuais, e de fornecer a eles informações confiáveis para a celebração dos contratos de transporte. As empresas de aplicativos resolveram esse problema.

Era previsível que surgissem resistências. Os táxis, que vinham desfrutando do monopólio de fato nas cidades, defendem sua manutenção. Muitas autoridades públicas se alinham a esse objetivo, acreditando deter poderes para restringir a liberdade dos consumidores, dos novos transportadores privados e das empresas de aplicativos.

São basicamente dois os grandes argumentos de natureza principiológica utilizados para defender a existência de poder para autoridades públicas impedirem ou onerarem o desenvolvimento do transporte por aplicativos.

O primeiro é o *perigo do abuso da liberdade*: sem regulação pública a tutelar os

¹ O presente estudo se beneficiou das pesquisas e debates do Grupo Público da FGV Direito SP e da Sociedade Brasileira de Direito Público, de que participaram os pesquisadores André Rosilho, Jacintho Arruda Câmara, João Domingos Liandro, Vera Monteiro e Yasser Gabriel

consumidores e empreendedores, seriam inevitáveis os acidentes, a insegurança, as lesões a direitos e os serviços de má qualidade. O poder para as autoridades tolherem as liberdades teria por vezes de ser presumido, não dependendo de norma expressa. Há dificuldade de compatibilizar esse argumento com a Constituição brasileira de 1988 (BRASIL, 1988), que adotou a liberdade pessoal (CF, art. 5º, *caput*), e “os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa” (CF, art. 1º, IV).

O segundo argumento é o da *igualdade*. Se os táxis são regulados (permissões restritas, tarifas e características reguladas, etc.), os transportadores individuais privados teriam de ser tratados da mesma forma. Também não é um argumento simples. A regulação municipal específica dos táxis é a contrapartida da chancela e do patrocínio que os poderes públicos lhes dão (isenção de impostos, pontos de parada e faixas exclusivos, etc.). O que possivelmente se vem buscando não é igualdade, e sim a oneração de concorrentes e, no limite, até a proibição do transporte privado alternativo.²

Está em jogo nessa disputa pelo ângulo do Direito saber se a liberdade individual – tanto a econômica, que interessa aos empreendedores individuais, como a pessoal, que interessa aos consumidores – tem como conter o poder do estado para impedir ou onerar o desenvolvimento do transporte por aplicativos.

Mais concretamente, o objetivo do estudo é enfrentar duas questões. Será que, no Brasil, o estado tem base jurídica para proibir os serviços privados alternativos de transporte? Caso não, há limites para a regulação pública dos prestadores desse tipo de serviço e dos prestadores de serviço de intermediação digital?

Para analisar essas questões, o presente estudo utiliza como metodologia a pesquisa e análise das normas do direito positivo brasileiro atual para, a partir dele, identificar os limites a serem observados pela legislação nacional de diretrizes de transporte (CF, art. 22, IX), pela legislação nacional ou de diretrizes para transportes urbanos (CF, art. 21, XX) e pelas normas municipais quanto à atuação dos municípios no transporte individual remunerado de passageiros. O estudo tem como base, ademais, pesquisa de jurisprudência sobre o conteúdo, a extensão e os limites das competências legislativas e administrativas municipais em função de outras

² Em análise técnica, a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda - SEAE defendeu a necessidade de o poder público não impedir a competição, que é propiciada pelo uso dos aplicativos de transporte, argumentando que o excesso de regulamentação tem efeitos danosos para o consumidor, v. Nota Técnica n.º 06013 (BRASIL, 2016).

competências federativas e de direitos assegurados a particulares.

O item 2 do estudo identifica os serviços de transporte que, segundo a Constituição, podem ser regulados localmente de modo amplo. O item 3 analisa e critica, a partir da experiência consolidada, a ideia de que a utilidade pública seria suficiente para justificar a monopolização pública de serviços. O item 4 mostra que a jurisprudência tem negado aos municípios a competência para a regulação econômica ou a imposição de barreiras sobre o transporte privado. A seguir, o item 5 explica por que a competência viária e de fiscalização do trânsito dos municípios não lhes permite uma intervenção ampla sobre transportes individuais. O item 6 sustenta, a partir da jurisprudência, que a atuação municipal quanto aos transportes individuais privados remunerados não inclui o poder de regular, pois está vinculada e limitada pelas normas nacionais e pela lógica dos sistemas de trânsito e de defesa do consumidor, que são nacionais. No item 7 estão as considerações finais.

2. COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS SOBRE OS SERVIÇOS DE TRANSPORTE

O *transporte coletivo* urbano de passageiros é definido pela Constituição como “serviço público de interesse local” e de “caráter essencial” (CF, art. 30, V). Transporte coletivo de passageiros não tem a ver com transporte individual de pessoas e de coisas; são atividades distintas, de modo que a competência municipal sobre o primeiro não se estende ao segundo.

Os municípios só regulam economicamente³ o transporte coletivo urbano de passageiros porque se trata de *serviço público constitucional*, exclusivo do poder público municipal⁴; é por isso que as autoridades locais podem definir o número de empresas prestadoras e seus requisitos, definir as características e qualidades do serviço, fazer a outorga por meio de concessões e permissões, fiscalizar sua prestação e assegurar à população sua disponibilidade.⁵

Quanto aos serviços de *transporte individual* a situação é outra. No regime constitucional brasileiro atual, não há monopólio ou exclusividade sobre esses

³ Regulação econômica é a produzida pelo poder público, com o uso do poder de autoridade, para realizar *objetivos diretamente econômicos* e para, assim, definir *a estrutura do mercado*, v. Carlos Ari Sunfeld (2014, p. 99).

⁴ Sobre o tema, v. Carlos Ari Sunfeld (2014, pp. 104-5).

⁵ É o mesmo que se passa com o transporte ferroviário ou rodoviário entre estados, e com o transporte aéreo, os quais se sujeitam à regulação econômica pública federal por serem serviços cuja exploração compete com exclusividade à União, que pode fazê-la diretamente ou por meio de particulares que recebam sua outorga expressa (CF, art. 21, XII, c, d, e).

serviços, outorgada a certos particulares pelo poder público federal, estadual ou municipal.⁶

Os municípios podem, se for do interesse local, cancelar e patrocinar uma das modalidades desse serviço, criando assim um serviço público atípico de transporte individual de passageiros (o táxi).

O fundamento para tanto, hoje, é o art. 30, V da Constituição de 1988, que, repetindo diretriz histórica, reconhece aos municípios a possibilidade de “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local...”. Isso tem viabilizado a criação, ao longo da história, de serviços públicos locais em setores econômicos tão distintos como matadouros, mercados públicos, teatros, museus, balés, orquestras sinfônicas, ginásios de esporte, restaurantes, supermercados, farmácias, cemitérios, estacionamentos, etc.

Em alguns casos, esses serviços públicos locais são prestados diretamente pelos órgãos municipais. Em outros, há delegação a particulares, sejam eles empresas (que exploram boxes nos mercados públicos como permissionárias, ou cemitérios públicos como concessionárias, p.ex.) ou entidades do Terceiro Setor (que se credenciam como organizações sociais para cuidar de teatros públicos e museus públicos, p.ex.).

Mas a competência para, com base no interesse local, criar serviços públicos locais não inclui os poderes de:

a) *Impedir a atuação privada nos mesmos setores.* Por isso, os matadouros privados, os mercados privados, os museus privados, etc., sempre tiveram o direito de existir livremente, com suas especificidades, em paralelo aos serviços públicos, sem necessidade de concessão pública, com o direito de concorrer com os serviços públicos; e

b) *Regular economicamente serviços privados desses setores.* A proteção de

⁶ Por isso, o Tribunal de Justiça de São Paulo vem julgando inconstitucionais leis municipais que, para garantir reserva de mercado aos taxistas, proibam o funcionamento, na localidade, de serviços privados de transporte individual remunerado que com eles concorram. Para o tribunal, lei assim “fere a livre iniciativa e a concorrência, além de contrariar interesses dos consumidores”. Neste sentido, v. TJSP, ADI 2021360-64.2017.8.26.0000 (SÃO PAULO, 2017), leis de Barueri; no mesmo sentido, ADI 2095314-80.2016.8.26.0000 (SÃO PAULO, 2017), lei de Sorocaba; e ADI 2216901-06.2015.8.26.0000 (SÃO PAULO, 2016), lei de São Paulo.

Considerando essa linha de raciocínio, o Tribunal de Contas da União firmou posição no sentido de que a contratação de transporte individual privado por aplicativos é opção a ser considerada pela administração pública, tratando-se de atividade econômica cuja liberdade é assegurada constitucionalmente (CF, art. 170), não sendo obstada pela existência do serviço público municipal de táxi (BRASIL, 2017).

interesses locais não é argumento constitucional válido para municípios criarem barreiras à entrada de novos matadouros privados (só a União pode definir as exigências sanitárias para tanto e o faz por meio do SIF - Serviço de Inspeção Federal), definirem requisitos de qualidade das farmácias privadas (a União é competente para tanto, atuando por meio da ANVISA), tampouco definir os preços dos teatros e restaurantes privados, que são livres (sequer a União pode interferir neles), e assim por diante.

De modo que os municípios não têm como, por meio de medidas regulatórias econômicas, atribuir aos táxis a exclusividade na exploração de todo o transporte individual remunerado de passageiros. Medida desse gênero seria inconstitucional: de um lado, por incompetência legislativa e administrativa dos municípios, de outro, por restrição abusiva da liberdade de iniciativa.⁷

O serviço de táxi, apesar de pequenas diferenças de uma localidade para outra, caracteriza-se sempre por este traço: o de ser um *serviço de transporte chancelado e patrocinado pelo poder público*.

É serviço a que se garantem privilégios de uso do espaço público, seja para estacionamento (os pontos de táxi), seja para circulação (faixas exclusivas). É serviço que goza de benefícios fiscais, como a isenção de impostos na renovação do veículo. É serviço com limitação do número de competidores diretos (limitação dos táxis, isto é, dos prestadores com características idênticas). É serviço ostensivo, com a identificação externa dos veículos por meio de placas ou cores-padrão. É serviço tarifado pelas autoridades municipais. É serviço que, na cobrança individual, emprega equipamento de contagem de distância e de tempo (o taxímetro), aferido pelas autoridades públicas federais e estaduais de metrologia. É serviço cujas características (tipos de veículos, p.ex.) e qualidades (idade e conservação dos veículos, p.ex.) são

⁷ “Nos campos de atividade em que não há reserva estatal (por exemplo, o comércio e a indústria), vigora a liberdade econômica plena, de base constitucional. (...) Que espécie de regulação pode, sem confrontar essa liberdade, ser feita pela lei, pelos regulamentos ou por atos administrativos?”

“Mesmo a interpretação das normas fundamentais tendendo, no geral, a se adaptar às vontades políticas de mais e mais regulação, os limites jurídicos dessas intervenções continuam em permanente discussão. Em outros termos: esses limites se supõem juridicamente existentes, de modo que a regulação não pode ser excessiva, arbitrária ou destrutiva, pois isso seria obviamente incompatível com um princípio constitucional de liberdade econômica (seja qual for sua abrangência). Assim, de tempos em tempos novos debates surgem sobre a validade de alguma regulação face ao princípio da liberdade. Em alguns casos, a regulação acaba invalidada. No Brasil, exemplo disso nos últimos anos foram as decisões do Supremo Tribunal Federal que consideraram excessivas algumas restrições impostas ao exercício de certas profissões (as exigências de curso superior para a profissão de jornalista e de registro na Ordem dos Músicos para os músicos profissionais).” (SUNDFELD, 2014, pp. 108 e 110).

definidas e fiscalizadas pelas normas e autoridades municipais.

Os privilégios no uso de bens públicos, as isenções fiscais e a competição limitada são meios de *patrocínio público*, típicos do serviço de táxi. A padronização, a tarifa, o taxímetro e a fiscalização estatal são os elementos em que se assenta a *chancela pública*, que assegura aos usuários o conhecimento prévio das características daquilo que estão contratando ao ingressarem no táxi.

Mas o gênero, o transporte individual remunerado de passageiros aberto ao público, não é sinônimo de táxi. O táxi é simples espécie do serviço de transporte individual. Além dela, outras categorias de serviços podem existir com o mesmo tipo de prestação (transporte individual), também com onerosidade e também acessíveis às pessoas em geral. Para que, apesar dessas semelhanças, se possa identificar juridicamente um serviço como diverso, basta que, para seu funcionamento, ele dispense a chancela e o patrocínio públicos. É o caso dos serviços privados alternativos de transporte individual remunerado.

3. A QUESTÃO DO MONOPÓLIO DA UTILIDADE PÚBLICA

Supermercados privados e ambulâncias privadas atendem a necessidades importantes da população dos municípios e, por isso, são de utilidade pública. Mas nem por isso se confundem com serviços públicos exclusivos do estado, nem ficam dependentes, para seu funcionamento, de concessão ou permissão.

O poder público não tem o monopólio da realização da utilidade pública. Um município pode instituir cemitério específico como serviço público, valendo-se inclusive de concessionário privado, mas não pode reservar a si, ou a seu concessionário, a exclusividade no sepultamento de cadáveres; é por isso que são livres os cemitérios religiosos e os cemitérios comerciais. Também é viável instituir serviços públicos de ambulâncias (como o SAMU) ou de abastecimento alimentar (como a CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento, uma empresa estatal federal), mas seus prestadores não terão exclusividade no transporte de doentes ou do comércio de alimentos.

Desse modo, são apenas duas as atuações juridicamente viáveis aos municípios no campo dos transportes individuais remunerados.

A primeira é reflexo da competência mais ampla para eles editarem regras sobre o uso das vias públicas locais e fazerem a fiscalização de trânsito. Os veículos de

transporte individual remunerado, público ou privado, como quaisquer outros, submetem-se a essas regras genéricas e a essa fiscalização.

A segunda é atuação mais específica: os municípios podem patrocinar e regular os táxis (com ou sem esse nome), uma das modalidades de transporte individual remunerado.

Muitas vezes se disse, no Brasil, que, sendo o táxi serviço público local, serviço de titularidade dos municípios, todo o setor de transporte individual só seria passível de exploração por aqueles particulares que detivessem outorgas municipais.

É verdade que sempre houve divergência jurídica quanto à classificação dos táxis como “serviço público”. Mas isso por que alguns juristas propunham outras denominações (ex.: “serviço de interesse público” ou “serviço de utilidade pública”) com o objetivo de justificar sua atipicidade, isto é, certas peculiaridades decorrentes das normas municipais sobre táxis (ex.: a outorga sem licitação a uma pessoa física, a admissão da transmissão da outorga por herança, etc.) em face de normas nacionais sobre serviço público (como a do art. 175 da Constituição, que exigiu licitação para a concessão ou permissão de serviço público).⁸

Como não havia, na própria Constituição – nem na atual, nem nas anteriores – norma pontual que limitasse de modo expresso a intervenção dos municípios no setor de transporte individual remunerado de passageiros aberto ao público, muitos deles oneraram ou impediram na prática os serviços privados de transporte individual, como se serviços públicos fossem. O argumento era que o setor seria inteiramente público – e a prova disso estaria em que os táxis já eram tratados como serviço público (mesmo que atípicos).

O problema do argumento estava em confundir a existência de um serviço público dentro de certo setor (como o serviço público SAMU no setor de transporte de doentes, em que a atuação privada paralela é livre) com a existência de setores da economia reservados inteiramente aos serviços públicos (como o setor de transporte coletivo urbano, de titularidade exclusiva dos municípios).

O caso dos táxis sempre foi de serviço público (delegado a particulares por concessão, permissão ou autorização) existente dentro do setor de transporte

⁸ Não obstante esse esforço doutrinário, a jurisprudência — em especial STF, STJ, TJRS e TJRJ — tem enquadrado o serviço de táxi na categoria de “serviço público”. As implicações dessa qualificação, no entanto, variam em cada caso, sobretudo no que diz respeito à precariedade do ato de outorga do direito de exploração do serviço e à necessidade de licitar. Para aprofundamento do panorama jurisprudencial, v. José Guilherme Giacomuzzi (2017, p. 209-250).

individual urbano de passageiros, setor este aberto aos privados, não reservado com exclusividade aos municípios.

No regime constitucional anterior (Constituições de 1967 e 1969 – BRASIL, 1969) admitia-se a criação de monopólios por lei ordinária. Tratava-se de exceção constitucionalmente tolerada ao princípio da liberdade de iniciativa. Todavia, nem no antigo regime havia competência municipal para esse tipo de intervenção, pois só lei federal poderia interferir no domínio econômico ou instituir monopólio⁹.

A Constituição de 1988 eliminou a possibilidade de criação de monopólios por lei. Não há exceção à liberdade de iniciativa no campo das atividades econômicas, assegurada sem ressalvas no art. 170, *caput*. Ou se trata de atividade reservada constitucionalmente ao campo de atuação estatal, como é o caso dos serviços de transporte coletivo urbano, conferidos aos municípios (art. 30, V da CF de 1988), ou não caberá ao legislador ordinário excluí-la do campo da liberdade empresarial. É incompatível com o regime jurídico constitucional vigente a edição de norma pelo município que vede o desenvolvimento de atividade econômica privada em seu território ou procure embaraçá-la com restrições ou exigências incompatíveis com as normas de livre concorrência e livre iniciativa.

4. A REGULAÇÃO ECONÔMICA E OS MUNICÍPIOS

São duas também as limitações que condicionam constitucionalmente as atuações públicas no setor de serviços de transporte individual de passageiros.

A primeira limitação: os municípios não têm competência para a regulação econômica dos transportes individuais remunerados em geral, pois regulação econômica é assunto nacional, não de interesse local.¹⁰

⁹ Confira-se o que dispunha o art. 157, § 8º, da Constituição Federal de 1969: “Art. 157. A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: I - liberdade de iniciativa; (...) § 8º São facultados a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei da União, quando indispensável por motivos de segurança nacional, ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficiência no regime de competição e liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais.”

¹⁰ Ao pretenderem regular economicamente atividades tipicamente privadas, os municípios, ainda que invocando o interesse local como pretexto, violam competência exclusiva da União para legislar sobre o funcionamento geral da economia nacional, com base na CF, art. 22, I (direito civil e comercial) e art. 24, I (direito econômico), entre outros.

Por isso, a jurisprudência tem sistematicamente declarado a inconstitucionalidade de leis municipais ou estaduais que, p. ex.:

a) proíbem qualquer atividade econômica com organismos geneticamente modificados, v. STF, ADI 3035-PR (BRASIL, 2005);

E são típicas de regulação econômica boa parte das medidas que vários municípios vêm tentando adotar para os serviços privados de transporte individual. Um exemplo é a submissão ao regime tarifário, cabível apenas para serviços públicos em sentido estrito (CF, art. 175, parágrafo único, III). Outra é a exigência, como condição prévia do exercício da atividade, de obtenção de permissões discricionárias da autoridade administrativa municipal (uma para o condutor, outra para o veículo, p.ex.), o que também é típico de serviços públicos (CF, art. 175, *caput*).¹¹ São medidas sem respaldo constitucional.

A regulação econômica municipal é restrita, por um lado, ao transporte coletivo urbano (um serviço público em setor exclusivo do poder público) e, por outro, a uma modalidade de transporte individual, os táxis (serviço público atípico, sem

b) proíbam a cobrança de assinatura básica mensal de telefonia, v. STF, ADI 2615 (BRASIL, 2015);

c) proíbam ou limitem preços em estacionamentos privados, v. STF, ADI 2448-DF (BRASIL, 2003) e ADI 4862-PR (BRASIL, 2016); TJSP, ADI 2241594-20.2016.8.26.0000 (SÃO PAULO, 2017); e Reexame Necessário 1019052-17.2014.8.26.0602 (SÃO PAULO, 2017);

d) concedam descontos em restaurantes privados a pessoas que fizeram cirurgias bariátricas, v. TJSP, ADI 0015556-91.2013.8.26.0000 (SÃO PAULO, 2004);

e) garantam, a doadores de sangue, meia-entrada em estabelecimentos privados, v. TJSP, ADI 2186309-76.2015.8.26.0000 (SÃO PAULO, 2016);

f) exijam vigilantes em estacionamentos de estabelecimentos comerciais privados, v. TJSP, ADI 2151074-14.2016.8.26.0000 (SÃO PAULO, 2017);

g) vedem o comércio privado de couro de animais criados para extração de pele, v. TJSP, ADI 2082659-76.2016.8.26.0000 (SÃO PAULO, 2016); e

h) obriguem as distribuidoras a remover postes de energia, v. STF, ADI 4925-SP (BRASIL, 2015).

Destaque-se que, ao aceitar como constitucionais leis municipais que trataram de horários de funcionamento do comércio, a jurisprudência explicou: “a simples imposição de horário – vale dizer, do período de atendimento do público – não se confunde com intervenção no domínio econômico”, v. TJSP, Apelação Cível 1008578-94.2016.8.26.0576 (SÃO PAULO, 2017). Por isso, “é firme, no Supremo Tribunal Federal, o entendimento de que a competência para a regulação de horários de funcionamento de farmácias e drogarias é do município, em face do interesse local.”, v. STF, AgR no RE 408.373 (BRASIL, 2006).

De outro lado, mesmo reconhecendo a conexão da lei municipal com o interesse local (como o controle da poluição), o STF, forte no caráter supra municipal da economia, afasta a lei municipal cuja aplicação impeça que seu “regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federativos”, v. STF, RE 586.224-SP (BRASIL, 2015), sobre lei relativa à forma de eliminação da queima da palha da cana.

Essa jurisprudência permite afirmar que regulação econômica é assunto nacional, não de interesse local.

Daí inviabilidade jurídica de, invocando interesse local, autoridades municipais regularem os serviços privados de transporte individual com medidas como idade máxima do veículo, local de emplacamento ou residência do condutor. Não são questões locais, mas nacionais. Estão em jogo a circulação nacional dos veículos (essa disciplina, justamente por seu caráter nacional, é feita pelas leis nacionais de trânsito e cabe exclusivamente à União – CF, art. 22, XI) e o exercício nacional da profissão de motorista (as condições para o exercício de profissões é tema nacional, de competência exclusiva da União – CF, art. 22, XVI).

¹¹ Por vezes, as normas locais disfarçam o caráter desses atos chamando-os de “cadastros”, “registros”, “licenças” e outros, mas conferem discricionariedade à administração quanto à sua expedição, o que os caracteriza como permissões precárias, o que não é admissível.

exclusividade sobre o setor de transporte individual remunerado).

Segunda limitação: os municípios não podem criar barreiras burocráticas artificiais à atuação privada nas demais modalidades de transporte individual remunerado que não o táxi.¹²

É inconstitucional a criação de reservas de mercado por normas municipais que, à margem das normas constitucionais ou da política nacional de mobilidade urbana, ou mesmo contra elas, proíbam ou restrinjam abusivamente o exercício de atividade de transporte individual.¹³

A existência de transporte individual de coisas ou de pessoas por meio de veículos é, em uma sociedade moderna, essencial ao exercício das liberdades. Tanto da liberdade pessoal (a liberdade de ir e vir garantida pela Constituição no art. 5º, *caput* e inciso XV), como da liberdade econômica (CF, art. 5º, XIII e 170, *caput* e parágrafo único).

Intervenção excessiva do estado sobre o transporte individual não remunerado viola a liberdade pessoal (ex.: norma municipal que, para proteger taxistas, proíba caronas). Intervenção excessiva sobre o transporte individual privado remunerado viola a liberdade econômica (ex.: norma municipal impondo ônus econômico à circulação apenas dos serviços de transporte por aplicativos).

Transporte individual remunerado não é atividade exclusiva do estado. É atividade econômica. Por isso, o estado não pode, por meio de barreiras ou ônus burocráticos artificiais, embaraçar a iniciativa privada em sua exploração e execução, nem limitar as opções dos usuários, nem, ainda, instituir monopólios ou exclusividades em favor de certos prestadores por ele escolhidos. Caso o faça, mesmo por meio de

¹² O TJSP tem reconhecido que esses serviços alternativos são “atividade econômica em sentido estrito, classificada como transporte privado individual de passageiros, *ex vi* do disposto no artigo 3.º, § 2º, inciso III, alínea b, da Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana, presidida pelo regime de direito privado (máxime o artigo 730 e seguintes do Código Civil)”, v. TJSP, Apelação 1012301-38.2016.8.26.0248 (SÃO PAULO, 2017).

Por isso, o mesmo TJSP decidiu: “o Uber é classificado como transporte individual privado, não se sujeitando à legislação que rege o serviço público de táxis”, v. TJSP, Agravo de Instrumento 2075060-52.2017.8.26.0000 (SÃO PAULO, 2017).

¹³ Decidiu o TJSP: “a regulamentação do transporte pelos Municípios não pode eliminar por completo o exercício de atividade de transporte privado individual de passageiros, efetivamente criando reserva de mercado para os táxis, sob pena de violação aos princípios constitucionais da livre iniciativa e concorrência.”, v. TJSP, Agravo de instrumento 2004390-86.2017.8.26.0000 (SÃO PAULO, 2017).

Essa decisão está em linha com orientação mais ampla do Supremo Tribunal Federal, que nega constitucionalidade à norma municipal que “redundar em reserva de mercado, ainda que relativa, e, conseqüentemente, em afronta aos princípios da livre concorrência, da defesa do consumidor e da liberdade do exercício das atividades econômicas, que informam o modelo de ordem econômica consagrado pela Carta da República (art. 170 e parágrafo, da CF)”, v. STF, RE 203.909-8 (BRASIL, 1997, ementa), o caso envolvia barreiras à entrada de novas farmácias no município.

leis (e ainda que use a retórica abstrata do interesse público ou do interesse local, como é frequente), incidirá em desvio de poder legislativo ou administrativo.

5. COMPETÊNCIA MUNICIPAL VIÁRIA E DE FISCALIZAÇÃO DE TRÂNSITO

Os municípios não têm competência para legislar sobre todo o *setor econômico de transporte individual*, tampouco para atuar em sua disciplina administrativa. Mas é certo que o transporte se processa pelas vias públicas locais e gera trânsito na cidade. Assim, seus exploradores são afetados pelas regras municipais genéricas sobre o uso dessas vias (limitações de circulação e de estacionamento, p.ex.) e pela fiscalização municipal de trânsito.

Só que essas regras e essa fiscalização municipal têm de ser genéricas, e observar os termos e limites das normas nacionais de trânsito, editadas com exclusividade pela União Federal (CF, art. 22, XI). Ordenar e fiscalizar as vias públicas e o trânsito, atribuições legítimas dos municípios, não envolve fazer regulação econômica de atividades privadas. Assim, são inconstitucionais medidas que, embora tentem se justificar nessas atribuições, em concreto interfiram na organização econômica das modalidades de transporte individual privado que convivam com os táxis.

No Brasil, não existe competência municipal para fazer *regulação econômica* (ou consumerista) dos serviços de transportes privados em geral. Essa regulação cabe apenas às normas gerais nacionais e, quando for o caso, às normas suplementares estaduais (CF, arts. 22, I, e 24, I e VIII).

As competências municipais, viária e de fiscalização de trânsito, não são base para o poder público local fazer regulação econômica sobre todas as atividades econômicas que se utilizam das vias públicas, como os serviços de mensageiros, de entrega de pizza, de malotes, de ambulâncias, de betoneiras, de locação de veículos e de transporte individual privado de pessoas. A regulação econômica municipal é restrita ao transporte coletivo, por ser serviço público exclusivo, e aos táxis, por serem também serviço público, embora atípico e sem exclusividade.

6. NORMAS NACIONAIS QUE VINCULAM OS MUNICÍPIOS

Os serviços privados alternativos de transporte correm um risco importante. É

que o poder público no Brasil é muito pulverizado e ameaças à liberdade podem surgir de milhares de municípios diferentes, aprovando leis e atos administrativos restritivos, a partir da demanda e apoio de grupos de interesse.

Para tentar prevenir esse risco, o Congresso Nacional inseriu, em 2013 e 2015, na Lei Nacional de Mobilidade Urbana, lei 12.587 (BRASIL, 2012), alterada pelas leis 12.865 (BRASIL, 2013), e 13.146 (BRASIL, 2015), normas nacionais que procuraram deixar mais claros os limites da atuação dos municípios em relação aos serviços de transporte individual.

A Lei Nacional de Mobilidade Urbana surgiu da atribuição, prevista pelo art. 21, XX, da Constituição de 1988, para a instituição, pela União, de “diretrizes para o desenvolvimento urbano” relativas aos “transportes urbanos”. Para tanto, a União também foi dotada de competência legislativa privativa em matéria de “transporte” (CF, art. 22, XI, segunda parte). E foi com base nessas duas competências constitucionais que a lei de 2012 criou uma “Política Nacional de Mobilidade Urbana” (art. 1º, *caput*, da lei). Esta até então nunca existira, ao menos com *status* legal.

A razão é que, nos regimes constitucionais pretéritos, não havia competência legislativa equivalente para o legislador nacional, embora ele já legislasse sobre algo mais específico: “tráfego e trânsito nas vias terrestres” (CF de 1969, art. 8º, XVII), matéria que a CF de 1988 passou a referir simplesmente como “trânsito” (art. 22, XI, primeira parte).

Por isso, antes do atual regime constitucional, cada município criava sua política local de mobilidade urbana, usando a competência para tratar das matérias de “seu peculiar interesse”, incluída a “organização dos serviços públicos locais” (CF de 1969, art. 15, II, *caput* e alínea *b*), e sem constrangimento prévio de norma legislativa nacional sobre tal política. Apesar de já existirem normas nacionais de trânsito, a falta de normas gerais nacionais de mobilidade urbana deu aos municípios, na prática, facilidades para criar barreiras à atuação privada nos transportes individuais, ainda que confrontando normas constitucionais.

A Lei Nacional de Mobilidade Urbana veio a introduzir no sistema normativo brasileiro novidade legislativa que pode ter impacto na contenção de excessos no exercício das competências municipais sobre os serviços de transporte urbano.

A novidade foi haver garantido explicitamente, por norma nacional (art. 3º, § 2º, III, *b*, art. 4º, X e art. 12 da Lei de Mobilidade Urbana), a abertura, ao serviço privado, do mercado de transporte individual remunerado de passageiros, limitando as medidas

que, no passado, foram usadas pelos municípios para impedir ou onerar serviços outros que não os táxis.

O art. 3º, § 2º, III, *b*, afirmou a licitude do *serviço privado*, como *modalidade de transporte urbano*.¹⁴ De modo semelhante, o art. 4º, X.

E o art. 12 limitou a atuação municipal à fiscalização dos requisitos mínimos que já estão estabelecidos na legislação nacional de trânsito.¹⁵

A Lei Nacional de Mobilidade Urbana foi editada com competência atribuída pela Constituição de 1988, mas não exercida de modo específico até 2012. A omissão da União, entre 1988 e 2012, permitiu que os municípios continuassem desfrutando na prática, por algum tempo, do espaço de atuação que, nos regimes constitucionais anteriores, mesmo contrariando liberdades constitucionais – e, em alguns casos, a legislação nacional de trânsito – tiveram em matéria de política de mobilidade urbana. Isso fez com que persistissem, ainda depois de 1988, muitas medidas municipais que, no passado, tentavam assegurar a reserva de fato do setor de transporte individual remunerado de passageiros aberto ao público a número limitado de exploradores, escolhidos e controlados pela administração municipal: os taxistas, prestadores do serviço de táxi.

Contra isso, a novidade da Lei Nacional de Mobilidade Urbana foi assegurar a existência, no Brasil, de outros serviços de transporte individual remunerados e abertos, sem a chancela e o patrocínio públicos dados aos táxis. Na experiência anterior a 2012, muitas normas e autoridades municipais vinham impedindo a atuação

¹⁴ O TJSP vem reconhecendo que o art. 3º, § 2º, III, *b* da Lei Nacional de Mobilidade Urbana inseriu o “transporte individual remunerado de passageiros por motoristas particulares cadastrados em aplicativos ... nos modais de mobilidade urbana ... [com a] natureza jurídica de atividade privada...”, v. TJSP, ADI 2216901-06.2015.8.26.0000 (SÃO PAULO, 2016, ementa), sobre lei de São Paulo. Esta orientação vem sendo repetida nos julgados posteriores.

¹⁵ Foi o que entendeu o TJSP, ao invocar justamente o art. 12 da Lei Nacional de Mobilidade Urbana para concluir que “a lei federal prevê prestação de serviços de transporte privado de passageiros, diversa da de transporte público individual de passageiros”, v. TJSP, Agravo de Instrumento 2250472-31.2016.8.26.0000 (SÃO PAULO, 2017).

O fato de o novo art. 12 da Lei de Mobilidade (resultante de modificação de redação feita em 2013) ter reconhecido a liberdade dos serviços privados, protegendo-os contra interferências municipais excessivas, fez com que os grupos com interesses contrariados passassem a demandar a modificação da lei.

Esses grupos conseguiram, em 4 de abril de 2017, que a Câmara dos Deputados aprovasse o projeto de lei nº 5.587-A (BRASIL, 2016), para introduzir um art. 11-B cuja redação sugere que os municípios teriam discricionariedade para “regulamentar” ou não tais serviços, bem como para onerá-los com barreiras como as exigências de o motorista residir no mesmo município em que presta o serviço, de não dirigir veículo pertencente a outrem ou com idade além da imposta pela autoridade local, de emplacar o veículo no próprio município ou de obter nova autorização para conduzir emitida pelo município (mesmo já possuindo carteira de motorista expedida pela autoridade nacional de trânsito). No entanto, posteriormente o Senado aprovou emendas ao projeto, que voltou à Câmara.

nesse setor (o de transporte individual aberto e remunerado de passageiros) a exploradores outros que não os taxistas. A Lei Nacional de Mobilidade Urbana pode ajudar a fazer valer o regime de liberdade.

As normas da Lei Nacional de Mobilidade Urbana sobre transporte individual podem não ser um primor de técnica legislativa, mas nelas se vislumbra a orientação correta de conter nacionalmente os *excessos de estado*, impedindo que as liberdades pessoal e econômica continuem sendo sabotadas. A lei tratou do serviço de transporte individual remunerado aberto ao público (art. 4º, VIII), dando tratamento diferente a cada uma de suas modalidades. Por um lado, há o *serviço de táxi* (arts. 12-A e 12-B), que é outorgado e regulado pelos municípios.

Por outro lado, há os *serviços privados* de transporte individual (art. 3º, § 2º, III, b, e art. 4º, X), reconhecidos como de “utilidade pública” (art. 12). Em sua fiscalização, exercida na condição de *autoridades locais de trânsito* – Código Nacional de Trânsito - CNT, lei 9.503 (BRASIL, 1997), arts. 7º, III e 24 –, os municípios estarão vinculados à verificação dos “requisitos mínimos”, tanto de segurança como de conforto, higiene e qualidade, os quais não são criados localmente, pois já estão na legislação nacional de trânsito.¹⁶

Ademais, sendo os municípios também autoridades locais de fiscalização do consumo – Código de Defesa do Consumidor - CDC, lei 8.078 (BRASIL, 1990) art. 55, § 1º –, caberá a eles fiscalizar a observância, pelos prestadores de serviço, de seu dever de definir e informar previamente aos consumidores os parâmetros de composição do preço ou os valores efetivamente cobrados pelo transporte privado (dever esse decorrente do art. 39, VI do CDC).¹⁷

¹⁶ É o que vem afirmando o TJSP, tratando dos casos objeto deste estudo: “Não se nega a necessidade e a legitimação das Prefeituras para fiscalizar a frota de veículos, em prol da segurança coletiva. Ocorre, entretanto, que a princípio essa fiscalização deve se restringir à verificação das condições de conservação e de segurança de veículo, de sua regularidade documental, aplicação das leis de trânsito, coibição de embriaguez ao volante etc.”. Quando o município vai além disso, ele “impede o exercício da livre atividade profissional e livre iniciativa”, v. TJSP. Agravo de Instrumento 2247434-11.2016.8.26.000 (SÃO PAULO, 2017).

¹⁷ Segundo o art. 39, VI do CDC, é vedada ao prestador de serviço a prática, considerada abusiva, de “executar serviços sem a prévia elaboração de orçamento e autorização expressa do consumidor”. O modo de cumprimento dessa norma tem de se adaptar às características de cada serviço. No caso do transporte individual urbano, o que o consumidor tem de conhecer previamente são os parâmetros de composição do preço, de modo que a cobrança final não fique, em cada caso, ao arbítrio do prestador. Quer-se evitar o contrato de transporte com *cláusula de preço potestativa*, proibida pelo art. 122 do Código Civil (BRASIL, 2002), segundo o qual “entre as condições defesas” se incluem as que sujeitem o negócio jurídico “ao puro arbítrio de uma das partes”.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, segundo a Lei Nacional de Mobilidade Urbana, quanto aos transportadores individuais privados os municípios devem apenas cumprir a sua parte no funcionamento do Sistema Nacional de Trânsito (CNT, art. 5º) e do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (CDC, art. 105), aplicando e fiscalizando as normas nacionais de trânsito e de defesa do consumidor. Os municípios não são os titulares do transporte individual no Brasil. Além disso, não legislam sobre trânsito e não podem criar novas regras sobre uso ou condução de veículos, as quais já estão previstas e autorizadas na legislação nacional de trânsito.¹⁸

Por isso, autoridades municipais não podem criar barreiras locais para embarçar a atuação de empresas de tecnologia ou de transporte com presença em todo o território nacional, ou para fechar oportunidades de profissão e renda aos empreendedores individuais e diminuir as opções qualitativas e quantitativas de serviços dos consumidores. Transporte (e trânsito) são prioridade e competência nacional (CF, art. 21, XX e art. 22, IX, XI e XVI), organização econômica é matéria nacional (CF, arts 22, I e art. 24, I), proteção das liberdades é dever nacional (CF, art. 5º).

¹⁸ O Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente declarado inconstitucionais as leis distritais, estaduais e municipais que criem regras novas sobre requisitos, uso e condução de veículos, usurpando competência legislativa da União. Exemplos: STF. ADI 3610-DF (BRASIL, 2011), lei sobre atividade de motoboy; ADI 3625-DF (BRASIL, 2009), lei sobre requisitos dos veículos - luz interna; ADI 3269-DF (BRASIL, 2011), lei sobre sanção por embriaguez no trânsito; ADI 3049-AL (BRASIL, 2007), lei sobre condições de segurança e emissões de poluentes e ruídos de veículos; ADI 2606-SC (BRASIL, 2002), lei sobre serviço de transporte remunerado de passageiros por motocicletas; ADI 1704-MT (BRASIL, 2002), lei sobre película em vidro dos veículos; e ADI 403-SP (BRASIL, 2002), lei sobre transporte de trabalhadores.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.223/2017**. Processo 025.964/2016-0. Plenário, unânime, rel. Benjamin Zymler. Interessados: Coopertran, Shalom Taxi Serviços de Agenciamento e Intermediação, Sindicato das Empresas Locadoras de Veículos Automotores do Distrito Federal. Entidade: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Julgamento em: 14 jun. 2017. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=25964&p2=2016&p3=0>>. Acesso em: 18 jan. 2018.
- _____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4862-PR**, de 18 de agosto de 2016. Relator Min. Gilmar Mendes. Pleno, Brasília, 2016. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4862&classe=ADI&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 18 jan. 2018.
- _____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.587-A**, de 15 de junho de 2016. Autores: Carlos Zarattini - PT/SP, Luiz Carlos Ramos - PTN/RJ, Osmar Serraglio - PMDB/PR, Laudívio Carvalho - SD/MG e outros. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088280>>. Acesso em: 18 jan. 2018.
- _____. Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda – SEAE. **Nota Técnica n.º 06013/2016/DF/COGUN/SEAE/MF**, de 04 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<http://seae.fazenda.gov.br/assuntos/advocacia-da-concorrenzia/notas-tecnicas/2016/nota-tecnica-n-o-06013-2016-df-impactos-concorrenciais-do-uber-no-mercado-relevante-de-transporte-individual-de-passageiros.pdf>>. Acesso em 09.06.2017.
- _____. Lei n.º 13.146, de 6 de julho de 2015. Estatuto da Pessoa com Deficiência. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 07 jul. 2015.
- _____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2615**, de 11 de março de 2015. Relator Min. Eros Grau. Pleno, Brasília, 2015. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=2615&classe=ADI&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 18 jan. 2018.
- _____. Supremo Tribunal Federal. **RE 586.224-SP**, de 05 de março de 2015, repercussão geral. Relator Min. Luiz Fux. Pleno, Brasília, 2015. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2616565>>. Acesso em: 18 jan. 2018.
- _____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4925-SP**, de 12 de fevereiro de 2015. Relator Min. Teori Zavascki. Pleno, Brasília, 2015. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4925&classe=ADI&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 18 jan. 2018.
- _____. 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 [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 out. de 2013.
- _____. Lei n.º 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Lei Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 04 jan. 2012.
- _____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3610-DF**, de 01 de agosto de 2011. Relator Min. Cezar Peluso. Pleno, Brasília, 2011. Disponível em:

<<http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2333343>>.

Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3269-DF**, de 01 de agosto de 2011.

Relator Min. Cezar Peluso. Pleno, Brasília, 2011. Disponível em:

<<http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2234411>>.

Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3625-DF**, de 04 de março de 2009.

Relator Min. Cezar Peluso. Pleno, Brasília, 2009. Disponível em:

<<http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2341683>>.

Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3049-AL**, de 04 de junho de 2007.

Relator Min. Cezar Peluso. Pleno, Brasília, 2007. Disponível em:

<<http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2183098>>.

Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **AgR no RE 408.373-SP**, de 23 de maio de

2006. Relator Joaquim Barbosa. Segunda Turma, Brasília, 2006. Disponível em:

<<http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2177300>>.

Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3035-PR**, de 06 de abril de 2005.

Relator Min. Gilmar Mendes. Pleno, Brasília, 2005. Disponível em:

<<http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2180595>>.

Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2448-DF**, de 23 de abril de 2003.

Relator Min. Sydney Sanches. Pleno, Brasília, 2003. Disponível em:

<<http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1934131>>.

Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2606-SC**, de 21 de novembro de 2002.

Relator Min. Maurício Corrêa. Pleno, Brasília, 2002. Disponível em:

<<http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1998223>>.

Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1704-MT**, 01 de agosto de 2002. Relator

Min. Carlos Velloso. Pleno, Brasília, 2002. Disponível em:

<<http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1689082>>.

Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 403-SP**, de 01 de julho de 2002. Relator

Min. Ilmar Galvão. Pleno, Brasília, 2002. Disponível em:

<<http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1509309>>.

Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. **Diário Oficial**

[da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

_____. Supremo Tribunal Federal. **RE 203.909-8-SC**, de 14 de outubro de

1997. Rel. Ilmar Galvão, 1ª. Turma, Brasília, 1997. Disponível em:

<<http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1647575>>.

Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Lei n.º 9.503, de 23 de setembro de 1997. Código Nacional de Trânsito.

Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 25

set. 1997.

_____. Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do

Consumidor. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo,

Brasília, DF, 12 set. 1990.

_____. Constituição (1988). Promulgada em 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 05 out. 1988, n.º 191-A, p. 01.

_____. Constituição (1967). Emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, de 20 out. 1969, p. 8865.

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.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça de São Paulo (2ª Câmara de Direito Público). **Agravo de instrumento 2004390-86.2017.8.26.0000**, Campinas, unânime, rel. Luciana Almeida Prado Bresciani. Agravante: Márcio Marinho da Silva. Agravado: Secretário Municipal de Transportes de Campinas. Julgamento em: 2 jun. 2017. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsq/getArquivo.do?cdAcordao=10486674&cdForo=0>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Tribunal de Justiça de São Paulo (1ª Câmara de Direito Público). **Apelação 1012301-38.2016.8.26.0248**, Indaiatuba, unânime, rel. Marcos Pimentel Tamassia. Apelante: Prefeito do Município de Indaiatuba. Apelado: Jose Rosa de Oliveira. Julgamento em: 23 mai. 2017. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsq/getArquivo.do?cdAcordao=10458626&cdForo=0>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Tribunal de Justiça de São Paulo (Órgão Especial). **ADI 2021360-64.2017.8.26.0000**, leis de Barueri, unânime, rel. Salles Rossi. Autor: Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo Réus: Presidente da Câmara Municipal de Barueri e Prefeito Municipal de Barueri. Julgamento em: 17 mai. 2017. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsq/getArquivo.do?cdAcordao=10452581&cdForo=0>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Tribunal de Justiça de São Paulo (5ª Câmara de Direito Público). **Agravo de Instrumento 2247434-11.2016.8.26.0000**, Campinas, unânime, rel. Maria Laura Tavares. Agravante: Cristian Ferreira Rosa. Agravados: Prefeitura Municipal de Campinas, EMDEC Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas S/A e Sr. Secretário Municipal de Transportes em Campinas/SP. Julgamento em: 17 mai. 2017. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsq/getArquivo.do?conversationId=&cdAcordao=10434540&cdForo=0&uuidCaptcha=sajcaptcha_fa0c3db6dcec4a83b054bc17068b2beb&vICaptcha=adX&novoVICaptcha=>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Tribunal de Justiça de São Paulo (10ª Câmara de Direito Público). **Agravo de Instrumento 2075060-52.2017.8.26.0000**, Mogi das Cruzes, unânime, rel. Teresa Ramos Marques. Agravante: Município de Mogi das Cruzes. Agravado: Rodrigo Antonio de Oliveira Siqueira. Julgamento em: 15 mai. 2017. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsq/getArquivo.do?cdAcordao=10462752&cdForo=0>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Tribunal de Justiça de São Paulo (13ª Câmara de Direito Público). **Agravo de Instrumento 2250472-31.2016.8.26.0000**, Campinas, unânime, relator Borelli Thomaz. Agravantes: Bruno Vinicius de Godoy e Outro. Agravado: Secretário Municipal de Transportes em Campinas. Julgamento em: 3 mai. 2017. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsq/getArquivo.do?cdAcordao=10450804&cdForo=0>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Tribunal de Justiça de São Paulo (Órgão Especial). **ADI 2151074-14.2016.8.26.0000**, Jundiaí, unânime, rel. João Carlos Saletti. Requerente: Prefeito do Município de Jundiaí. Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Jundiaí. Julgamento em: 22 mar. 2017. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsq/getArquivo.do?cdAcordao=10280978&cdForo=0>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Tribunal de Justiça de São Paulo (8ª Câmara de Direito Público). **Reexame Necessário 1019052-17.2014.8.26.0602**, Sorocaba, unânime, rel. Bandeira Lins. Recorrido: Shopping Pátio Cianê Empreendimentos Imobiliários S.A. Interessados: Prefeito Municipal de Sorocaba e Diretor do Procon de Sorocaba. Julgamento em: 15 mar. 2017. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsq/getArquivo.do?cdAcordao=10253106&cdForo=0>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Tribunal de Justiça de São Paulo (Órgão Especial). **ADI 2241594-20.2016.8.26.0000**, Bragança Paulista, unânime, rel. Renato Sartorelli. Requerente: Prefeito do Município de Bragança Paulista. Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Bragança Paulista. Julgamento em: 8 mar. 2017. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsq/getArquivo.do?cdAcordao=10237047&cdForo=0>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Tribunal de Justiça de São Paulo (Órgão Especial). **ADI 2095314-80.2016.8.26.0000**, lei de Sorocaba, unânime, rel. Francisco Casconi. Autor: Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo. Réus: Prefeito do Município de Sorocaba e Câmara Municipal de Sorocaba. Julgamento em: 15 fev. 2017. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsq/getArquivo.do?cdAcordao=10185419&cdForo=0>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Tribunal de Justiça de São Paulo (5ª Câmara de Direito Público). **Apelação Cível 1008578-94.2016.8.26.0576**, S.J do Rio Preto, unânime, rel. Fermino Magnani Filho. Apelante: Sindicato do Comércio Varejista de São José do Rio Preto. Apelado: Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto e Outro. Julgamento em: 6 fev. 2017. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsq/getArquivo.do?cdAcordao=10135313&cdForo=0>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Tribunal de Justiça de São Paulo (Órgão Especial). **ADI 2082659-76.2016.8.26.0000**, São Paulo, unânime, relator Sérgio Rui. Requerente: Associação Brasileira das Indústrias de Calçados – ABICALÇADOS. Requeridos: Prefeito do Município de São Paulo e Presidente da Câmara Municipal de São Paulo. Julgamento em: 5 out. 2016. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsq/getArquivo.do?conversationId=&cdAcordao=9877395&cdForo=0&uuidCaptcha=sajcaptcha_10c546074f47400eaf6d3c7abffe5c5a&vICaptcha=wmQB&novoVICaptcha>. Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Tribunal de Justiça de São Paulo (Órgão Especial). **ADI 2216901-06.2015.8.26.0000**, lei de São Paulo, maioria, rel. Francisco Casconi. Autora: Confederação Nacional de Serviços – CNS. Réus: Prefeito do Município de São Paulo e Câmara Municipal de São Paulo. Julgamento em: 5 out. 2016. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsq/getArquivo.do?cdAcordao=9902546&cdForo=0>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Tribunal de Justiça de São Paulo (Órgão Especial). **ADI 2186309-76.2015.8.26.0000**, lei de Sorocaba, unânime, relator Francisco Casconi. Autor: Prefeito do Município de Sorocaba - Réu: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba. Julgamento em: 27 jan. 2016. Disponível em:

<<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsq/getArquivo.do?cdAcordao=9126557&cdForo=0>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Tribunal de Justiça de São Paulo (Órgão Especial). **ADI 0015556-91.2013.8.26.0000**, lei de Campinas, unânime, rel. Ferreira Rodrigues. Requerente: Associação Nacional dos Restaurantes. Requerido: Prefeito Municipal e Presidente da Câmara Municipal de Campinas. Julgamento em: 3 dez. 2004. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsq/getArquivo.do?cdAcordao=8107705&cdForo=0>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

SUNDFELD, Carlos Ari. Direito Público e Regulação no Brasil. In: GUERRA, Sérgio (org.). **Regulação no Brasil – Uma Visão Multidisciplinar**. Rio de Janeiro: FGV Editora, pp. p. 97-128, 2014.

Recebido em 26/01/2018

Aprovado em 26/09/2018

Received in 26/01/2018

Approved in 26/09/2018