

**EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.506.410 MINAS GERAIS**

**RELATORA** : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**  
**EMBT.E(S)** : **PARTIDO NOVO - MINAS GERAIS - MG - ESTADUAL**  
**ADV.(A/S)** : **ALEXANDRE ANTONIO NOGUEIRA DE SOUZA**  
**ADV.(A/S)** : **AMANDA FLAVIO DE OLIVEIRA**  
**ADV.(A/S)** : **DAVI CORDEIRO DE SOUZA CHAVES**  
**EMBDO.(A/S)** : **ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**EMBDO.(A/S)** : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS**  
**ADV.(A/S)** : **BRUNO DE ALMEIDA OLIVEIRA**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS**  
**EMBDO.(A/S)** : **SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE TURISTICO E DE FRETAMENTO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**ADV.(A/S)** : **JOSE ANCHIETA DA SILVA**  
**EMBDO.(A/S)** : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE**  
**ADV.(A/S)** : **FLAVIO HENRIQUE UNES PEREIRA**  
**EMBDO.(A/S)** : **CONFEDERACAO NACIONAL DE SERVICOS - CNS**  
**ADV.(A/S)** : **RICARDO OLIVEIRA GODOI**  
**ADV.(A/S)** : **ALEXANDER GUSTAVO LOPES DE FRANÇA**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS FRETADORES COLABORATIVOS - ABRAFREC**  
**ADV.(A/S)** : **LUCIANA DINIZ NEPOMUCENO**  
**ADV.(A/S)** : **FELIPE ROBERTO RODRIGUES**  
**INTDO.(A/S)** : **BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA.**  
**ADV.(A/S)** : **JULIANA CORDEIRO DE FARIA**  
**ADV.(A/S)** : **SAUL TOURINHO LEAL**  
**INTDO.(A/S)** : **FEDERACAO DE SERVICOS DE MINAS GERAIS - FESERV - MG**  
**ADV.(A/S)** : **BRENO VAZ DE MELLO RIBEIRO**

**VOTO-VISTA**

**O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:**

1. Excelentíssimo Senhor Presidente, eminentes Pares, acolhendo o bem lançado relatório elaborado por Sua Excelência, a eminente Relatora, Ministra Cármen Lúcia, rememoro que o recurso extraordinário em julgamento foi interposto contra acórdão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, que julgou improcedentes os pedidos formulados pelo ora recorrente em ação direta de inconstitucionalidade.

2. A presente ação tem por objeto os arts. 3º, 4º e 5º, bem como o inciso I do caput e o inciso III do parágrafo único do art. 6º da Lei estadual nº 23.941/2021, de Minas Gerais, que estabelece normas para a prestação do serviço de fretamento de veículos de transporte coletivo em viagens intermunicipais e metropolitanas. Requer-se, ademais, a declaração de inconstitucionalidade, por arrastamento, da Resolução estadual nº 5.575/2020.

3. A eminente Relatora negou provimento ao recurso extraordinário. Posteriormente, opostos embargos de declaração, votou por recebê-los como agravo regimental e, no mérito, por negar-lhes provimento. A ementa da decisão recorrida foi assim redigida:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE POR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. LEI N. 23.941/2021 E RESOLUÇÃO N. 5.575/2021, DE MINAS GERAIS. NORMAS ESTADUAIS SOBRE SERVIÇO DE FRETAMENTO COLETIVO PARA VIAGENS INTERMUNICIPAIS E METROPOLITANAS, PELO REGIME DE “CIRCUITO FECHADO”. COMPETÊNCIA RESIDUAL DOS ESTADOS DA FEDERAÇÃO. AUSÊNCIA DE OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES E À RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA

PARLAMENTAR: POSSIBILIDADE. LEGISLAÇÃO ESTADUAL PELA QUAL REGULAMENTADA LEI FEDERAL. CONTROLE DE LEGALIDADE: SÚMULA N. 280 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.” (e-doc. 473).

4. Verificando a necessidade de analisar de modo mais vertical o caso, pedi vista do feito.

5. Feita essa breve contextualização, passo a expor meu entendimento e, desde logo, adianto que, com a mais elevada vênia ao voto da eminente Ministra Relatora, dele divirjo, por reconhecer a existência de inconstitucionalidade material nos dispositivos impugnados, assim redigidos:

“Art. 3º – A autorização a que se refere o art. 1º somente será concedida para o transporte de grupo de pessoas em circuito fechado, sendo obrigatório o envio, ao DER-MG, da relação nominal dos passageiros a serem transportados, a qual deverá ser a mesma em todos os trechos da viagem.

Parágrafo único – Entende-se como circuito fechado a viagem de um grupo previamente definido de pessoas com motivação comum que parte em um veículo do local de origem ao de destino e que, após percorrer todo o itinerário, retorna à origem no mesmo veículo que efetuou o transporte na viagem de ida.

Art. 4º – A requisição da autorização a que se refere o art. 1º e o envio ao DER-MG da relação nominal dos passageiros a serem transportados deverão ocorrer até seis horas antes do início do primeiro trecho da viagem.

Art. 5º – A relação nominal dos passageiros a serem

## RE 1506410 ED / MG

transportados poderá ser parcialmente alterada, no limite de dois passageiros ou de 20% (vinte por cento) da capacidade do veículo, o que for maior, e comunicada ao DER-MG até o momento de início do primeiro trecho da viagem.

Art. 6º – É vedada a prestação do serviço de fretamento de que trata esta lei nas seguintes condições:

I – intermediada por terceiros que promovam a comercialização de lugares fracionada ou individualizada por passageiro;

(...)

Parágrafo único – São características de transporte público que ensejam a vedação prevista no inciso II do caput:

(...)

III – o embarque ou desembarque de passageiros ao longo do itinerário e em terminais rodoviários utilizados pelo transporte coletivo público.”

6. Em seu art. 1º – que não integra o objeto da presente ação –, a Lei nº 23.941/2021 dispõe que a prestação do serviço de fretamento, contínuo ou eventual, por veículo de transporte coletivo em viagens intermunicipais e metropolitanas depende de autorização a ser concedida pelo órgão estadual competente.

7. Os dispositivos impugnados, por sua vez, veiculam restrições ao exercício do referido serviço de fretamento, entre as quais se destacam a limitação de sua prestação à modalidade denominada “circuito fechado” e a vedação à intermediação dessa atividade por terceiros que promovam a comercialização fracionada ou individualizada de assentos por passageiro.

## RE 1506410 ED / MG

8. Por se cuidarem de restrições ao livre exercício de determinada atividade econômica, cumpre examinar a compatibilidade dos dispositivos impugnados com os princípios estruturantes da Constituição da República — em especial a livre iniciativa e a livre concorrência (arts. 1º, IV, e 170, IV) —, bem como com o direito fundamental e princípio da ordem econômica consubstanciados na defesa do consumidor (arts. 5º, XXXII, e 170, V).

9. Pois bem. De início, cumpre assentar que a liberdade de iniciativa não se reveste de caráter absoluto. Como bem consignado pela eminente Relatora, esta Corte firmou compreensão no sentido de que tal liberdade não obsta a imposição, pelo Estado, de condições e limites ao exercício de atividades privadas.

10. Entretanto, a atuação estatal somente se revela legítima quando a restrição ao exercício dessa liberdade se destina à harmonização com a tutela de outros direitos fundamentais constitucionalmente assegurados, observada a proporcionalidade da medida, em especial quanto à sua adequação e necessidade para a consecução da finalidade almejada.

11. A propósito, colaciono os seguintes trechos da ementa do julgamento da ADPF nº 449/DF, ocasião em que se declarou a inconstitucionalidade de lei do Município de Fortaleza que vedava a utilização de veículos particulares, cadastrados ou não em aplicativos, para a prestação de serviço de transporte individual privado remunerado de passageiros:

“(…) 6. A liberdade de iniciativa garantida pelos artigos 1º, IV, e 170 da Constituição brasileira consubstancia cláusula de proteção destacada no ordenamento pátrio como fundamento da República e é característica de seletos grupos das Constituições ao redor do mundo, por isso que não pode ser

amesquinhada para afastar ou restringir injustificadamente o controle judicial de atos normativos que afrontem liberdades econômicas básicas. 7. O constitucionalismo moderno se fundamenta na necessidade de restrição do poder estatal sobre o funcionamento da economia de mercado, sobrepondo-se o Rule of Law às iniciativas autoritárias destinadas a concentrar privilégios, impor o monopólio de meios de produção ou estabelecer salários, preços e padrões arbitrários de qualidade, por gerarem ambiente hostil à competição, à inovação, ao progresso e à distribuição de riquezas. (...) 9. O exercício de atividades econômicas e profissionais por particulares deve ser protegido da coerção arbitrária por parte do Estado, competindo ao Judiciário, à luz do sistema de freios e contrapesos estabelecidos na Constituição brasileira, invalidar atos normativos que estabeleçam restrições desproporcionais à livre iniciativa e à liberdade profissional. Jurisprudência: RE nº 414426 Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011; RE 511961, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/2009. 10. O sistema constitucional de proteção de liberdades goza de prevalência prima facie, devendo eventuais restrições ser informadas por um parâmetro constitucionalmente legítimo e adequar-se ao teste da proporcionalidade, exigindo-se ônus de justificação regulatória baseado em elementos empíricos que demonstrem o atendimento dos requisitos para a intervenção. 11. A norma que proíbe o “uso de carros particulares cadastrados ou não em aplicativos, para o transporte remunerado individual de pessoas” configura limitação desproporcional às liberdades de iniciativa (art. 1º, IV, e 170 da CRFB) e de profissão (art. 5º, XIII, da CRFB), a qual provoca restrição oligopolística do mercado em benefício de certo grupo e em detrimento da coletividade. Ademais, a análise empírica demonstra que os serviços de transporte privado por meio de aplicativos não diminuíram o mercado de atuação dos táxis. (...) 14. A captura regulatória, uma vez evidenciada, legitima o Judiciário a rever a medida

suspeita, como instituição estruturada para decidir com independência em relação a pressões políticas, a fim de evitar que a democracia se torne um regime serviente a privilégios de grupos organizados, restando incólume a Separação dos Poderes ante a atuação dos freios e contrapesos para anular atos arbitrários do Executivo e do Legislativo. (...) 18. A Constituição impõe ao regulador, mesmo na tarefa de ordenação das cidades, a opção pela medida que não exerça restrições injustificáveis às liberdades fundamentais de iniciativa e de exercício profissional (art. 1º, IV, e 170; art. 5º, XIII, CRFB), sendo inequívoco que a necessidade de aperfeiçoar o uso das vias públicas não autoriza a criação de um oligopólio prejudicial a consumidores e potenciais prestadores de serviço no setor, notadamente quando há alternativas conhecidas para o atingimento da mesma finalidade e à vista de evidências empíricas sobre os benefícios gerados à fluidez do trânsito por aplicativos de transporte, tornando patente que a norma proibitiva nega “ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente”, em contrariedade ao mandamento contido no art. 144, § 10, I, da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional nº 82/2014.”

(ADPF nº 449/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 08/05/2019, p. 02/09/2019).

12. Do exame dos dispositivos cuja constitucionalidade se controverte, e com a devida vênua ao entendimento externado pela eminente Relatora, entendo não se cuidar de normas gerais voltadas ao aprimoramento da prestação do serviço de transporte.

13. A meu ver, as previsões legais impugnadas impõem restrições relevantes e desarrazoadas à atividade regulada, ao estabelecerem a adoção obrigatória de modelo rígido de exploração, obstando a implementação de soluções mais eficientes e mais consentâneas com os

## RE 1506410 ED / MG

interesses dos consumidores. Além disso, erigem nítida barreira à inovação tecnológica, sem que daí resulte qualquer ganho perceptível para a qualidade da prestação do serviço.

14. A vedação à intermediação da atividade por terceiros, tal como prevista no art. 6º, traduz-se em obstáculo à utilização, pelos interessados na contratação de serviço de transporte coletivo junto a empresas fretadoras, de meios aptos a facilitar essa contratação, inclusive por intermédio de tecnologias hoje correntemente empregadas em outras modalidades de transporte.

15. Não se identifica fundamento constitucionalmente idôneo para semelhante vedação, a qual consubstancia manifesto obstáculo à livre iniciativa e à livre concorrência, incidindo precisamente sobre modalidade de transporte que pode ser sensivelmente aprimorada com o emprego desses instrumentos.

15.1. A hipótese, em larga medida, remete àquela verificada quando se disseminaram, no País, normas destinadas a inviabilizar a prestação de transporte individual privado por motoristas vinculados a aplicativos.

16. Ao examinar leis municipais que continham disposições dessa natureza, o Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido da inconstitucionalidade de tais proibições, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência. Refiro-me ao Recurso Extraordinário nº 1.054.110/SP, *leading case* do Tema nº 967 da Repercussão Geral, cujo acórdão foi assim ementado:

“Direito constitucional. Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Transporte individual remunerado de passageiros por aplicativo. livre iniciativa e livre concorrência.  
1. Recurso Extraordinário com repercussão geral interposto

contra acórdão que declarou a inconstitucionalidade de lei municipal que proibiu o transporte individual remunerado de passageiros por motoristas cadastrados em aplicativos como Uber, Cabify e 99. 2. A questão constitucional suscitada no recurso diz respeito à licitude da atuação de motoristas privados cadastrados em plataformas de transporte compartilhado em mercado até então explorado por taxistas. 3. As normas que proíbam ou restrinjam de forma desproporcional o transporte privado individual de passageiros são inconstitucionais porque: (i) não há regra nem princípio constitucional que prescreva a exclusividade do modelo de táxi no mercado de transporte individual de passageiros; (ii) é contrário ao regime de livre iniciativa e de livre concorrência a criação de reservas de mercado em favor de atores econômicos já estabelecidos, com o propósito de afastar o impacto gerado pela inovação no setor; (iii) a possibilidade de intervenção do Estado na ordem econômica para preservar o mercado concorrencial e proteger o consumidor não pode contrariar ou esvaziar a livre iniciativa, a ponto de afetar seus elementos essenciais. Em um regime constitucional fundado na livre iniciativa, o legislador ordinário não tem ampla discricionariedade para suprimir espaços relevantes da iniciativa privada. 4. A admissão de uma modalidade de transporte individual submetida a uma menor intensidade de regulação, mas complementar ao serviço de táxi afirma-se como uma estratégia constitucionalmente adequada para acomodação da atividade inovadora no setor. Trata-se, afinal, de uma opção que: (i) privilegia a livre iniciativa e a livre concorrência; (ii) incentiva a inovação; (iii) tem impacto positivo sobre a mobilidade urbana e o meio ambiente; (iv) protege o consumidor; e (v) é apta a corrigir as ineficiências de um setor submetido historicamente a um monopólio “de fato”. 5. A União Federal, no exercício de competência legislativa privativa para dispor sobre trânsito e transporte (CF/1988, art. 22, XI), estabeleceu diretrizes regulatórias para o transporte privado

## RE 1506410 ED / MG

individual por aplicativo, cujas normas não incluem o controle de entrada e de preço. Em razão disso, a regulamentação e a fiscalização atribuídas aos municípios e ao Distrito Federal não podem contrariar o padrão regulatório estabelecido pelo legislador federal. 6. Recurso extraordinário desprovido, com a fixação das seguintes teses de julgamento: “1. A proibição ou restrição da atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência; e 2. No exercício de sua competência para regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal (CF/1988, art. 22, XI).”

(RE nº 1.054.110/SP, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 09/05/2019, p. 06/09/2019).

17. Embora se tenha buscado distinguir a presente controvérsia daquela examinada no referido precedente, entendo que sobressaem relevantes pontos de aproximação entre ambas, porquanto também aqui se discute restrição à livre iniciativa e à livre concorrência decorrente de disciplina normativa que, na prática, limita a incorporação de novas tecnologias e a abertura do mercado de transportes a novos agentes econômicos.

18. A propósito, reputo de grande utilidade colacionar os seguintes trechos do voto do Relator no referido precedente, o eminente Ministro Luís Roberto Barroso, acerca dos impactos da inovação no mercado de transporte individual, os quais, com as devidas adaptações, entendo plenamente aplicáveis à hipótese em exame:

“(…) 33. O modelo de negócio controvertido neste

processo, típico da chamada economia de compartilhamento, envolve três partes: (i) o proprietário/possuidor de um veículo privado; (ii) a pessoa interessada em ser transportada; e (iii) uma plataforma digital que aproxima o motorista e o passageiro. Até o surgimento dos intermediários digitais, os agentes preestabelecidos no mercado - os taxistas - não manifestavam resistência ao transporte privado de passageiros, regulado pelo art. 730 do Código Civil. A razão estava na inexistência de ameaça concreta ao monopólio “de fato” no setor. A criação de um instrumento que possibilitou a efetiva conexão dos interessados em prestar o serviço privado com aqueles que desejavam contratá-lo afetou a dominação exercida pelos taxistas.

(...)

37. Antes da entrada dos Uber's, Cabify's e 99's no mercado não havia estímulos para a correção de ineficiências no serviço. O taxista sabia que todos os operadores de transporte individual cobravam o teto do valor do taxímetro e, por isso, não se via incentivado a diminuir o custo ao consumidor. De igual forma, a ausência de meio de transporte similar fazia com que o usuário tivesse que esperar o tempo que fosse necessário até que um taxi se dispusesse a realizar a corrida. Conseguir um taxi em dia de chuva, tarde da noite, ou para levar a um local remoto ou de risco era tarefa praticamente impossível. A manutenção do monopólio “de fato” fez com que falhas persistentes não fossem corrigidas pelos próprios operadores, o que, pela lógica econômica, pode ser explicado pela ausência de estímulo à competição. Veja-se que, tão logo os motoristas cadastrados em aplicativos começaram a operar, o serviço de táxi sofreu significativa modificação: criaram-se aplicativos para chamada de táxis; descontos começaram a ser oferecidos; as frotas foram modernizadas; e os motoristas incorporaram novo padrão de atendimento. Dessa forma, ainda que se considere o serviço de taxi como um serviço público, o que

sequer se afigura como opção válida, “em determinados setores a concorrência, em regra, se revela mais vantajosa que a manutenção de uma atividade como serviço público exclusivo”

38. A convivência de regimes de regulação distintos no mercado de transporte individual de passageiros teve, portanto, um impacto positivo na qualidade do serviço.

(...)

41. A concorrência cria incentivos para que os agentes de um mercado específico aumentem a sua produção, estabeleçam preços competitivos e qualifiquem os seus bens e serviços. Esse cenário assegura vantagens para a sociedade, ampliando o direito de escolha do consumidor. A opção pela manutenção das duas modalidades de transporte individual realiza, afinal, o princípio da proteção ao consumidor, previsto no art. 170, V, da Constituição, mostrando-se como uma estratégia constitucionalmente adequada para acomodação da inovação no setor.”

(RE nº 1.054.110/SP, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 09/05/2019, p. 06/09/2019).

19. No ponto, reputo oportuno destacar que, entre os princípios gerais do transporte terrestre previstos na Lei nº 10.233/2001 — diploma que dispõe sobre a organização dos transportes terrestre e aquaviário —, figura a prioridade conferida ao transporte coletivo de passageiros, o que evidencia a compreensão do legislador federal acerca de sua relevância preponderante para a concretização do direito social ao transporte.

20. Concluo, assim, que a não aplicação, à hipótese dos autos, do entendimento firmado no julgamento do Tema RG nº 967 conduziria à concessão de tratamento mais favorecido ao transporte individual do que ao transporte coletivo, em sentido inverso às diretrizes estabelecidas pelo

## RE 1506410 ED / MG

ente constitucionalmente competente para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI).

21. Avançando na análise, os demais dispositivos impugnados veiculam limitações à utilização do serviço de fretamento de veículos de transporte coletivo, restringindo-o a hipóteses excessivamente específicas, circunscritas à modalidade denominada “circuito fechado”, além de estabelecerem previsões voltadas à fiscalização dessa limitação e criarem óbices à integração desse meio com outras modalidades de transporte.

22. Dos fundamentos expostos no acórdão proferido pela Corte mineira, extrai-se a compreensão de que tais limitações estariam em consonância com as normas que regem a competência da União em matéria de trânsito e transporte. Embora haja referência à Lei nº 10.233/2001, a fundamentação desenvolvida apoia-se, sobretudo, em atos infralegais que veiculam restrições análogas àquelas previstas na lei estadual ora impugnada.

23. Ocorre que se verifica não se tratar de previsões voltadas à adequação, à qualidade ou à regularidade do serviço, tampouco de matérias afetas à comodidade ou à segurança dos usuários, como sustentado — temas que, em princípio, se inserem na esfera de discricionariedade técnica dos entes reguladores. Há, ao contrário, indícios de indevido exercício do poder regulamentar.

24. Como já exposto, as restrições à liberdade de iniciativa somente podem se dar a partir da busca de harmonização desta com as demais liberdades e direitos fundamentais constitucionalmente previstos, sempre a partir de uma análise de proporcionalidade.

25. A vedação à realização do transporte objeto destes autos fora do modelo de “*circuito fechado*” não traz benefício evidente à prestação do

## RE 1506410 ED / MG

serviço, tampouco encontra fundamento constitucional idôneo e, na prática, apenas encarece o serviço e limita seu potencial de utilização.

26. Sob a perspectiva do usuário, esta restrição artificialmente criada não resulta em ganhos efetivos e, de outro lado, implica redução de ofertas postas à sua disposição, além de limitar sua liberdade de escolha quanto à maneira de utilização do meio escolhido.

27. Representa, em verdade, medida contrária à livre concorrência, em benefício dos agentes já atuantes no mercado de transporte coletivo.

28. As previsões impugnadas dispõem que o serviço somente pode ser contratado por grupo previamente constituído — exigência que se torna ainda mais gravosa diante da também prevista vedação à intermediação por terceiros —; impõem a demonstração de motivação comum para a utilização do transporte coletivo; e obstam que cada consumidor se valha do trajeto da forma mais consentânea com seus interesses, entre outras restrições impostas à livre iniciativa e à liberdade de escolha dos usuários.

29. A lei estadual vai além, proibindo embarque ou desembarque de passageiros em terminais utilizados pelo transporte coletivo público, criando óbice à integração de forma econômica e segura entre meios de transporte, em sentido diametralmente oposto ao determinado na já referida Lei nº 10.233, de 2001.

30. Tais medidas acabam por inviabilizar o ingresso e o crescimento de competidores no mercado já existente, além de criarem entraves ao aumento da eficiência e à redução do custo do serviço, sendo possível verificar que seus impactos beneficiam tão somente o reduzido grupo que atualmente explora o serviço de transporte coletivo regular, bem como aqueles que o fazem de forma clandestina, em prejuízo da sociedade em

geral.

31. Conclusão semelhante, no tocante à exigência do denominado “circuito fechado” no transporte coletivo, foi igualmente alcançada pela Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do então Ministério da Economia, em parecer publicado em 31/1/2022<sup>1</sup>.

32. Após exposição de extensa análise técnica do mercado de transporte coletivo e da regra analisada, concluiu o mencionado órgão que os atos normativos que preveem o “*circuito fechado*” (Decreto nº 2.521, de 1998, Resolução nº 4.770, de 2015, e Resolução ANTT nº 4.777, de 2015) “*possuem caráter anticompetitivo, com fortes indícios de abuso regulatório que acarretam distorção concorrencial*”. Destaco os seguintes pontos do mencionado parecer:

“(…) 352. No que se refere ao transporte rodoviário sob fretamento, a regra do circuito fechado é anticompetitiva, tendo fortes indícios de prejudicar o desenvolvimento do mercado de transporte sob fretamento. Quanto à onerosidade regulatória, de fato o circuito fechado produz uma onerosidade excessiva para o segmento de fretamento, e isso tem impacto negativo na eficiência das empresas que operam no transporte sob segmento, e produz, indiretamente, impactos negativos à concorrência. Em tal contexto, a regra do circuito fechado aumenta o custo e reduz a eficiência das operações de transporte rodoviário sob fretamento, com impactos negativos à concorrência no setor de fretamento rodoviário.

353. Como ensina Ragazzo (2010), o processo da competição apresenta vencedores e vencidos, mas é um processo que garante a justiça social e que não deve ser

---

<sup>1</sup> Disponível em <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-reformas-economicas/parc/fiarc/parecer-fiarc-circuito-fechado/Parecer%20FIARC%20Circuito%20Fechado>. Acesso em 30/03/2026

realizado à revelia de outros temas importantes para a sociedade, como questões ambientais, trabalhistas e de desenvolvimento sustentável. In verbis:

(...) o objetivo da livre concorrência é preservar o processo de competição e não os seus competidores. O processo de competição, no modelo concorrencial, é o que possibilita a repartição ótima dos bens dentro da sociedade, contribuindo para a justiça social. Isso não significa que a concorrência não deve ser sopesada com outros interesses, como, por exemplo, a defesa do meio ambiente, a manutenção de empregos, o desenvolvimento sustentável, entre outros.

354. Nota-se, também, que este tipo de regulação prejudicial à concorrência também reduz o interesse dos agentes ou empresas prestadoras do serviço em buscar inovações, em melhor atender seus clientes e em aperfeiçoar seus métodos de trabalho e gestão. Ou seja, além de a restrição à concorrência não gerar preços competitivos aos usuários, estes também são impedidos de terem à disposição serviços de melhor qualidade. Em síntese, quando os incentivos regulatórios inibem a inovação do setor, a tendência é prevalecer no mercado empresas ineficientes, com prejuízo para o consumidor, que não é beneficiado com redução no custo.

355. Por essa razão, a SEAE sugere a extinção da regra de circuito fechado, constante no Decreto nº 2.521/1998125 e na Resolução ANTT nº 4.777/2015, permitindo-se o circuito aberto no transporte rodoviário sob fretamento realizado na forma de transporte expresso para todo tipo de categorias de fretamento. Essa medida produz externalidades positivas para o setor de turismo, pois tende a reduzir os custos relacionados ao transporte das viagens realizadas por meio do transporte rodoviário sob fretamento. Destaca-se, nesse ponto, a relevância do setor de turismo para a geração de emprego e renda,

gerando externalidades positivas para a economia do país. A medida também tem o condão de combater o transporte rodoviário clandestino de passageiros, bastante observado em diversas localidades do país, uma vez que busca aumentar a oferta de serviços de transporte sob fretamento, que é uma atividade autorizada. A medida induz ainda a inovação no setor de transporte sob fretamento, o que gera benefícios mais amplos para a sociedade, além de incentivar o surgimento de novos modelos de negócios, em consonância com modelos dinâmicos baseados na tecnologia e economia colaborativa.”

31. Prosseguindo, entendo, em síntese, que tais normas impõem restrições desproporcionais ao transporte coletivo por fretamento e vulneram, de modo inconstitucional, o regime da livre concorrência, em consonância com a orientação desta Corte, recentemente reiterada no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.852/SP, ocasião em que se declarou a inconstitucionalidade de lei estadual que estabelecia diversas limitações ao exercício da atividade de transporte individual privado remunerado de passageiros por meio de motocicletas.

32. Mais uma vez, cumpre destacar que, embora se possam apontar distinções entre os serviços analisados e as restrições impostas, a questão de fundo e as violações constitucionais verificadas são substancialmente similares. Com efeito, à semelhança do presente caso, no mencionado julgamento assentou-se que *“a lei questionada reduz a oferta de serviços de mobilidade urbana, aumenta os seus custos, favorece a clandestinidade e limita o direito de escolha dos usuários, violando os arts. 5º, XXXII, e 170, V, da CF”*.

33. Os casos também guardam similitude quanto à produção de efeitos inversos àqueles invocados para justificar a edição das normas, com especial gravame para a população de baixa renda e residente em regiões periféricas. A esse respeito, destaco os seguintes trechos do voto

proferido pelo eminente Ministro Alexandre de Moraes naquele julgamento:

“Não se desconhece que a segurança viária, a saúde da população e a proteção dos consumidores sejam objetivos estatais legítimos, todavia não pode servir como um cheque em branco para a liquidação de direitos e garantias fundamentais. Isto é, não é defensável que o legislador ignore uma série de princípios e fundamentos constitucionais, a fim de impor restrições desarrazoadas, ao argumento de proteção consumerista e da saúde pública.

Na prática, a lei questionada promove evidente intervenção desproporcional e irrazoável na ordem econômica, ofendendo princípios constitucionais basilares.

Como destaquei anteriormente, a existência do transporte por aplicativos atende a uma demanda que emergiu, dentre outros, da deficiência do transporte público e dos problemas de mobilidade nos grandes centros urbanos, falhas que, em menor ou maior grau, são atribuídas ao Poder Público.

**Em vez de editar regramento à garantir proteção aos consumidores, as restrições impostas resultam no efeito inverso: limitam, mesmo que sob condição suspensiva, as opções de mobilidade urbana, impactando os consumidores e, de forma ainda mais grave, a população de baixa renda e de regiões periféricas- a maior utilizadora desses serviços.**

Logo, os consumidores usuários da tecnologia, que veem restringidas suas opções na busca por melhores preços e serviços de melhor qualidade, têm tolhido o seu direito de escolha, até que cada Município paulista resolva convenientemente autorizar e regulamentar a matéria, o que pode levar anos e estender-se indefinidamente à vontade política.

## RE 1506410 ED / MG

Sobre o tema e pela pertinência, convém destacar trechos do voto do Ministro LUIS ROBERTO BARROSO na ADPF 449, em que bem discorre sobre a livre iniciativa e a livre concorrência no contexto do transporte de passageiros por aplicativos:

(...)

As restrições forçam os cidadãos a submeterem-se a alternativas potencialmente mais caras, mais lentas e menos eficientes, enfraquecendo o ambiente competitivo, em claro prejuízo ao consumidor.”

(ADI nº 7.852-MC-Ref/SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 11/11/2025, p. 07/01/2026).

34. Concluo que, a pretexto de exercer sua competência para assegurar maior segurança e comodidade na prestação do serviço em seu território, o legislador mineiro acabou por interferir indevidamente na livre iniciativa e nas relações de consumo, em prejuízo não apenas dos prestadores do serviço de transporte coletivo privado de passageiros e dos intermediadores — cuja atuação nesse mercado foi vedada pela norma impugnada —, mas, sobretudo, da população usuária, que teve restringidas sua liberdade de escolha e sua autonomia em razão da criação de barreiras à inovação e à concorrência no setor.

35. Assim, reputo inconstitucionais os arts. 3º, 4º e 5º, bem como o inciso I do caput e o inciso III do parágrafo único do art. 6º da Lei nº 23.941/2021, do Estado de Minas Gerais, por afronta aos arts. 1º, IV; 5º, XXXII; e 170, IV e V, da Constituição da República.

36. Quanto ao pedido de declaração de inconstitucionalidade, por arrastamento, da Resolução estadual nº 5.575/2021, não vislumbro fundamento para seu acolhimento. Cuida-se de ato normativo que susta

## RE 1506410 ED / MG

os efeitos de decreto anterior à lei mineira ora impugnada, sob o fundamento de que referido decreto teria exorbitado do poder regulamentar no âmbito de lei editada em 2011.

37. Considerando que a Lei estadual nº 23.941/2021 sequer constitui fundamento de validade do decreto estadual cujos efeitos foram sustados, bem assim a ausência de correlação entre os fundamentos ora adotados para a declaração de inconstitucionalidade de seus dispositivos e o conteúdo da resolução estadual cuja invalidação se postula, mostra-se inviável a providência requerida.

38. Ante o exposto, renovando as mais elevadas vênias à eminente Relatora, dela **divirjo para dar parcial provimento ao recurso extraordinário, a fim de reformar o acórdão recorrido e julgar parcialmente procedente a presente ação, declarando a inconstitucionalidade dos arts. 3º, 4º e 5º, bem como do inciso I do caput e do inciso III do parágrafo único do art. 6º da Lei nº 23.941/2021, do Estado de Minas Gerais.**

É como voto.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**