



Número: **0800415-29.2021.8.22.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno**

Órgão julgador: **Gabinete Des. Daniel Ribeiro Lagos**

Última distribuição : **18/03/2021**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

**Relator: DANIEL RIBEIRO LAGOS**

Assuntos: **Inconstitucionalidade Material**

Juízo 100% Digital? **NÃO**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA (REQUERENTE)			
MUNICIPIO DE PORTO VELHO (REQUERIDO)			
CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO (REQUERIDO)			
UBER DO BRASIL TECNOLOGIA LTDA. (TERCEIRO INTERESSADO)		FERNANDA COHEN (ADVOGADO) OTTO BANHO LICKS (ADVOGADO) RODRIGO DE AZEVEDO SOUTO MAIOR (ADVOGADO)	
Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
15010713	11/03/2022 08:25	<a href="#">Acórdão</a>	ACÓRDÃO
13971577	11/03/2022 08:25	<a href="#">Relatório</a>	RELATÓRIO
13971579	11/03/2022 08:25	<a href="#">Voto do Magistrado</a>	VOTO
13971580	11/03/2022 08:25	<a href="#">Ementa</a>	EMENTA

**ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
Tribunal Pleno / Gabinete Des. Daniel Ribeiro Lagos

---

Processo: 0800415-29.2021.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: DANIEL RIBEIRO LAGOS

Data distribuição: 18/03/2021 08:02:07

Data julgamento: 08/03/2022

Polo Ativo: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA

Polo Passivo: MUNICIPIO DE PORTO VELHO e outros

---

**RELATÓRIO**

O Procurador-Geral de Justiça, com apoio no art. 88, III, da Carta Estadual e art. 45, II, item 01, da Lei Complementar Estadual n. 93/1993, propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade, pedindo medida cautelar, em face da Lei n. 2.770/2020, deste município de Porto Velho, que veda o exercício de transporte remunerado privado e individual de passageiros por motocicleta particular, cadastrada em aplicativos, restringindo o exercício do serviço a mototaxistas cadastrados, nos termos da Lei Municipal n.1.856/2009.

Tributa o autor à indigitada lei contém vício formal de iniciativa, dizendo incumbir à União legislar sobre a matéria; e vício material, por deixar de cumprir obrigação inserta na Carta Constitucional do Estado, art. 1º, *caput*; art. 8º, I, II, “a” e “c”; e IX; art.10, III; art.11, *caput*; e art.149, *caput* e Parágrafo Único, I, II, III e VIII; além de interferir no direito à livre iniciativa e concorrência ao prever aplicação de multa a motociclistas e aos aplicativos nos quais forem cadastrados a esse fim, vulnerando também princípios da Administração Pública.

Pediu a concessão de medida cautelar para suspender os efeitos da reportada lei, razão por que, encontrando-se o pedido regular e havendo relevante interesse social na matéria, a instrução seguiu os termos dos arts.10 e 12 da Lei n.9.868/1999.

Notificado, o autor do ato normativo, Presidente da Câmara de Vereadores do município de Porto Velho, prestou as informações por meio de sua Procuradoria-Geral, ressaltando a proteção ao consumidor local, com vista a conter a liberdade indiscriminada no exercício do transporte de privado individual de passageiros, por sujeitar a atividade exercida por mototaxistas já autorizados à fiscalização dos órgãos de controle, proporcionando prestação de serviço mais segura e eficiente. Diz ausentes os requisitos à medida de cautela, pedindo que não seja concedida (ID11640511).

O Procurador-Geral do Estado manifestou-se pela inexistência dos vícios tributados pelo autor à lei. Defende adequação do ato impugnado à lei federal que rege à espécie, Lei n. 12.587/2012, dentro da competência facultada pela Carta Constitucional da República, referendada na Constituição do Estado.



Por fim, diz não ser o caso de aplicação do RE n. 1.054.110, julgado pelo Pretório Excelso, que, ao julgar o Tema 967, fixou tese paradigma, declarando inconstitucional a proibição ou restrição da atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo.

No prazo de instrução da ADI, a UBER DO BRASIL TECNOLOGIA LTDA. requereu ingresso no feito como *amicus curiae*, com apoio no art.138 do NCPC e art.7º, §2º, da Lei n.9.868/99, dizendo de seu especial interesse por ser entidade com representatividade em âmbito nacional, tanto quanto pela relevância da matéria posta em discussão.

Ponderando que o conhecimento da requerente, como precursora na atividade de intermediação do transporte individual privado por aplicações de *Internet*, com atuação n'outros Estados, poderia agregar valor ao debate, concedi o ingresso (ID 11997254).

No Ministério Público desta instância, o Sub-procurador-Geral de Justiça, Osvaldo Luiz de Araujo, opinou pela procedência do pedido aos fins de declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 2.770/2020, deste município de Porto Velho.

É, em síntese, o relatório.

## VOTO

### DESEMBARGADOR DANIEL RIBEIRO LAGOS

A Ação Direta de Inconstitucionalidade tem cabimento previsto no art. 88 da Constituição do Estado de Rondônia, encontrando-se o e. Procurador-Geral de Justiça legitimado a ajuizá-la, aos fins de dar início ao processo de controle abstrato do ato normativo municipal, na previsão dos art.88, III, da Constituição do Estado e LCE n.93/93, art. 45, II, item 01.

No que concerne à competência desta e. Corte, está estabelecida no art.109, I, k, do RITJ/RO, por haver hipótese de a lei municipal confrontar norma constitucional estadual de reprodução obrigatória, e, ainda que omissa a Constituição do Estado, o fato não obsta o controle concentrado de constitucionalidade (STF - RE 598.016 – Agr/MA - Min. Eros Grau).

Sobre a medida de cautela em Ação Direta de Inconstitucionalidade, constitui antecipação provisória da tutela jurisdicional, e deve ser submetida à apreciação da Corte, nos termos da Lei Federal n.9.868/99, arts.10 ao 12, que pode converter sua apreciação em julgamento definitivo da ação, desde que a instrução esteja completa; e haja relevância tal que justifique a antecipação.

Na hipótese em testilha, além de todos esses pressupostos se encontrarem atendidos, pois o pedido de cautelar de urgência seguiu o rito intermediário da Lei n.9.868/99, cujos prazos impõem trâmite processual célere sem prejudicar a regular e suficiente instrução, a questão posta em debate versa sobre matéria essencialmente de direito, afeta interesse social relativo ao direito social ao trabalho, de modo que tenho por pertinente e conveniente converter a medida de urgência em julgamento definitivo.



Em casos análogos, o Plenário da Excelsa Corte tem entendido ser oportuno tanto quanto adequado emitir pronunciamento jurisdicional definitivo (ADI 5.098, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADI 4.925, Rel. Min. Teori Zavascki; ADI 4.163, Rel. Min. Cezar Peluso).

Nessa perspectiva, converto esta medida cautelar, ante a prerrogativa contida no art.12, em julgamento definitivo de mérito da ADI, submetendo-a questão à apreciação desta Corte.

O autor da ação atribui inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, à Lei Ordinária Municipal n. 2.770/2020, dizendo que ato normativo invade a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, IX e XI); interfere no direito à livre iniciativa e concorrência, ao prever multa a motociclistas e aos aplicativos nos quais forem cadastrados a esse fim, vulnerando o art. 170, IV e V, da Carta Federal. A conduta importaria descumprimento de obrigação inserta na Carta Constitucional do Estado, art. 1º, *caput*; art. 8º, I, II, “a” e “c”; e IX; art.10, III; art.11, *caput*; e art.149, *caput* e Parágrafo Único, I, II, III e VIII; em violação a princípios da Administração Pública.

Transcrevo o teor da lei impugnada:

Art. 1º. Fica terminantemente proibido no âmbito do Município de Porto Velho o transporte remunerado de passageiro individual em motos particulares cadastradas através de aplicativos, exceto aos **motociclistas regulamentados pela Lei Municipal 1.856/2009**.

Art. 2º. Havendo desrespeito a essa Lei fica o condutor e as empresas solidárias sujeitas à sanção da imposição de multa no valor:

I – 20 UPE;

II – No caso de reincidência se aplicará o valor de 30 UPE;

Art. 3º. Competirá ao Poder Executivo a regulamentação dos procedimentos para a aplicação de multa, bem como para a sua cobrança.

Art. 4º. Os valores auferidos por meio das cobranças da multa referida nesta Lei serão aplicados em políticas públicas voltadas à mobilidade urbana.

Art. 5º. As despesas decorrentes da execução desta Lei ocorrerão à conta de dotações orçamentárias próprias.

Art. 6º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (destaquei)

Sobre a competência legislativa acerca da matéria estabelece a Carta Constitucional de 88:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I – omissis

IX - diretrizes da política nacional de transportes;

.....

XI - trânsito e transporte;



.....

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Como se sabe, sobre o serviço público de transporte, a Carta da República adota a técnica de repartição de competências, apesar do princípio da preponderância, indicando de forma expressa as matérias de competência da União, arts.21 e 22; e dos municípios, art.30; reservando aos Estados-membros as competências não vedadas no texto constitucional competência remanescente, art.25, §1º.

No caso, a União, no exercício de competência legislativa privativa, editou a Lei n. 12.009, de 29 de julho de 2009, regulamentando as atividades em transporte de passageiros, mototaxistas, em entrega de mercadorias e em serviço comunitário de rua; e motoboy, com uso de motocicleta, nos seguintes termos:

Art. 1º Esta Lei regulamenta o exercício das atividades dos profissionais em transportes de passageiros, “mototaxista”, em entrega de mercadorias e em serviço comunitário de rua, e “motoboy”, com o uso de motocicleta, dispõe sobre regras de segurança dos serviços de transporte remunerado de mercadorias em motocicletas e motonetas – moto-frete –, estabelece regras gerais para a regulação deste serviço e dá outras providências. (Vide ADIN 4530)

Art. 2º Para o exercício das atividades previstas no art. 1º, é necessário:

I – ter completado 21 (vinte e um) anos;

II – possuir habilitação, por pelo menos 2 (dois) anos, na categoria;

III – ser aprovado em curso especializado, nos termos da regulamentação do Contran;

IV – estar vestido com colete de segurança dotado de dispositivos retrorrefletivos, nos termos da regulamentação do Contran.

Parágrafo único. Do profissional de serviço comunitário de rua serão exigidos ainda os seguintes documentos:

I – carteira de identidade;

II – título de eleitor;

III – cédula de identificação do contribuinte – CIC;



IV – atestado de residência;

V – certidões negativas das varas criminais;

VI – identificação da motocicleta utilizada em serviço.

Art. 3º São atividades específicas dos profissionais de que trata o art. 1º:

I – transporte de mercadorias de volume compatível com a capacidade do veículo;

II – transporte de passageiros. (Vide ADIN 4530)

Parágrafo único. (VETADO)

Essa lei foi objeto de debate na ADI 4530- Tribunal Pleno - Rel: Min. EDSON FACHIN – J.: 27/03/2020 - Public: 27/05/2020, que findou por declarar sua constitucionalidade, em julgado assim ementado:

Ementa: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.009/2009. REGULAMENTAÇÃO DO TRANSPORTE, POR MEIO DE MOTOCICLETA OU MOTONETA, DE MERCADORIAS (MOTO-FRETE) E DE PASSAGEIROS (MOTOTÁXI). DIREITO À SAÚDE. PROTEÇÃO INSUFICIENTE. ALEGAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA. RAZOABILIDADE. PROPORCIONALIDADE. OBSERVÂNCIA. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. A regulamentação do transporte de mercadorias e de pessoas em motocicletas propicia a fiscalização e o controle da exploração dessa atividade econômica, bem como confere maior segurança aos condutores e usuários dos serviços mediante a exigência de dispositivos de proteção e de determinadas condições para seu exercício. 2. Não procede a alegação de ofensa ao princípio da razoabilidade, haja vista que os requisitos previstos pela lei questionada aplicam-se tanto ao transporte de mercadorias como ao de passageiros, a teor da regulamentação promovida pela Resolução 356/2010 do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN. 3. Ação direta julgada improcedente.

Conquanto a ênfase da reportada lei claramente se volte ao transporte individual de cargas, modalidade moto-frete, dispôs delegando ao Conselho Nacional de Trânsito - Contran regulamentar a atividade de mototáxi, sobrevindo então a Resolução n. 356, 2 de agosto de 2010, estabelecendo “requisitos mínimos de segurança para o transporte remunerado de passageiros (mototáxi) e de cargas (motofrete) em motocicleta e motoneta”, com vista a preservar a segurança do trânsito, dos pedestres, dos condutores e dos passageiros dessa modalidade de transporte, assim impondo, no art. 2º, como obrigatoriedade aos veículos:

I - dispositivo de proteção para pernas e motor em caso de tombamento do veículo, fixado em sua estrutura, conforme Anexo IV, obedecidas as especificações do fabricante do veículo no tocante à instalação;

II - dispositivo aparador de linha, fixado no guidon do veículo, conforme Anexo IV; e



III - dispositivo de fixação permanente ou removível, devendo, em qualquer hipótese, ser alterado o registro do veículo para a espécie passageiro ou carga, conforme o caso, vedado o uso do mesmo veículo para ambas as atividades.

E segue a sobredita resolução:

“Art. 4º Os veículos de que trata o art. 1º deverão submeter-se à inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança.

Art. 5º Para o exercício das atividades previstas nesta Resolução, o condutor deverá:

I - ter, no mínimo, vinte e um anos de idade;

II - possuir habilitação na categoria “A”, por pelo menos dois anos, na forma do artigo 147 do CTB;

III - ser aprovado em curso especializado, na forma regulamentada pelo CONTRAN; e IV - estar vestido com colete de segurança dotado de dispositivos retrorrefletivos, nos termos do Anexo III desta Resolução.

Parágrafo único. Para o exercício da atividade de mototáxi o condutor deverá atender aos requisitos previstos no Art. 329

do CTB.

Art. 6º Na condução dos veículos de transporte remunerado de que trata esta Resolução, o condutor e o passageiro deverão utilizar capacete motociclístico, com viseira ou óculos de proteção, nos termos da Resolução nº 203, de 29 de setembro de 2006, dotado de dispositivos retrorrefletivos, conforme Anexo II desta Resolução.

Art. 7º Além dos equipamentos obrigatórios para motocicletas e motonetas e dos previstos no art. 2º desta Resolução, serão exigidas para os veículos destinados aos serviços de mototáxi alças metálicas, traseira e lateral, destinadas a apoio do passageiro”.

Por outro lado, a Lei Federal n. 12.587/2012, com alterações introduzidas pela Lei n. 13.640/2018, instituiu “as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana”, e, ao atribuir aos municípios a competência para regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros, impôs os exatos limites à competência prevista no art. 30 da Carta Republicana de 88, assim dispondo:

Art. 11. Os serviços de transporte privado coletivo, prestados entre pessoas físicas ou jurídicas, deverão ser autorizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público competente, com base nos princípios e diretrizes desta Lei.

Art. 11-A. Compete exclusivamente aos Municípios e ao Distrito Federal regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei no âmbito dos seus territórios. (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)



Parágrafo único. Na regulamentação e fiscalização do serviço de transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal deverão observar as seguintes diretrizes, tendo em vista a eficiência, a eficácia, a segurança e a efetividade na prestação do serviço: (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

I - efetiva cobrança dos tributos municipais devidos pela prestação do serviço; (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

II - exigência de contratação de seguro de Acidentes Pessoais a Passageiros (APP) e do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVAT); (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

III - exigência de inscrição do motorista como contribuinte individual do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), nos termos da alínea h do inciso V do art. 11 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018) (Regulamento)

Art. 11-B. O serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei, nos Municípios que optarem pela sua regulamentação, somente será autorizado ao motorista que cumprir as seguintes condições: (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

I - possuir Carteira Nacional de Habilitação na categoria B ou superior que contenha a informação de que exerce atividade remunerada; (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

II - conduzir veículo que atenda aos requisitos de idade máxima e às características exigidas pela autoridade de trânsito e pelo poder público municipal e do Distrito Federal; (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

III - emitir e manter o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV); (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

IV - apresentar certidão negativa de antecedentes criminais. (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

Parágrafo único. A exploração dos serviços remunerados de transporte privado individual de passageiros sem o cumprimento dos requisitos previstos nesta Lei e na regulamentação do poder público municipal e do Distrito Federal caracterizará transporte ilegal de passageiros. (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

Extrai-se, portanto, da reportada lei, como limitações atinentes aos postulados da eficiência, eficácia, segurança e efetividade na prestação do serviço: necessidade de cobrança de tributos (artigo 11-A, inciso I); exigência de contratação de seguro (inciso II); exigência de inscrição do motorista como contribuinte individual (inciso III). Relativamente aos requisitos à concessão de autorização para o exercício da atividade: a necessidade de CNH na categoria “B” ou superior que contenha a informação de que exerce atividade remunerada (art. 11-B, inciso I); o atendimento das características do veículo (inciso II); a necessidade de emissão e manutenção de CRLV (inciso III); apresentação de certidão negativa de antecedentes criminais (inciso IV). No tocante aos requisitos mínimos, proteção à segurança, conforto e higiene, qualidade dos serviços e fixação prévia dos valores máximos das tarifas.

Esses são os parâmetros a nortear a competência dos municípios, dita no art.30 da Constituição Federal, sobre a matéria, deles não podendo se afastar, notadamente para inovar.

Na esteira de pacífica orientação do Supremo Tribunal Federal, é inconstitucional a lei municipal que invoca “o argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em regramento de âmbito nacional” (RE n.477.508-AgR/RS, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 03/05/2011), se a





competência constitucional dos Municípios para legislar sobre interesse local não autoriza estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados (RE n. 313060/SP, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 29/11/2005).

Convém destacar que a competência suplementar de que trata o art. 30, II, da Carta da República, autoriza os municípios a especificar, detalhar, adequar ou complementar a lei federal ou estadual; não alcança, entretanto, a possibilidade de criar novas regras, se, nessa condição, deve estar adstrita àquilo que já foi objeto de regramento e que só comporta especificação, e não alteração. Deve, pois, respeitar as normas federais e estaduais existentes, porque a competência suplementar se exerce para regulamentação, aos fins de atender aos interesses locais, ponderadas suas peculiaridades (Moraes, Alexandre de, *Direito Constitucional*, 27ª edição, Editora Atlas, pág. 331).

Dito interesse local só se materializa se houver característica peculiar no município a traduzir circunstâncias específicas, de um modo geral não contempladas pela legislação federal ou estadual, dada sua maior amplitude, justificando a edição de norma municipal especial, desde que a matéria objeto da suplementação se encontre incluída na competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Na hipótese dos autos, como se trata de transporte de passageiros, a matéria se inclui no rol de competências privativas da União de modo a afastar a possibilidade de regramento especial fundado no interesse local.

Sob esse enfoque a lei impugnada viola a Constituição Estadual, arts.122 e 123.

Ora, se a matéria tratada na lei impugnada já foi objeto de regramento em âmbito nacional, permitindo o transporte privado de passageiros por motocicleta, nesse ponto, sem lacunas para complementações, não poderia o município proibir a atividade, tampouco impor restrições ao seu exercício, fora das já constantes da legislação federal, na conformidade de sedimentada orientação jurisprudencial do Pretório Excelso, que sobre o tema do transporte privado individual, em sede de repercussão geral, no RE n.1.054.110/SP (Rel. Min. Marco Aurélio, j. 09/05/2019, DJe de 06/09/2019), fixou as seguintes teses (i) “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”; e (ii) a proibição ou restrição da atividade de transporte individual “é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência” (Tema 967).

Conquanto o aresto se refira a transporte por motorista cadastrado em aplicativo, o fundamento da decisão, prestigiando a livre iniciativa e a livre concorrência, inscritos na Constituição República, e reproduzidos na Carta Estadual, art.149, *caput*, e Parágrafo Único, incisos I, II, III e VIII; além dos parâmetros estabelecidos pela legislação federal, se ajusta ao caso *sub judice*, por envolver transporte privado individual de passageiros, serviço de utilidade pública, passível de regulamentação e fiscalização do município, na conformidade da legislação federal vigente.

Com efeito, da rasa leitura do ato normativo impugnado, abstrai-se que não se restringiu a regulamentar a mobilidade urbana e a segurança viária. Antes, expandiu seus domínios, estabelecendo regramento próprio, proibições ausentes no âmbito federal, para impedir “no âmbito do Município de Porto Velho o transporte remunerado de passageiro individual em motos particulares cadastradas através de aplicativos, exceto aos motociclistas regulamentados pela Lei Municipal 1.856/2009”, em evidente usurpação da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes da política nacional de transportes; e de trânsito e transporte (sucessivamente previstos no art. 22, IX e XI).



O ato impugnado malferiu ainda os dispositivos constitucionais estaduais indicados pelo autor da ação, sem embargo de interferir na livre iniciativa, promover discriminação, vulnerando a impessoalidade enquanto princípio da Administração Pública, ao limitar a atividade a mototaxistas cadastrados nos moldes da Lei Municipal n.1.856/2009, excluindo os cadastrados em aplicativos, em desvalia ao valor social do trabalho.

Posto isso, julgo procedente o pedido, e declaro a inconstitucionalidade da Lei Municipal n.2.770/2020, por vício formal de iniciativa, por usurpação de competência.

Oficie-se.

É como voto.

## EMENTA

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PORTO VELHO. LEI N. 2.770/2020. TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS. MOTOTÁXI. RESTRIÇÃO. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. INTERESSE LOCAL. LIVRE INICIATIVA. IMPESSOALIDADE. VÍCIO FORMAL.*

Se compete aos Municípios regulamentar e fiscalizar o transporte privado individual de passageiros por atuação meramente suplementar, se a matéria é privativa da União, a lei municipal que contraria os parâmetros fixados pelo legislador federal, impondo proibição ou restrição da atividade, não prevista na norma de regência, incorre em vício formal, por usurpação de competência, além de violar os princípios da impessoalidade, ao criar distinção entre brasileiros; e o da livre iniciativa e concorrência, em desvalia ao valor social do trabalho.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da **Tribunal Pleno** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, AÇÃO JULGADA PROCEDENTE NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, À UNANIMIDADE.

Porto Velho, 07 de Março de 2022



Gabinete Des. Daniel Ribeiro Lagos / Desembargador(a) DANIEL RIBEIRO LAGOS

RELATOR



## RELATÓRIO

O Procurador-Geral de Justiça, com apoio no art. 88, III, da Carta Estadual e art. 45, II, item 01, da Lei Complementar Estadual n. 93/1993, propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade, pedindo medida cautelar, em face da Lei n. 2.770/2020, deste município de Porto Velho, que veda o exercício de transporte remunerado privado e individual de passageiros por motocicleta particular, cadastrada em aplicativos, restringindo o exercício do serviço a mototaxistas cadastrados, nos termos da Lei Municipal n.1.856/2009.

Tributa o autor à indigitada lei contém vício formal de iniciativa, dizendo incumbir à União legislar sobre a matéria; e vício material, por deixar de cumprir obrigação inserta na Carta Constitucional do Estado, art. 1º, *caput*; art. 8º, I, II, “a” e “c”; e IX; art.10, III; art.11, *caput*; e art.149, *caput* e Parágrafo Único, I, II, III e VIII; além de interferir no direito à livre iniciativa e concorrência ao prever aplicação de multa a motociclistas e aos aplicativos nos quais forem cadastrados a esse fim, vulnerando também princípios da Administração Pública.

Pediu a concessão de medida cautelar para suspender os efeitos da reportada lei, razão por que, encontrando-se o pedido regular e havendo relevante interesse social na matéria, a instrução seguiu os termos dos arts.10 e 12 da Lei n.9.868/1999.

Notificado, o autor do ato normativo, Presidente da Câmara de Vereadores do município de Porto Velho, prestou as informações por meio de sua Procuradoria-Geral, ressaltando a proteção ao consumidor local, com vista a conter a liberdade indiscriminada no exercício do transporte de privado individual de passageiros, por sujeitar a atividade exercida por mototaxistas já autorizados à fiscalização dos órgãos de controle, proporcionando prestação de serviço mais segura e eficiente. Diz ausentes os requisitos à medida de cautela, pedindo que não seja concedida (ID11640511).

O Procurador-Geral do Estado manifestou-se pela inexistência dos vícios tributados pelo autor à lei. Defende adequação do ato impugnado à lei federal que rege à espécie, Lei n. 12.587/2012, dentro da competência facultada pela Carta Constitucional da República, referendada na Constituição do Estado. Por fim, diz não ser o caso de aplicação do RE n. 1.054.110, julgado pelo Pretório Excelso, que, ao julgar o Tema 967, fixou tese paradigma, declarando inconstitucional a proibição ou restrição da atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo.

No prazo de instrução da ADI, a UBER DO BRASIL TECNOLOGIA LTDA. requereu ingresso no feito como *amicus curiae*, com apoio no art.138 do NCPC e art.7º, §2º, da Lei n.9.868/99, dizendo de seu especial interesse por ser entidade com representatividade em âmbito nacional, tanto quanto pela relevância da matéria posta em discussão.

Ponderando que o conhecimento da requerente, como precursora na atividade de intermediação do transporte individual privado por aplicações de *Internet*, com atuação n'outros Estados, poderia agregar valor ao debate, concedi o ingresso (ID 11997254).

No Ministério Público desta instância, o Sub-procurador-Geral de Justiça, Osvaldo Luiz de Araujo, opinou pela procedência do pedido aos fins de declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 2.770/2020, deste município de Porto Velho.

É, em síntese, o relatório.



## VOTO

### DESEMBARGADOR DANIEL RIBEIRO LAGOS

A Ação Direta de Inconstitucionalidade tem cabimento previsto no art. 88 da Constituição do Estado de Rondônia, encontrando-se o e. Procurador-Geral de Justiça legitimado a ajuizá-la, aos fins de dar início ao processo de controle abstrato do ato normativo municipal, na previsão dos art.88, III, da Constituição do Estado e LCE n.93/93, art. 45, II, item 01.

No que concerne à competência desta e. Corte, está estabelecida no art.109, I, k, do RITJ/RO, por haver hipótese de a lei municipal confrontar norma constitucional estadual de reprodução obrigatória, e, ainda que omissa a Constituição do Estado, o fato não obsta o controle concentrado de constitucionalidade (STF - RE 598.016 – Agr/MA - Min. Eros Grau).

Sobre a medida de cautela em Ação Direta de Inconstitucionalidade, constitui antecipação provisória da tutela jurisdicional, e deve ser submetida à apreciação da Corte, nos termos da Lei Federal n.9.868/99, arts.10 ao 12, que pode converter sua apreciação em julgamento definitivo da ação, desde que a instrução esteja completa; e haja relevância tal que justifique a antecipação.

Na hipótese em testilha, além de todos esses pressupostos se encontrarem atendidos, pois o pedido de cautelar de urgência seguiu o rito intermediário da Lei n.9.868/99, cujos prazos impõem trâmite processual célere sem prejudicar a regular e suficiente instrução, a questão posta em debate versa sobre matéria essencialmente de direito, afeta interesse social relativo ao direito social ao trabalho, de modo que tenho por pertinente e conveniente converter a medida de urgência em julgamento definitivo.

Em casos análogos, o Plenário da Excelsa Corte tem entendido ser oportuno tanto quanto adequado emitir pronunciamento jurisdicional definitivo (ADI 5.098, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADI 4.925, Rel.Min. Teori Zavascki; ADI 4.163, Rel. Min. Cezar Peluso).

Nessa perspectiva, converto esta medida cautelar, ante a prerrogativa contida no art.12, em julgamento definitivo de mérito da ADI, submetendo-a questão à apreciação desta Corte.

O autor da ação atribui inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, à Lei Ordinária Municipal n. 2.770/2020, dizendo que ato normativo invade a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, IX e XI); interfere no direito à livre iniciativa e concorrência, ao prever multa a motociclistas e aos aplicativos nos quais forem cadastrados a esse fim, vulnerando o art. 170, IV e V, da Carta Federal. A conduta importaria descumprimento de obrigação inserta na Carta Constitucional do Estado, art. 1º, *caput*; art. 8º, I, II, “a” e “c”; e IX; art.10, III; art.11, *caput*; e art.149, *caput* e Parágrafo Único, I, II, III e VIII; em violação a princípios da Administração Pública.

Transcrevo o teor da lei impugnada:

Art. 1º. Fica terminantemente proibido no âmbito do Município de Porto Velho o transporte remunerado de passageiro individual em motos particulares cadastradas através de aplicativos, exceto aos motociclistas regulamentados pela Lei Municipal 1.856/2009.

Art. 2º. Havendo desrespeito a essa Lei fica o condutor e as empresas solidárias sujeitas à sanção da imposição de multa no valor:

I – 20 UPF;

II – No caso de reincidência se aplicará o valor de 30 UPF;



Art. 3º. Competirá ao Poder Executivo a regulamentação dos procedimentos para a aplicação de multa, bem como para a sua cobrança.

Art. 4º. Os valores auferidos por meio das cobranças da multa referida nesta Lei serão aplicados em políticas públicas voltadas à mobilidade urbana.

Art. 5º. As despesas decorrentes da execução desta Lei ocorrerão à conta de dotações orçamentárias próprias.

Art. 6º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (destaquei)

Sobre a competência legislativa acerca da matéria estabelece a Carta Constitucional de 88:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I – omissis

IX - diretrizes da política nacional de transportes;

.....

XI - trânsito e transporte;

.....

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Como se sabe, sobre o serviço público de transporte, a Carta da República adota a técnica de repartição de competências, apesar do princípio da preponderância, indicando de forma expressa as matérias de competência da União, arts.21 e 22; e dos municípios, art.30; reservando aos Estados-membros as competências não vedadas no texto constitucional competência remanescente, art.25, §1º.

No caso, a União, no exercício de competência legislativa privativa, editou a Lei n. 12.009, de 29 de julho de 2009, regulamentando as atividades em transporte de passageiros, mototaxistas, em entrega de mercadorias e em serviço comunitário de rua; e motoboy, com uso de motocicleta, nos seguintes termos:

Art. 1º Esta Lei regulamenta o exercício das atividades dos profissionais em transportes de passageiros, “mototaxista”, em entrega de mercadorias e em serviço comunitário de rua, e “motoboy”, com o uso de motocicleta, dispõe sobre regras de segurança dos serviços de transporte remunerado de mercadorias em motocicletas e motonetas – moto-frete –, estabelece regras gerais para a regulação deste serviço e dá outras providências. (Vide ADIN 4530)



Art. 2º Para o exercício das atividades previstas no art. 1º, é necessário:

I – ter completado 21 (vinte e um) anos;

II – possuir habilitação, por pelo menos 2 (dois) anos, na categoria;

III – ser aprovado em curso especializado, nos termos da regulamentação do Contran;

IV – estar vestido com colete de segurança dotado de dispositivos retrorrefletivos, nos termos da regulamentação do Contran.

Parágrafo único. Do profissional de serviço comunitário de rua serão exigidos ainda os seguintes documentos:

I – carteira de identidade;

II – título de eleitor;

III – cédula de identificação do contribuinte – CIC;

IV – atestado de residência;

V – certidões negativas das varas criminais;

VI – identificação da motocicleta utilizada em serviço.

Art. 3º São atividades específicas dos profissionais de que trata o art. 1º:

I – transporte de mercadorias de volume compatível com a capacidade do veículo;

II – transporte de passageiros. (Vide ADIN 4530)

Parágrafo único. (VETADO)

Essa lei foi objeto de debate na ADI 4530- Tribunal Pleno - Rel: Min. EDSON FACHIN – J.: 27/03/2020 - Public: 27/05/2020, que findou por declarar sua constitucionalidade, em julgado assim ementado:

Ementa: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.009/2009. REGULAMENTAÇÃO DO TRANSPORTE, POR MEIO DE MOTOCICLETA OU MOTONETA, DE MERCADORIAS (MOTO-FRETE) E DE PASSAGEIROS (MOTOTÁXI). DIREITO À SAÚDE. PROTEÇÃO INSUFICIENTE. ALEGAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA. RAZOABILIDADE. PROPORCIONALIDADE. OBSERVÂNCIA. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. A regulamentação do transporte de mercadorias e de pessoas em motocicletas propicia a fiscalização e o controle da exploração dessa atividade econômica, bem como confere maior segurança aos condutores e usuários dos serviços mediante a exigência de dispositivos de proteção e de determinadas condições para seu exercício. 2. Não procede a alegação de ofensa ao princípio da razoabilidade, haja vista que os requisitos previstos pela lei questionada aplicam-se tanto ao transporte de mercadorias como ao de passageiros, a teor da regulamentação promovida pela Resolução 356/2010 do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN. 3. Ação direta julgada improcedente.



Conquanto a ênfase da reportada lei claramente se volte ao transporte individual de cargas, modalidade moto-frete, dispôs delegando ao Conselho Nacional de Trânsito - Contran regulamentar a atividade de mototáxi, sobrevivendo então a Resolução n. 356, 2 de agosto de 2010, estabelecendo “requisitos mínimos de segurança para o transporte remunerado de passageiros (mototáxi) e de cargas (motofrete) em motocicleta e motoneta”, com vista a preservar a segurança do trânsito, dos pedestres, dos condutores e dos passageiros dessa modalidade de transporte, assim impondo, no art. 2º, como obrigatoriedade aos veículos:

I - dispositivo de proteção para pernas e motor em caso de tombamento do veículo, fixado em sua estrutura, conforme Anexo IV, obedecidas as especificações do fabricante do veículo no tocante à instalação;

II - dispositivo aparador de linha, fixado no guidon do veículo, conforme Anexo IV; e

III - dispositivo de fixação permanente ou removível, devendo, em qualquer hipótese, ser alterado o registro do veículo para a espécie passageiro ou carga, conforme o caso, vedado o uso do mesmo veículo para ambas as atividades.

E segue a sobredita resolução:

“Art. 4º Os veículos de que trata o art. 1º deverão submeter-se à inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança.

Art. 5º Para o exercício das atividades previstas nesta Resolução, o condutor deverá:

I - ter, no mínimo, vinte e um anos de idade;

II - possuir habilitação na categoria “A”, por pelo menos dois anos, na forma do artigo 147 do CTB;

III - ser aprovado em curso especializado, na forma regulamentada pelo CONTRAN; e IV - estar vestido com colete de segurança dotado de dispositivos retrorrefletivos, nos termos do Anexo III desta Resolução.

Parágrafo único. Para o exercício da atividade de mototáxi o condutor deverá atender aos requisitos previstos no Art. 329

do CTB.

Art. 6º Na condução dos veículos de transporte remunerado de que trata esta Resolução, o condutor e o passageiro deverão utilizar capacete motociclístico, com viseira ou óculos de proteção, nos termos da Resolução nº 203, de 29 de setembro de 2006, dotado de dispositivos retrorrefletivos, conforme Anexo II desta Resolução.

Art. 7º Além dos equipamentos obrigatórios para motocicletas e motonetas e dos previstos no art. 2º desta Resolução, serão exigidas para os veículos destinados aos serviços de mototáxi alças metálicas, traseira e lateral, destinadas a apoio do passageiro”.

Por outro lado, a Lei Federal n. 12.587/2012, com alterações introduzidas pela Lei n. 13.640/2018, instituiu “as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana”, e, ao atribuir aos municípios a competência para regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado





individual de passageiros, impôs os exatos limites à competência prevista no art. 30 da Carta Republicana de 88, assim dispondo:

Art. 11. Os serviços de transporte privado coletivo, prestados entre pessoas físicas ou jurídicas, deverão ser autorizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público competente, com base nos princípios e diretrizes desta Lei.

Art. 11-A. Compete exclusivamente aos Municípios e ao Distrito Federal regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei no âmbito dos seus territórios. (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

Parágrafo único. Na regulamentação e fiscalização do serviço de transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal deverão observar as seguintes diretrizes, tendo em vista a eficiência, a eficácia, a segurança e a efetividade na prestação do serviço: (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

I - efetiva cobrança dos tributos municipais devidos pela prestação do serviço; (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

II - exigência de contratação de seguro de Acidentes Pessoais a Passageiros (APP) e do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVAT); (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

III - exigência de inscrição do motorista como contribuinte individual do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), nos termos da alínea h do inciso V do art. 11 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018) (Regulamento)

Art. 11-B. O serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei, nos Municípios que optarem pela sua regulamentação, somente será autorizado ao motorista que cumprir as seguintes condições: (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

I - possuir Carteira Nacional de Habilitação na categoria B ou superior que contenha a informação de que exerce atividade remunerada; (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

II - conduzir veículo que atenda aos requisitos de idade máxima e às características exigidas pela autoridade de trânsito e pelo poder público municipal e do Distrito Federal; (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

III - emitir e manter o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV); (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

IV - apresentar certidão negativa de antecedentes criminais. (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

Parágrafo único. A exploração dos serviços remunerados de transporte privado individual de passageiros sem o cumprimento dos requisitos previstos nesta Lei e na regulamentação do poder público municipal e do Distrito Federal caracterizará transporte ilegal de passageiros. (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

Extraí-se, portanto, da reportada lei, como limitações atinentes aos postulados da eficiência, eficácia, segurança e efetividade na prestação do serviço: necessidade de cobrança de tributos (artigo 11-A, inciso I); exigência de contratação de seguro (inciso II); exigência de inscrição do motorista como contribuinte individual (inciso III). Relativamente aos requisitos à concessão de autorização para o



exercício da atividade: a necessidade de CNH na categoria “B” ou superior que contenha a informação de que exerce atividade remunerada (art. 11-B, inciso I); o atendimento das características do veículo (inciso II); a necessidade de emissão e manutenção de CRLV (inciso III); apresentação de certidão negativa de antecedentes criminais (inciso IV). No tocante aos requisitos mínimos, proteção à segurança, conforto e higiene, qualidade dos serviços e fixação prévia dos valores máximos das tarifas.

Esses são os parâmetros a nortear a competência dos municípios, dita no art.30 da Constituição Federal, sobre a matéria, deles não podendo se afastar, notadamente para inovar.

Na esteira de pacífica orientação do Supremo Tribunal Federal, é inconstitucional a lei municipal que invoca “o argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em regramento de âmbito nacional” (RE n.477.508-AgR/RS, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 03/05/2011), se a competência constitucional dos Municípios para legislar sobre interesse local não autoriza estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados (RE n. 313060/SP, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 29/11/2005).

Convém destacar que a competência suplementar de que trata o art. 30, II, da Carta da República, autoriza os municípios a especificar, detalhar, adequar ou complementar a lei federal ou estadual; não alcança, entretanto, a possibilidade de criar novas regras, se, nessa condição, deve estar adstrita àquilo que já foi objeto de regramento e que só comporta especificação, e não alteração. Deve, pois, respeitar as normas federais e estaduais existentes, porque a competência suplementar se exerce para regulamentação, aos fins de atender aos interesses locais, ponderadas suas peculiaridades (Moraes, Alexandre de, *Direito Constitucional*, 27ª edição, Editora Atlas, pág. 331).

Dito interesse local só se materializa se houver característica peculiar no município a traduzir circunstâncias específicas, de um modo geral não contempladas pela legislação federal ou estadual, dada sua maior amplitude, justificando a edição de norma municipal especial, desde que a matéria objeto da suplementação se encontre incluída na competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Na hipótese dos autos, como se trata de transporte de passageiros, a matéria se inclui no rol de competências privativas da União de modo a afastar a possibilidade de regramento especial fundado no interesse local.

Sob esse enfoque a lei impugnada viola a Constituição Estadual, arts.122 e 123.

Ora, se a matéria tratada na lei impugnada já foi objeto de regramento em âmbito nacional, permitindo o transporte privado de passageiros por motocicleta, nesse ponto, sem lacunas para complementações, não poderia o município proibir a atividade, tampouco impor restrições ao seu exercício, fora das já constantes da legislação federal, na conformidade de sedimentada orientação jurisprudencial do Pretório Excelso, que sobre o tema do transporte privado individual, em sede de repercussão geral, no RE n.1.054.110/SP (Rel. Min. Marco Aurélio, j. 09/05/2019, DJe de 06/09/2019), fixou as seguintes teses (i) “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”; e (ii) a proibição ou restrição da atividade de transporte individual “é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência” (Tema 967).

Conquanto o aresto se refira a transporte por motorista cadastrado em aplicativo, o fundamento da decisão, prestigiando a livre iniciativa e a livre concorrência, inscritos na Constituição República, e reproduzidos na Carta Estadual, art.149, *caput*, e Parágrafo Único, incisos I, II, III e VIII; além dos parâmetros estabelecidos pela legislação federal, se ajusta ao caso *sub judice*, por envolver transporte privado individual de passageiros, serviço de utilidade pública, passível de regulamentação e fiscalização do município, na conformidade da legislação federal vigente.

Com efeito, da rasa leitura do ato normativo impugnado, abstrai-se que não se restringiu a regulamentar a mobilidade urbana e a segurança viária. Antes, expandiu seus domínios, estabelecendo



regramento próprio, proibições ausentes no âmbito federal, para impedir “no âmbito do Município de Porto Velho o transporte remunerado de passageiro individual em motos particulares cadastradas através de aplicativos, exceto aos motociclistas regulamentados pela Lei Municipal 1.856/2009”, em evidente usurpação da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes da política nacional de transportes; e de trânsito e transporte (sucessivamente previstos no art. 22, IX e XI).

O ato impugnado malferiu ainda os dispositivos constitucionais estaduais indicados pelo autor da ação, sem embargo de interferir na livre iniciativa, promover discriminação, vulnerando a impessoalidade enquanto princípio da Administração Pública, ao limitar a atividade a mototaxistas cadastrados nos moldes da Lei Municipal n.1.856/2009, excluindo os cadastrados em aplicativos, em desvalia ao valor social do trabalho.

Posto isso, julgo procedente o pedido, e declaro a inconstitucionalidade da Lei Municipal n.2.770/2020, por vício formal de iniciativa, por usurpação de competência.

Oficie-se.

É como voto.



## EMENTA

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PORTO VELHO. LEI N. 2.770/2020. TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS. MOTOTÁXI. RESTRIÇÃO. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. INTERESSE LOCAL. LIVRE INICIATIVA. IMPESSOALIDADE. VÍCIO FORMAL.*

Se compete aos Municípios regulamentar e fiscalizar o transporte privado individual de passageiros por atuação meramente suplementar, se a matéria é privativa da União, a lei municipal que contraria os parâmetros fixados pelo legislador federal, impondo proibição ou restrição da atividade, não prevista na norma de regência, incorre em vício formal, por usurpação de competência, além de violar os princípios da impessoalidade, ao criar distinção entre brasileiros; e o da livre iniciativa e concorrência, em desvalia ao valor social do trabalho.

