



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL  
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL  
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS

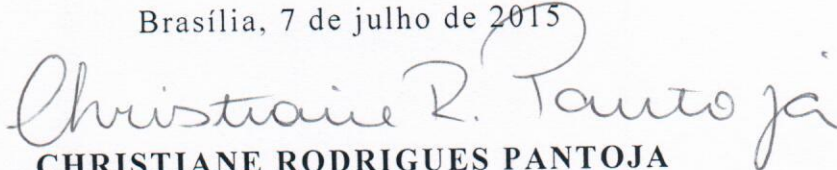
**Protocolo nº 11162-8/2015**

Requerente: OAB/DF de ofício

EMENTA: PROJETO DE LEI N. 282/2015 DA CLDF. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TRANSPORTE. ART. 22, IX E XI, CF. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. REGIME DA LIVRE INICIATIVA (ART. 1º, IV, CF), LIBERDADE NO EXERCÍCIO DE QUALQUER TRABALHO (ART. 5º, XIII, CF), LIVRE CONCORRÊNCIA (ART. 170, *CAPUT*, IV, CF) E LIVRE EXERCÍCIO DE QUALQUER ATIVIDADE ECONÔMICA (ART. 170, PAR. ÚNICO, CF).

**ACÓRDÃO**

Brasília, 7 de julho de 2015

  
**CHRISTIANE RODRIGUES PANTOJA**

Presidente da CAC

  
**ROMULO MARTINS NAGIB**

Relator



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL  
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL  
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS

**Protocolo nº 11162-8/2015**

Requerente: OAB/DF de ofício

Assunto: Projeto de Lei n. 282/2015, que dispõe sobre a utilização de aplicativos para a prestação do transporte individual e remunerado de passageiros - táxi

Relator: Romulo Martins Nagib

**RELATÓRIO**

1. Na noite do dia 30.6.15 e no início da madrugada de 1º.7.15, foi aprovado pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, em primeiro e segundo turnos, o Projeto de Lei n. 282/2015, que trata da utilização de aplicativos para a prestação do transporte individual e remunerado de passageiros.
2. De acordo com o andamento do PL no *site* da CLDF, a redação final foi elaborada pela Comissão de Constituição e Justiça em 7.7.15.
3. Ato contínuo à aprovação do PL, esta Comissão de Assuntos Constitucionais deliberou por analisar o projeto do ponto de vista da sua constitucionalidade.
4. É o relatório.

**VOTO**

5. O Projeto de Lei ora analisado é formal e materialmente inconstitucional.
6. Com relação à inconstitucionalidade formal, a Câmara Legislativa do Distrito Federal, ao aprovar projeto de lei tratando da utilização de aplicativos com a finalidade de oferecer transporte individual e



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL  
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL  
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS

remunerado, invade a competência privativa da União, nos termos do art. 22, incisos IX e XI, da Constituição Federal, que dispõem:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

IX - diretrizes da política nacional de transportes;

XI - trânsito e transporte;

7. Diante da inexistência de Lei Complementar que autorize “os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo” (art. 22, parágrafo único, CF), mostra-se formalmente inconstitucional o Projeto de Lei em análise.

8. O Supremo Tribunal Federal já reconheceu a inconstitucionalidade formal em várias oportunidades análogas, em que legislação estadual ou distrital dispunha sobre regras de uso de veículos, instalação de equipamentos em veículos (tais como controladores de velocidade), regulamentação para transporte remunerado de passageiros com uso de motocicletas, entre outros, como se verifica nos seguintes precedentes:

*“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei do Estado do Pará. 3. Serviço de transporte individual de passageiros prestado por meio de ciclomotores, motonetas e motocicletas. 4. Competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, CF). 5. Precedentes (ADI 2.606/SC). 6. Procedência da ação.” (ADI 3135, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2006, DJ 08-09-2006)*

*“Ação direta de inconstitucionalidade. L. Distrital 3.787, de 02 de fevereiro de 2006, que cria, no âmbito do Distrito Federal, o sistema de MOTO-SERVICE - transporte remunerado de passageiros com uso de motocicletas: inconstitucionalidade declarada por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (CF, art. 22, XI). Precedentes:*



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL  
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL  
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS

*ADIn 2606, Pl., Maurício Corrêa, DJ 7.2.03; ADIn 3.136, 1.08.06, Lewandowski; ADIn 3.135, 0.08.06, Gilmar.” (ADI 3679, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 18/06/2007, DJe-072 DIVULG 02-08-2007)*

**“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL QUE DISPÕE SOBRE INSTALAÇÃO DE APARELHO, EQUIPAMENTO OU QUALQUER OUTRO MEIO TECNOLÓGICO DE CONTROLE DE VELOCIDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES NAS VIAS DO DISTRITO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TRÂNSITO E TRANSPORTE. VIOLAÇÃO AO ART. 22, INCISO XI, DA CONSTITUIÇÃO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.” (ADI 3897, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 04/03/2009, DJe-075 DIVULG 23-04-2009)**

9. Verifica-se da jurisprudência que a competência comum do Distrito Federal, Estados e da União em matéria de trânsito limita-se ao estabelecimento e implantação de política de educação para a segurança do trânsito (art. 23, XII, da CF), de modo que a suposta regulamentação pretendida com o Projeto de Lei n. 282/2015 extrapola tal dispositivo.
10. Ainda que ultrapassada a inconstitucionalidade formal, percebe-se que, sob o pretexto de regulamentar a utilização de aplicativos para a prestação do transporte individual e remunerado de passageiros, o PL engloba, na mesma categoria, serviços de transporte urbano distintos (definidos na Lei nº 12.587/2012, Lei da Mobilidade Urbana), como se depreende da Justificação do Projeto e do seu art. 7º, que dispõe:



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL  
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL  
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS

*“A realização do transporte individual e remunerado de passageiros por veículos não autorizados para o serviço de táxi no Distrito Federal, que utilizem de quaisquer aplicativos, caracterizará o exercício de transporte clandestino, ficando o infrator sujeito à multa e demais medidas administrativas.”*

11. A Lei da Mobilidade Urbana define, em seu art. 4º, VII, transporte público individual como *“serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel”*, para a realização de viagens individualizadas. O serviço de taxista enquadra-se nessa categoria, conforme art. 2º, da Lei nº 12.468/2011<sup>1</sup>. Assim, o termo *“aberto ao público”* significa a obrigatoriedade de atendimento universal que se impõe no âmbito do serviço de táxi. Por previsão legal, o taxista não pode recusar o passageiro ou o trajeto por ele solicitado.

12. Serviços como a Uber<sup>2</sup> foram abrangidos pelo PL 282/2015. Tal serviço, no entanto, possui natureza diversa daquele prestado por táxis, principalmente por não ser aberto ao público, uma vez que é realizado segundo a autonomia da vontade do motorista, que tem a opção de aceitar ou não a corrida, de acordo com a sua conveniência.

13. Assim, diante da ausência de regulação dos serviços de transporte oferecidos de forma privada, estes não podem ser considerados ilícitos, sob pena de ofensa ao princípio do livre exercício de atividade econômica.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> A Uber é uma plataforma de integração digital que permite, na forma de economia compartilhada, ligar diretamente motoristas e passageiros, através de aplicativos conectados à internet.



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL  
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL  
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS

14. O PL 282/2015, a pretexto de regulamentar a prestação do serviço, acaba por desvirtuá-lo, inviabilizando a atividade econômica. Consta no referido projeto as seguintes disposições:

*Art. 2º Os aplicativos credenciados deverão ser previamente configurados pela empresa desenvolvedora, como o cadastro de todos os pontos de táxi localizados no Distrito Federal, bem como de todos os veículos e taxistas com autorização vigente. (...)*

*§ 2º Os aplicativos deverão ser previamente configurados com cerca eletrônica de raio de 50 (cinquenta) metros em relação a qualquer táxi que esteja devidamente estacionado em seu ponto, no intuito de inibir a disponibilização de outros táxis que estejam nas proximidades.*

*Art. 3º Para a devida utilização nos limites do Distrito Federal, os aplicativos e sistemas referidos no artigo primeiro deverão ser previamente credenciados pelo Órgão Gestor das concessões de Táxi do Distrito Federal, por meio de Portaria pública no Diário Oficial do Distrito Federal, após análise e deferimento de requerimento protocolado pela pessoa jurídica proprietária, estabelecida em território nacional e detentora de marca registrada dos referidos produtos, o qual deverá estar acompanhado dos seguintes documentos, sem prejuízo de outros que vierem a ser definidos por regulamento do Poder Executivo:*

15. É evidente o desvirtuamento forçado do tipo de serviço oferecido por aplicativos como a Uber, já que o PL impõe a inserção de taxistas na plataforma e considera clandestino qualquer transporte individual remunerado não autorizado para o serviço de táxi no Distrito Federal. Trata-se, em última análise, de verdadeira proibição do serviço.

16. Ao proibir a prestação do serviço como o oferecido pela Uber, e sendo evidente este se tratar de atividade econômica, o PL 282/2015 revela sua inconstitucionalidade material. O PL contraria o regime da



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL  
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL  
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS

livre iniciativa (art. 1º, IV, CF), afronta a liberdade no exercício de qualquer trabalho (artigo 5º, inciso XIII, CF), a livre concorrência (art. 170, *caput*, inciso IV, CF) e o livre exercício de qualquer atividade econômica (art. 170, parágrafo único, CF)<sup>3</sup>.

17. O PL impõe limitação ao exercício de profissão quando inexistente regulamentação para a atividade de motorista de transporte motorizado privado, conforme definição constante no art. 4º, X, da Lei 12.587/2012.

18. Além disso, com relação ao art. 170, par. único, da Constituição Federal, configura-se a ofensa princípio do livre exercício da atividade econômica, uma vez que, por se tratar de atividade da esfera privada, como já exposto, a ausência de regulamentação não implica ilicitude, sendo inconstitucional a interferência no exercício dessa atividade, como proposta no PL 282/2015.

19. Percebe-se, assim, que o Projeto de Lei leva à criação de uma reserva de mercado quanto à forma de prestação de transporte individual, prática essa [a reserva de mercado] que vem sendo rechaçada pelo Supremo Tribunal Federal, como demonstra, *mutadis mutandis*, a edição da Súmula Vinculante nº 49 (“*ofende o princípio da livre concorrência lei municipal que impede a instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em determinada área*”), exatamente por sua ofensa ao art. 170 da Constituição.

20. Conclui-se, portanto, pela inconstitucionalidade formal do PL 282/2015, por ofensa ao art. 22, incisos IX e XI, da Constituição Federal, e por sua inconstitucionalidade material, por violação aos

<sup>3</sup> No sentido da liberdade do exercício profissional citem-se os seguintes precedentes: MI 6.113-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 22-5-2014, Plenário, DJE de 13-6-2014; RE 565.048, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 29-5-2014, Plenário, Informativo 748, com repercussão geral; RE 414.426, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 1º-8-2011, Plenário, DJE de 10-10-2011 e RE 635023 ED, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 13/12/2011, DJe-030 DIVULG 10-02-2012.



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL  
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL  
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS

artigos. 1º, IV, 5º, XIII, e 170, *caput*, IV e par. único, todos da Carta Magna.

Brasília, 7 de julho de 2015

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Romulo Nagib', written over a horizontal line.

Romulo Nagib  
OAB/DF 19.015