



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**

REPRESENTAÇÃO MINISTERIAL Nº 001/2016 – MPJTCE

Assunto: Repressão ilícita dos serviços privados de transporte individual oferecidos por meio do aplicativo Uber por parte da Secretaria de Mobilidade Urbana (STTU) do Município de Natal.

Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator,

O MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, no exercício das prerrogativas que lhe foram outorgadas pelo inciso IV do artigo 3º da Lei Complementar Estadual nº 178/2000 e pelo inciso V do art. 81 da Lei Complementar Estadual nº 464/2012, vem, perante Vossa Excelência, oferecer **REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR** em face da Secretaria de Mobilidade Urbana (STTU) do Município de Natal, pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

I – DOS FATOS

Sabe-se que, a partir do mês de agosto deste ano, a Uber, empresa que facilita a intermediação online para contratação de serviço privado de transporte individual, passou operar no âmbito do Município de Natal, circunstância esta que, em princípio, ocasionou uma atuação repressiva por parte da Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana (STTU)¹ da capital.

Logo em seguida, após manifestação da procuradoria da Câmara Municipal pela inconstitucionalidade do projeto de lei que visava à proibição do referido serviço em Natal, a Prefeitura informou que iria retirar o projeto de tramitação e abster-se de apreender veículos dos motoristas vinculados ao Uber até eventual regulamentação do aplicativo². Confira-se a nota na íntegra, conforme divulgado pela imprensa local:

A Prefeitura Municipal de Natal informa que, ao tomar conhecimento de parecer jurídico da Procuradoria da Câmara Municipal indicando a inconstitucionalidade do projeto que trata da utilização de aplicativos para o transporte de passageiros, encaminhado ao poder legislativo em agosto de 2015, e em comum acordo com a Câmara Municipal, irá retirar o referido projeto de lei.

Essa medida também se faz necessária para que haja uma discussão democrática entre todos os interessados na prestação do serviço e evitar que haja contaminação política/eleitoral no debate em torno de tema tão relevante para a cidade.

A prefeitura acredita que, ainda em 2016, logo após o momento eleitoral, haverá melhores condições para se dialogar com os interessados e toda a sociedade, através dos seus representantes no poder legislativo, um modelo de regulamentação que possa garantir a livre concorrência e ao mesmo tempo assegurar condições de igualdade entre todos os prestadores desse serviço.

A Prefeitura entende que esse debate deve se dar de maneira desapaixonada, dentro do princípio de se buscar uma solução que atenda, prioritariamente, os interesses do cidadão natalense.

A Prefeitura informa ainda que em contato dos dirigentes da STTU com os titulares da Promotoria de Defesa do Consumidor, ficou definido que a STTU não irá apreender veículos que exploram esse serviço até que seja aprovada a regulamentação definitiva desse modelo de transporte.³

¹ <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/sttu-apreendeu-cinco-carros-da-uber-neste-sa-bado/356507>

² <http://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2016/08/prefeitura-de-natal-nao-ira-recolher-carros-do-uber-ate-regulamentacao.html>

³ <http://www.nominuto.com/noticias/cidades/prefeitura-do-natal-nao-ira-mais-apreender-veiculos-do-uber/145688/>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Todavia, conforme amplamente noticiado nos últimos dias, a STTU recuou da posição anteriormente assumida e, unilateralmente, sem que nenhuma legislação regulamentadora tivesse sido promulgada pelo Poder Legislativo local, firmou entendimento de que as atividades do Uber seriam irregulares e passou a aplicar multas aos respectivos condutores com lastro na suposta violação à Lei Municipal nº 5.022/1998⁴.

É o relatório.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.1 – DA COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS NO CONTROLE DA GESTÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS

Preliminarmente, faz-se pertinente delinear que o art. 71 da nossa Constituição da República outorgou aos Tribunais de Contas a competência para o controle externo da gestão pública quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade.

Mais especificamente, a Lei Complementar Estadual nº 464/2012 (Lei Orgânica do TCE/RN), em seu art. 1º, inciso XVI, estabeleceu que compete a esta Corte de Contas:

XVI – fiscalizar os procedimentos licitatórios e contratos, incluindo os de gestão, parceria público-privada, termos de parceria ou instrumentos congêneres, convênios, ajustes ou termos, envolvendo concessões, cessões, doações, autorizações e permissões de qualquer natureza, a título oneroso ou gratuito, de responsabilidade do Estado ou Município, por qualquer dos seus órgãos ou entidades da administração direta ou indireta.

É clara, portanto, a possibilidade do controle externo pelo TCE/RN da gestão de todo e qualquer serviço público regulado, tanto aqueles firmados por meio de contrato de concessão quanto àqueles serviços cedidos por atos precários de autorização ou permissão, dentre os quais se incluem os serviços de transporte individual de natureza pública, prestados pelos **táxis**.

Dentro dessa ampla competência fiscalizatória da gestão do Sistema de Transporte Público de Passageiros, atualmente exercido pela STTU, resulta logicamente evidente a viabilidade jurídica de que este órgão de controle defina, à luz da Constituição Federal e da legislação ordinária pertinente, também os serviços que **não** podem ser alcançados pelo regime de regulação de transporte atualmente em vigor no âmbito do Município de Natal, como é o caso dos serviços privados de transporte oferecidos por meio de aplicativos virtuais.

⁴ <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/sttu-na-o-explicou-motivo-para-retomada-de-multas-a-uber-e-mp-vai-acionar-justia-a/361224>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Cumprе ressaltar, ainda, a importância da atuação dos Tribunais de Contas no controle da eficiência das políticas públicas, incluindo políticas de mobilidade urbana. Acentuando esta evidência, Ronaldo Chadid assevera:

“A forma de se proteger os valores constitucionais e a realização das Políticas Públicas pelos Tribunais de Contas deve ocorrer tanto de maneira preventiva, quanto no momento da atuação da Administração, bem como em momento posterior, assegurando o correto emprego do dinheiro público, a busca do interesse social e o desenvolvimento do país, o que será possível através do aprimoramento dos meios de atuação e do fortalecimento dos órgãos incumbidos pelo controle externo.”⁵ (grifos nossos)

Uber, Waze e Google Maps são apenas alguns dos mais populares modelos de negócio privados e descentralizados, que surgiram para oferecer respostas tecnológicas para os contínuos problemas de mobilidade existentes nas cidades. Soluções eficazes e sem ônus para os cofres públicos. A inviabilização dessas tecnologias por gestores municipais, em atenção a setores específicos ou grupos de pressão, jamais poderá ser admitida pelos órgãos de controle externo, sob pena de estarmos chancelando a absurda ideia de que as únicas soluções de mobilidade admissíveis são aquelas custeadas pelo erário municipal e determinadas pelo governo local.

II.2 – DA ILICITUDE DA CONDUTA DA SECRETARIA DE MOBILIDADE URBANA EM RELAÇÃO AOS MOTORISTAS VINCULADOS AO UBER

Transpondo-se ao mérito, delimite-se *prima facie* que os serviços privados de transporte individual instrumentalizados por intermédio de aplicativos virtuais, tais como Cabify, Blablacar ou, no que interessa ao presente debate processual, o Uber, não são incompatíveis com a nossa ordem jurídico-constitucional, mas, pelo contrário, expressam uma peculiar concretização dos seus objetivos mais basilares.

Sob esta perspectiva, atente-se que a interpretação combinada entre as normas-princípio estabelecidas, de um lado, no inciso IV do art. 1º e, de outro, no inciso IV do art. 170, todos da Constituição da República⁶, revela que a supremacia da **liberdade de iniciativa e de concorrência** constitui uma prioridade estrutural do próprio Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, é oportuno transcrever excerto da decisão do juiz de direito da 1ª Vara da Fazenda Pública do Rio de Janeiro, Bruno Vinícius da Rós Bodart, na qual o magistrado liberou o funcionamento do aplicativo Uber na capital carioca:

⁵ *Os Tribunais de Contas e a Eficiência das Políticas Públicas*, disponível em <http://www.tce.ms.gov.br/portal/admin/uploads/file/Artigo%20Cons%20Chadid.pdf>> Acesso em 19 de outubro de 2016.

⁶ *Constituição da República Federativa do Brasil*, Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (...) Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) IV - livre concorrência;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

“Uma vez que a Constituição determina expressamente, em seu art. 170, caput, que a ordem econômica é não apenas informada por, mas fundada na livre iniciativa, é de rigor concluir ser vedado ao Estado impedir ou limitar trocas voluntárias entre particulares, a menos que demonstre de forma inequívoca que essa medida é: (i) necessária para a proteção de um interesse fundamental; e (ii) adequada para a consecução desse objetivo. Note-se que é do Estado o ônus de justificar a regulação, com dados claros, objetivos e confiáveis indicando a existência de notória “falha de mercado”, reputando-se inconstitucional e indevida a ingerência na livre iniciativa em caso de dúvida.””⁷
(grifos nossos)

Reforçando este desiderato, consta que o inciso XIII do art. 5º da nossa Constituição da República assegurou ainda a liberdade para o “*exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer*”, ou seja, em inexistindo pré-requisitos legais à operacionalização de um específico ofício profissional, à semelhança do que ocorre com os serviços atrelados ao aplicativo Uber, nenhuma restrição poderá ser-lhe arbitrariamente imposta pelas autoridades públicas.

Trata-se, aqui, de uma **liberdade plena** constitucionalmente resguardada e que, por sua vez, deriva das já referenciadas normas-princípio da livre iniciativa e da ampla concorrência, as quais, acrescentando-se, também convergem para a efetivação do direito do consumidor à “*adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral*”⁸ na exata medida em que viabilizam a inclusão de novos serviços no mercado de consumo, enriquecendo-o e amplificando as alternativas disponíveis à satisfação dos usuários e consumidores.

A propósito, registre-se que o próprio Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), órgão federal de defesa da concorrência, já chancelou o serviço do Uber. Em dois estudos sobre o tema, o Departamento de Estudos Econômicos da autarquia concluiu: (i) que não existem elementos econômicos que justifiquem a proibição de novos prestadores de serviços de transporte individual e que, na verdade, sob uma ótica concorrencial e do consumidor, a atuação de novos agentes tende a ser positiva; (ii) que o aplicativo Uber, na fase de entrada em algumas capitais, ao invés de absorver uma parcela relevante das corridas feitas por táxis, conquistou novos clientes, que antes não utilizavam serviços de táxis; (iii) que os serviços prestados pelos aplicativos de caronas pagas fornecem um mecanismo de autorregulação satisfatório e atendem um mercado até então não alcançado (ou atendido de forma insatisfatória) pelos táxis, além de promover rivalidade adicional no mercado de transporte individual de passageiros⁹;

Paralelamente a isso, importa verificar que a legitimidade jurídica do modelo de negócio ofertado pelo aplicativo Uber já foi igualmente assegurada pelo

⁷ <http://s.conjur.com.br/dl/decisao-uber.pdf>

⁸ *Constituição da República Federativa do Brasil*, Art. 5º (...) XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor; *Código de Defesa do Consumidor*, X, Art. 6º.

⁹ “O mercado de transporte individual de passageiros: regulação, externalidades e equilíbrio urbano” (Setembro, 2015) e “Rivalidade após entrada: o impacto imediato do aplicativo Uber sobre as corridas de táxi porta-a-porta” (Dezembro, 2015).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

legislador infraconstitucional, por um lado, pela Lei Federal nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet), que prevê a liberdade dos modelos de negócios na internet.¹⁰ Por outro, quando da edição da Lei Federal nº 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana), que expressamente distingue as categorias nas quais se inserem Uber e táxi:

Art. 3º O Sistema Nacional de Mobilidade Urbana é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município.

§ 1º São modos de transporte urbano:

I - motorizados; e (...)

§ 2º Os serviços de transporte urbano são classificados:

I - quanto ao objeto:

a) de passageiros; (...)

II - quanto à característica do serviço: (...)

b) individual;

III - quanto à natureza do serviço:

a) público;

b) privado.

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

***VIII - transporte público individual:** serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas;*

***X - transporte motorizado privado:** meio motorizado de transporte de passageiros utilizado para a realização de viagens individualizadas por intermédio de veículos particulares;” – (grifos nossos).*

Atendo-se a estas premissas normativas, sobreleva-se que os serviços privados de transporte individual se encontram expressamente autorizados pela legislação federal em realce, cujas diretrizes, por terem sido fixadas no exercício da competência privativa da União para legislar sobre “trânsito e transporte”¹¹, jamais poderão vir a ser aleatoriamente suprimidas ou desnaturadas por meio de leis ou atos normativos oriundos dos demais entes federativos.

Por outras palavras, embora nenhuma regulação legal prévia seja necessária ou, quiçá, pertinente à operação na esfera municipal dos serviços ofertados pelo Uber e pelos demais aplicativos direcionados ao transporte individual privado de passageiros, a eventual superveniência de uma regulamentação local somente será juridicamente válida se, de um lado, observar a reserva de lei formal¹² e, de outro, não proibir ou inviabilizar, ainda que reflexamente, tais serviços, sob pena, em hipótese contrária, de se constituir em afronta à supratranscrita Lei Federal nº 12.587/2012 e aos princípios constitucionais da liberdade de profissão, livre iniciativa e da livre concorrência.

¹⁰ Lei Federal nº 12.965/2014, Art. 3º A disciplina do uso da internet no Brasil tem os seguintes princípios: (...) VIII - liberdade dos modelos de negócios promovidos na internet, desde que não conflitem com os demais princípios estabelecidos nesta Lei.

¹¹ Constituição da República Federativa do Brasil Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) XI - trânsito e transporte;

¹² Constituição da República Federativa do Brasil, Art. 5º (...) II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Contrapondo tal conjuntura jurídico-normativa ao presente caso concreto, emerge que a STTU vem abusivamente impondo sanções de multas aos condutores cadastrados pelo aplicativo Uber como forma de coibir integralmente as suas operações dentro das vias públicas municipais, tudo com lastro no entendimento de que tais serviços seriam irregulares à luz da Lei Municipal nº 5.022/1998.

Aprofundando este ponto, cumpre sublinhar que, atualmente inexistente qualquer lei municipal regulamentando o funcionamento dos serviços privados de transporte individual de passageiros gerenciados por aplicativos virtuais como o Uber, não podendo a Lei Municipal nº 5.022/1998 suprir este *vacuum* legislativo já que o seu objeto se limita a regular serviços diversos e taxativamente delineados¹³.

Por ser assim, sopesando que os atos administrativos de fiscalização coibitiva ora adotados pela STTU em face dos serviços privados de transporte individual atrelados ao Uber, além de não decorrerem de nenhuma lei municipal regulamentadora, contrapõem-se tanto aos princípios constitucionais da livre iniciativa, da livre concorrência e do pleno exercício de profissões quanto à Lei Federal nº 12.587/2012, faz-se imprescindível a imediata intervenção cautelar desta Corte de Contas para fins sustá-los em caráter de urgência, impedindo-se, assim, que a nossa ordem jurídico-constitucional continue a ser arbitrariamente lesionada em claro prejuízo ao cidadão natalense.

III – PEDIDO

Por essas razões, atentando para a legitimidade do **poder geral de cautela** derivado das normas contidas no inciso IX do art. 71 da Constituição da República e da interpretação contextual entre as normatizações no § 3º do art. 120 e no inciso II do art. 121, todos da Lei Complementar Estadual nº 464/2012, opina-se, preliminarmente, pela imprescindibilidade da **intervenção saneadora** desta Corte de Contas e, em ato consecutivo, pela **abertura** da fase processual reservada ao eventual exercício do devido processo legal, tudo nos seguintes termos:

- a) Preliminarmente, a atribuição do **CARÁTER SELETIVO E PRIORITÁRIO** ao presente procedimento fiscalizatório, nos termos do art. 2º da Resolução nº 009/2011 – TCE/RN;

¹³ *Lei Municipal nº 5.022/1998*, Art. 1º O Sistema de Transporte Público de Passageiros do Município do Natal - STPP/NATAL, compõe-se de todos os serviços de transporte público instituídos ou regulamentados pela legislação municipal. Art. 2º São serviços de transporte, em regime de concessão, permissão ou autorização pelo Município, conforme definido na legislação respectiva: I - Serviço de Transporte Público de Passageiros por Ônibus; II - Serviço Hidroviário de Transporte Público de Passageiros; III - Serviço Opcional de Transporte Público de Passageiros, operado em veículos de médio porte; e IV - Serviços de táxi, operado por veículo com capacidade de, no máximo, 07 (sete) passageiros. (Redação dada ao inciso pela Lei nº 6.305, de 14.11.2011, DOM Natal de 15.11.2011) Parágrafo único. Dependem de prévia licença do Município, observadas as disposições da legislação própria a operação dos serviços de transporte escolar, de fretamento e de turismo. Art. 3º Os serviços de transporte, concedidos, permitidos ou autorizados (.....) desta *Lei* e que componham o sistema de Transporte Público de Passageiros do Município do Natal, obedecerão ao disposto nesta Lei, sem prejuízo da regulamentação que lhes seja própria. Parágrafo único. É vedada a operação de serviço de transporte remunerado das pessoas em veículos tipo motocicleta, motoneta ou ciclomotor.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**

- b) Preliminarmente, a concessão monocrática de **MEDIDA CAUTELAR** para que a Secretaria de Mobilidade Urbana (STTU) do Município de Natal se **ABSTENHA** de efetuar qualquer **medida restritiva** em desfavor dos serviços privados de transporte individual disponibilizados por aplicativos eletrônicos, a exemplo do Uber;
- c) No mérito, posteriormente à concretização da providência acautelatória em realce, a **CITAÇÃO** do Secretário de Mobilidade Urbana, para que, em desejando, possa ofertar as suas irresignações defensórias, conforme preceitua o art. 37 da Lei Complementar Estadual nº 464/2012.

Natal/RN, 20 de outubro de 2016

Thiago Martins Guterres
Procurador-Geral do Ministério Público
junto ao Tribunal de Contas

