



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2015.0000858466

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2216901-06.2015.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE SERVIÇOS CNS, é réu PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "INDEFERIRAM OS PEDIDOS DE SUSTENTAÇÃO ORAL E A CONCESSÃO DA MEDIDA LIMINAR. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmo. Desembargadores JOSÉ RENATO NALINI (Presidente), CARLOS BUENO, PAULO DIMAS MASCARETTI, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO, ANTONIO CARLOS VILLEN, ADEMIR BENEDITO, LUIZ ANTONIO DE GODOY, NEVES AMORIM, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, SILVEIRA PAULILO, EROS PICELI, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI E JOÃO CARLOS SALETTI.

São Paulo, 11 de novembro de 2015.

FRANCISCO CASCONI
RELATOR
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº
2216901-06.2015.8.26.0000
COMARCA: SÃO PAULO
AUTORA: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE SERVIÇOS – CNS
RÉUS: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO e CÂMARA
MUNICIPAL DE SÃO PAULO

VOTO Nº 30.487

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
– LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE
PROIBIÇÃO DO USO DE CARROS
PARTICULARES CADASTRADOS EM
APLICATIVOS PARA O TRANSPORTE
REMUNERADO INDIVIDUAL DE PESSOAS NO
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, E RESPECTIVO
DECRETO REGULAMENTADOR – MEDIDA
LIMINAR – SUBMISSÃO DA QUESTÃO AO
PLENÁRIO, NOS TERMOS DO ARTIGO 168,
§2º, DO RITJ/SP, DIANTE DE SUA
RELEVÂNCIA – AUSÊNCIA DOS REQUISITOS
AUTORIZADORES PARA EXCEPCIONAL
CONCESSÃO DA TUTELA DE URGÊNCIA –
TEMAS EM DEBATE QUE DESPERTAM
SIGNIFICATIVA CONTROVÉRSIA – ATOS
NORMATIVOS IMPGUNADOS QUE, EM
PRINCÍPIO, OBJETIVAM REGULAMENTAR O
SERVIÇO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL
REMUNERADO – LIMINAR INDEFERIDA.

Ação de inconstitucionalidade voltada contra a Lei nº
16.279, de 08 de outubro de 2015, do Município de São Paulo,
que “*dispõe sobre a proibição do uso de carros particulares
cadastrados em aplicativos para o transporte remunerado
individual de pessoas no Município de São Paulo, e dá outras
providências*”.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

preponderantemente em alegada mácula aos artigos 144 e 275 da Constituição Paulista, sem prejuízo da violação a princípios e dispositivos (artigos 1º, inciso IV, 5º, inciso XIII, 22, incisos I, IV e XI, bem como 170) da Magna Carta. Argumenta a autora que o transporte privado de passageiros, realizado por motoristas particulares e utilização de aplicativos, difere do transporte público individual de passageiros, modalidade esta conferida aos taxistas (Lei nº 12.468/2011), à luz do que prevê a Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012), distinção fundamental que teria sido desconsiderada pelo ato normativo impugnado. Acrescenta que a norma proibitiva atacada ofende o princípio da livre iniciativa, ao vedar exercício de atividade econômica de natureza lícita dos motoristas particulares e empresas de tecnologia que desenvolvem os aplicativos correlatos, alcançando ainda a liberdade de iniciativa, a liberdade dos modelos de negócios promovidos pela internet (artigo 3º, inciso VIII, da Lei nº 12.965/2014), bem como a liberdade de trabalho. Anota usurpação, pelo Município, da competência constitucional legislativa da União, tratando-se de norma que dispõe sobre temas relacionados a internet e transporte. Conclui afirmando que a proibição estabelecida na lei impugnada restringe também a liberdade de escolha do consumidor, pois limitada a concorrência do serviço de transporte individual remunerado de passageiros.

Reclamou-se a concessão de medida cautelar, vinculado o *fumus boni iuris* às teses de direito invocadas, enquanto o *periculum in mora* seria constatado em alegados prejuízos irreversíveis a milhares de motoristas particulares e funcionários das empresas desenvolvedoras dos aplicativos, que seriam impedidos de exercer sua atividade laborativa, além da privação alcançar os consumidores usuários da tecnologia. Registra a utilização dos serviços atingidos pela lei atacada há

mais de um ano no Município de São Paulo.

É o Relatório.

Nos termos do artigo 168, §2º, do Regimento Interno desta Corte, notadamente diante da relevância e repercussão dos temas em debate, entendi por bem submeter o exame da medida cautelar a este C. Colegiado.

Indeferidos os pleitos de sustentação oral por se tratar de mero exame da tutela de urgência, meu voto indefere a liminar.

A concessão de medida cautelar, com objetivo de assegurar o provimento final e definitivo da ação, exige a presença de pressupostos essenciais: (i) a relevância da fundamentação que subsidia o pleito inicial, constatada na verossimilhança das teses invocadas – *fumus boni iuris* –, (ii) bem como o risco de lesão irreparável ou de difícil reparação, caso a tutela de urgência não seja concedida imediatamente – *periculum in mora*.

Como espécie de providência antecipatória, excepcionando o regular trâmite do processo e sobrepujando provisoriamente garantias como o contraditório e a ampla defesa, notadamente em caso de deferimento *inaudita altera pars*, a tutela cautelar ostenta natureza provisória e está vinculada a um exame perfunctório, exigindo assim a demonstração clara e evidente de seus necessários requisitos.

A superficialidade do exame que orienta esta verificação assume contornos de maior excepcionalidade nas ações diretas de inconstitucionalidade, em vista da especialidade

que dirige a pretensão e, essencialmente, em razão do princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais.

Com azo nestas premissas, doutrina e jurisprudência acentuam que, além dos requisitos indispensáveis, a concessão de medida liminar na hipótese envolve também um “juízo de conveniência”, emitido a partir das consequências e repercussões decorrentes da vigência ou suspensão da lei objeto da ação direta. Nesse sentido, Alexandre de Moraes¹ registra que, *verbis*:

“A análise dos requisitos do fumus boni iuris e periculum in mora para a concessão de medida liminar em sede de controle abstrato de constitucionalidade admite maior discricionariedade por parte do Supremo Tribunal Federal (conveniência política da suspensão da eficácia), que deverá analisar a 'conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada', permitindo, dessa forma, uma maior subjetividade na análise da 'relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão', bem como da 'plausibilidade inequívoca' e dos evidentes 'riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução provisória da lei questionada gera imediatamente', ou, ainda, das 'prováveis repercussões' pela manutenção da eficácia do ato impugnado e da 'relevância da questão constitucional' e 'relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência de periculum in mora, tais os entraves à atividade econômica'.”

Volvendo para análise do caso *sub examen*, a despeito das fundamentadas teses que arrimam a pretensão

¹ In “Direito Constitucional”, 27 edição, Ed. Atlas, págs. 772/773.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

inicial, inclusive escorada em pareceres jurídicos (*v.g.*, fls. 48/88, 89/113, dentre outros, além do recentemente acostado a fls. 366/411), não se vislumbra, num juízo sumário inerente ao exame de prelibação, neste momento, presença concomitante dos requisitos autorizadores da pretensão liminar.

Realmente, o tema posto em controvérsia desperta acalorado debate jurídico, trazendo a lume, dentre outras questões de relevo, os limites da livre iniciativa a encampar o exercício da atividade de transporte individual remunerado em detrimento do poder normativo e regulamentador estatal, sem olvidar significativa repercussão social frente à realidade cotidiana, tudo a ensejar aprofundado exame de mérito.

Efetivamente, sem emitir qualquer juízo de valor ou antecipação do resultado final, lei impugnada e respectivo Decreto (fls. 47) representam verdadeira atuação do Poder Público local na regulamentação da prestação do serviço de transporte individual remunerado de passageiros, no âmbito do Município de São Paulo, indispensável como admitido e anotado nos pareceres acostados, e palestra proferida pela eminente Min. Nancy Andrighi, registrada ainda em julgados, todos colacionados na exordial (*v.g.* fls. 48/88, 122/142, 293/301). Nem de longe se pretende afastar a liberdade de negociação fulcrada na tecnologia de internet.

Embora não se perca de vista que tais atos normativos repercutem em considerável parcela de pessoas (por exemplo, os motoristas particulares, empresas responsáveis pelos aplicativos correlatos e, também, os consumidores usuários do serviço), vale o registro de que sua edição foi precedida por reiteradas manifestações públicas e debates que ainda se desenvolvem tanto na esfera pública como privada.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Esse contexto, a meu ver, impede a verificação de juízo de conveniência favorável à pronta concessão da medida liminar alvitrada, mesmo porque imediata suspensão da eficácia da lei impugnada, alcançando também o respectivo Decreto, poderia ensejar, antes de aprofundado exame da matéria, verdadeiro retrocesso.

Isto porque, pôr-se-ia em disputa a paz social, cujos efeitos duradouros demandam a atuação serena e prudente do Poder Judiciário, que *in casu* deve se orientar pela sensibilidade dos interesses e o recente histórico de eventos envolvendo a questão, prestigiando assim a segurança e o interesse público, sobretudo, se considerada a efemeridade do atual contexto processual de urgência.

Não bastasse, os argumentos jurídicos que subsidiam o pleito principal, forte a controvérsia que sobre eles gravita, são incapazes de, num juízo sumário de convicção, alentar indispensável *fumus boni iuris* que deve sobressair de plano.

Assinale-se que o exame das questões de direito invocadas, dentre as quais se destaca a natureza do serviço prestado (se transporte público ou particular de passageiros), a alegada reserva de mercado a favor de certa categoria de profissionais (taxistas), o cotejo das várias leis mencionadas (Leis nº 12.587/12, 12.965/14, 12.468/11 etc.), a sustentada ausência de competência legislativa municipal, tudo a justificar a existência de apontado contraste constitucional, inegavelmente se reserva ao enfrentamento do mérito, após regular processamento da ação, impertinente sua antecipação no atual estágio.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Nem mesmo os variados precedentes judiciais colacionados (fls. 143/165, 260/346), sem desprestigar os judiciosos fundamentos que lhes servem de arrimo, amparam a tutela de urgência, eis que antecedentes à edição da lei impugnada.

Não bastasse, parece-me questionável apontado *periculum in mora*, na medida em que não se afere risco concreto de lesão irreparável ou de difícil reparação até enfrentamento definitivo da questão. Alia-se a circunstância de que, a despeito das afirmações iniciais, inexistente nos autos prova segura e convincente da “miríade de pessoas” envolvidas na prestação do serviço em questão.

Vale registrar, ainda, que a exploração do serviço objeto da legislação impugnada também foi alvo de regulamentação municipal na Cidade do Rio de Janeiro, através da Lei Complementar Municipal nº 159, de 29 de setembro de 2015, tendo a autora inclusive interposto correlata Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0055838-98.2015.8.19.0000, perante o C. Órgão Especial do E. Tribunal de Justiça local, sem notícia de pronto deferimento da cautela de urgência.

Posto isso, indefiro a medida liminar, determinando-se, em consequência, o regular processamento da ação.

Nos termos do art. 6º da Lei 9.868/99, requisitem-se informações, a serem prestadas no prazo legal, às autoridades das quais emanados os atos normativos impugnados, incluindo-



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

se no polo passivo a Câmara Municipal de São Paulo.

Cite-se o Procurador-Geral do Estado, com posterior vista à Douta Procuradoria de Justiça.

Cumpridas as formalidades legais, tornem conclusos.

Des. FRANCISCO CASCONI

Relator

Assinatura Eletrônica