



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

**Registro: 2019.0000752990**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2110503-93.2019.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "AFASTARAM A PRELIMINAR E JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U. IMPEDIDO O EXMO. SR. DES. ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PEREIRA CALÇAS (Presidente), EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, FERRAZ DE ARRUDA, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA, ALEX ZILENOVSKI, GERALDO WOHLERS, ELCIO TRUJILLO, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, ADEMIR BENEDITO, ARTUR MARQUES, PINHEIRO FRANCO, XAVIER DE AQUINO E MOACIR PERES.

São Paulo, 11 de setembro de 2019

**FERREIRA RODRIGUES**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

Voto nº 34.456

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2110503-93.2019.8.26.0000

Requerente: Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo

Requerido: Prefeito e Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Município de São Paulo. Lei nº 16.901, de 05 de junho de 2018, que revoga a Lei nº 12.609, de 06 de maio de 1998 e altera a Lei nº 14.766, de 18 de junho de 2008, a fim de proibir “a utilização de motocicletas para o transporte de passageiros (moto-táxi), bem como para o transporte de material inflamável ou que possa pôr em risco a segurança do munícipe”.

**PRELIMINAR DE CARÊNCIA DA AÇÃO.** Alegação de que o controle abstrato de leis municipais somente pode ser exercido mediante confronto com a Constituição Estadual (art. 125, § 2º); e que, por isso, seria inadmissível invocar como paradigma constitucional, no caso, a disposição do artigo 22, incisos IX e XI, da Carta Federal, ainda que se argumente com a norma de regulamentação indireta do artigo 144 da Constituição Estadual. **Rejeição.** Regras de competência legislativa que traduzem verdadeiro instrumento de calibração do pacto federativo. Vale dizer, como normas centrais da Constituição Federal, “reproduzidas, ou não” na Constituição Estadual, “incidirão sobre a ordem local”<sup>1</sup>, assim como ocorre com aquelas que dispõem sobre a livre iniciativa e os valores sociais do trabalho, tudo por força do princípio da simetria, a fim de conservar o modelo federalista e os padrões estruturantes do Estado, daí a pertinência de utilização de dispositivos dessa natureza (centrais e estruturantes) no controle abstrato de normas municipais com base na norma remissiva do artigo 144 da Constituição Estadual<sup>2</sup>. Preliminar afastada.

**Normas infraconstitucionais.** Dispositivos que, na verdade, não foram indicados como parâmetro de controle, mas apenas para demonstrar que a União já exerceu sua competência legislativa privativa sobre a matéria; e que os entes federativos não podem dispor de forma contrária à legislação federal. Preliminar de carência da ação rejeitada também sob esse aspecto.

**MÉRITO.** Alegação de ofensa ao princípio do pacto federativo. Reconhecimento. Norma impugnada que não se restringiu a

<sup>1</sup> ADI 2076/AC, Rel. Min. Carlos Veloso, j. 15/08/2002

<sup>2</sup> Como já foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal, “*revela-se legítimo invocar, como referência paradigmática, para efeito de controle abstrato de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e/ou municipais, cláusula de caráter remissivo, que, inscrita na Constituição Estadual, remete, diretamente, às regras normativas constantes da própria Constituição Federal, assim incorporando-as, formalmente, mediante referida técnica de remissão, ao plano do ordenamento constitucional do Estado-membro. Com a técnica de remissão normativa, o Estado-membro confere parametricidade às normas, que, embora constantes da Constituição Federal, passam a compor, formalmente, em razão da expressa referência a elas feita, o 'corpus' constitucional dessa unidade política da Federação, o que torna possível erigir-se, como parâmetro de confronto, para os fins a que se refere o artigo 125, § 2º, da Constituição da República, a própria norma constitucional estadual de conteúdo remissivo*” (AG. REG. NA RECLAMAÇÃO 10.500/SP, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2011).



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

regulamentar questões de mobilidade urbana e segurança viária, mas, em plano bem mais abrangente, estabeleceu regramento próprio (inexistente no âmbito federal) para proibir o transporte privado de passageiros por meio de motocicleta, em evidente usurpação da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes da política nacional de transporte (CF, art. 22, IX) e sobre trânsito e transporte (CF, artigo 22, XI).

União que no exercício de sua competência legislativa privativa já editou a Lei nº 12.009/2009 (regulamentando o exercício das atividades de motofrete e mototaxista) e a Lei nº 12.587/2012 (dispondo sobre política nacional de mobilidade urbana). Assim, se a matéria tratada na lei impugnada já foi objeto de disciplina normativa (em nível nacional), com permissão expressa para o transporte privado de passageiros por motocicleta, nesse ponto sem lacunas ou espaços para complementações, não poderia o município proibir essa atividade, nem impor outras restrições (além daquelas constantes da legislação federal) para o transporte de combustíveis, produtos inflamáveis ou tóxicos, exatamente para garantir o mínimo de unidade normativa almejado pela Constituição Federal.

Não se ignora que tal competência privativa é passível de delegação, ou seja, a União pode transferi-la total ou parcialmente para outro ente federativo, mas, como é sabido, tal é permitido somente em favor dos Estados (e não dos Municípios), e mesmo assim, apenas sobre questões específicas e com autorização de Lei Complementar (parágrafo único, do artigo 22 da Constituição Federal<sup>3</sup>), o que não é o caso.

Supremo Tribunal Federal, ademais, que já consolidou entendimento quanto à inconstitucionalidade lei municipal que invoca “o argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em regramento de âmbito nacional” (RE nº 477.508-AgR/RS, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 03/05/2011), sobretudo porque “a competência constitucional dos Municípios de legislar sobre interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados” (RE nº 313060/SP, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 29/11/2005).

Conforme lição de Gilmar Ferreira Mendes, a atuação municipal, baseada no art. 30, II, da Constituição Federal, “há de respeitar as normas federais e estaduais existentes”, porque a competência suplementar se exerce para regulamentação, “a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das particularidades locais”<sup>4</sup>. No mesmo sentido é o ensinamento de Alexandre de Moraes, para quem a competência suplementar dos municípios consiste “na autorização de regulamentar as

<sup>3</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre (...).

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

<sup>4</sup> “Curso de Direito Constitucional”, Editora Saraiva, 12ª edição, pag. 880.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local”<sup>5</sup>.

Não custa lembrar, ainda, que a Suprema Corte no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.054.110/SP, em sede de repercussão geral, firmou teses (publicadas no DJe de 06/09/2019) no sentido (i) de que “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) de que a proibição ou restrição da atividade de transporte individual “é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência” (Tema 967). Embora esse julgado esteja relacionado a transporte por motorista cadastrado em aplicativo, o fundamento da decisão (prestigiando a livre iniciativa e a livre concorrência e os parâmetros estabelecidos pela legislação federal) se ajusta perfeitamente ao caso em julgamento (que também envolve transporte privado individual de passageiros).

Ação julgada procedente.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo *PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO*, tendo por objeto a **Lei nº 16.901**, de 05 de junho de 2018, do Município de São Paulo, que revoga a **Lei nº 12.609**, de 06 de maio de 1998 e altera a **Lei nº 14.766**, de 18 de junho de 2008 a fim de proibir “*a utilização de motocicletas para o transporte de passageiros (moto-táxi), bem como para o transporte de material inflamável ou que possa pôr em risco a segurança do munícipe*” (fls. 30/31). O autor alega que esse ato normativo invade a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (CF, art. 22, IX e XI), violando, ainda, as disposições do artigo 170, IV e V, da Constituição Federal e do artigo 144 da Constituição Estadual. Pede, ainda, a declaração de inconstitucionalidade **por arrastamento** das Leis Municipais **12.609**, de 06 de maio de 1998 e **14.766**, de 18 de junho de 2008.

Não consta pedido de liminar.

O Prefeito e o Presidente da Câmara Municipal foram notificados e prestaram informações a fls. 339/354 e 364/381.

O Procurador Geral do Estado foi citado (fls. 336/337), mas não se manifestou nos autos (fl. 361).

<sup>5</sup> “Direito Constitucional”, 27ª edição, Editora Atlas, pag. 33).



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

A douta Procuradoria-Geral de Justiça, com as considerações de fls. 524/540, reiterou o pedido de procedência da ação.

É o relatório.

A preliminar de carência da ação (por impossibilidade jurídica do pedido ou falta de interesse processual) é inconsistente e fica rejeitada.

As regras de competência legislativa (assim como aquelas que disponham sobre a livre iniciativa e os valores sociais do trabalho) traduzem verdadeiro instrumento de calibração do **pacto federativo**. Vale dizer, como **normas centrais** da Constituição Federal, "**reproduzidas, ou não**" na Constituição Estadual, "**incidirão sobre a ordem local**"<sup>6</sup>, por força do princípio da simetria, a fim de conservar o modelo federalista e os padrões estruturantes do Estado, daí a possibilidade de utilização de dispositivos dessa natureza (centrais e estruturantes) no **controle abstrato de normas municipais** com base na norma remissiva do artigo 144 da Constituição Estadual:

*"Artigo 144. Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição".*

Como já foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal, *"revela-se legítimo invocar, como referência paradigmática, para efeito de controle abstrato de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e/ou municipais, cláusula de caráter remissivo, que, inscrita na Constituição Estadual, remete, diretamente, às regras normativas constantes da própria Constituição Federal, assim incorporando-as, formalmente, mediante referida técnica de remissão, ao plano do ordenamento constitucional do Estado-membro. Com a técnica de remissão normativa, o Estado-membro confere parametricidade às normas, que, embora constantes da Constituição Federal, passam a compor, formalmente, em razão da expressa referência a elas feita, o 'corpus' constitucional dessa unidade política da Federação, o que torna possível erigir-se, como parâmetro de confronto, para os fins a que se refere o artigo 125, § 2º, da Constituição da República, a própria norma constitucional estadual de conteúdo remissivo"* (AG. REG. NA RECLAMAÇÃO 10.500/SP, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2011).

No mesmo sentido: AgRg na Reclamação nº 10.406/GO, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 26/08/2014; Rcl 2.462, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 06/05/2014; Rcl. 15.826, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 29/10/2013; Rcl. 16.862, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 19.12.2013; Rcl. 16.640, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 20/11/2013; Rcl-AgR 12.653, Pelno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 11/10/2012).

<sup>6</sup> ADI 2076/AC, Rel. Min. Carlos Veloso, j. 15/08/2002



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

É importante considerar, ainda, que as **normas infraconstitucionais** indicadas na petição inicial, na verdade, **não foram invocadas como parâmetro de controle de constitucionalidade**, mas, apenas para demonstrar que a União já exerceu sua competência legislativa privativa sobre a matéria; e que os entes federativos, mesmo argumentando com cláusula de interesse local, não podem dispor de forma contrária, daí porque a preliminar de carência da ação fica rejeitada também sob esse aspecto.

No mérito, a ação é procedente.

A lei acoimada de inconstitucional é aquela constante do documento de fls. 30/31, redigida da seguinte forma:

**LEI Nº 16.901, DE 05 DE JUNHO DE 2018**

Art.1º O art. 1º da Lei Municipal nº 14.766, de 18 de junho de 2008, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º. Fica proibida no Município de São Paulo a utilização de motocicletas para a prestação do serviço de transporte de passageiros (moto-táxi), bem como para o transporte de material inflamável ou que possa pôr em risco a segurança do município.

§ 1º. O descumprimento do disposto nesta lei implicará ao infrator a imposição de multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), sendo que em caso de reincidência a motocicleta será apreendida pelo órgão competente.

§ 2º. O valor da multa de que trata o § 1º deste artigo será atualizado anualmente pela variação do índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, acumulada no exercício anterior, sendo que, no caso de extinção deste índice, será adotado outro índice criado pela legislação federal e que reflita a perda do poder aquisitivo da moeda”.

Art. 2º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

O serviço poderá ser prestado por pessoa física ou por pessoa Jurídica constituída sob a forma de sociedade empresária ou cooperativa, que explore a atividade por meio de frota própria ou de terceiros mediante licença da Prefeitura.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará esta Lei, no que couber, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias a contar da data de sua publicação.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, em especial a Lei Municipal nº 12.609, de 06 de maio de 1998.

Como se nota, a norma impugnada não se restringiu a regulamentar a **mobilidade urbana** e a **segurança viária**, mas, em plano bem mais abrangente, estabeleceu regramento próprio (inexistente no âmbito federal) para **proibir** “a utilização de motocicletas para a prestação do serviço de transporte de passageiros (moto-táxi), bem como para o transporte de material inflamável ou que possa pôr em risco a segurança do município”, em evidente usurpação da competência privativa da União para legislar sobre **diretrizes da política nacional de transporte** (CF, art. 22, IX) e **trânsito** e **transporte** (CF, art. 22, inciso XI).

Aliás, no exercício dessa competência legislativa



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**São Paulo**

(privativa) a União já editou a Lei nº 12.009, de 29 de julho de 2009, regulamentando “o exercício das 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:

LEI Nº 12.009, DE 29 DE JULHO DE 2009.

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.

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.

Parágrafo único. (VETADO)

Art. 4º A [Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997](#), passa a vigorar acrescida do seguinte Capítulo XIII-A:

“CAPÍTULO XIII-A

DA CONDUÇÃO DE MOTO-FRETE

Art. 139-A. As motocicletas e motonetas destinadas ao transporte remunerado de mercadorias – moto-frete – somente poderão circular nas vias com autorização emitida pelo órgão ou entidade executivo de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, exigindo-se, para tanto:

- I – registro como veículo da categoria de aluguel;
- II – instalação de protetor de motor mata-cachorro, fixado no chassi do veículo, destinado a proteger o motor e a perna do condutor em caso de tombamento, nos termos de regulamentação do Conselho Nacional de Trânsito – Contran;
- III – instalação de aparador de linha antena corta-pipas, nos termos de regulamentação do Contran;
- IV – inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança.

§ 1º A instalação ou incorporação de dispositivos para transporte de cargas deve estar de acordo com a regulamentação do Contran.

§ 2º É proibido o transporte de combustíveis, produtos inflamáveis ou tóxicos e de galões nos veículos de que trata este artigo, com exceção do gás de cozinha e de galões contendo água mineral, desde que com o auxílio de **side-car**, nos termos de regulamentação do Contran.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**São Paulo**

Art. 139-B. O disposto neste Capítulo não exclui a competência municipal ou estadual de aplicar as exigências previstas em seus regulamentos para as atividades de moto-frete no âmbito de suas circunscrições.”

Art. 5º O art. 244 da [Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997](#), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 244. ....

VIII – transportando carga incompatível com suas especificações ou em desacordo com o previsto no § 2º do art. 139-A desta Lei;

IX – efetuando transporte remunerado de mercadorias em desacordo com o previsto no art. 139-A desta Lei ou com as normas que regem a atividade profissional dos mototaxistas:

Infração – grave;

Penalidade – multa;

Medida administrativa – apreensão do veículo para regularização.

§ 1º .....” (NR)

Art. 6º A pessoa natural ou jurídica que empregar ou firmar contrato de prestação continuada de serviço com condutor de moto-frete é responsável solidária por danos cíveis advindos do descumprimento das normas relativas ao exercício da atividade, previstas no [art. 139-A da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997](#), e ao exercício da profissão, previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 7º Constitui infração a esta Lei:

I – empregar ou manter contrato de prestação continuada de serviço com condutor de moto-frete inabilitado legalmente;

II – fornecer ou admitir o uso de motocicleta ou motoneta para o transporte remunerado de mercadorias, que esteja em desconformidade com as exigências legais.

Parágrafo único. Responde pelas infrações previstas neste artigo o empregador ou aquele que contrata serviço continuado de moto-frete, sujeitando-se à sanção relativa à segurança do trabalho prevista no [art. 201 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT](#), aprovada pelo [Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943](#).

Art. 8º Os condutores que atuam na prestação do serviço de moto-frete, assim como os veículos empregados nessa atividade, deverão estar adequados às exigências previstas nesta Lei no prazo de até 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias, contado da regulamentação pelo Contran dos dispositivos previstos no [art. 139-A da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997](#), e no art. 2º desta Lei.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

É essa a disciplina normativa que deve prevalecer, por força das disposições do artigo 22, incisos IX e XI, da Constituição Federal.

Conforme lição de Ingo Wolfgang Sarlet, “o exercício da competência legislativa privativa implica o exercício de tal atribuição de forma ampla pelo ente federativo, razão pela qual a mesma se dá de forma 'horizontal', ou seja, **o ente federativo componente esgota toda a amplitude normativa sobre o tema**, independentemente de qualquer regulamentação legislativa complementar a cargo de outro ente federativo, diferentemente, portanto, do que ocorre no exercício da competência legislativa concorrente, onde há uma espécie de exercício 'vertical' de competências legislativa, já que impõe a cooperação e atuação coordenada dos diferentes entes federativos no exercício da mesma” (SARLET, Ingo Wolfgang, MARINONI, Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 3ª ed. Ver. Atual. Ampl. São Paulo; RT 2014, p. 810/811).

Não se ignora que tal competência privativa (**prevista no**





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**artigo 22 da Carta Magna)** é passível de delegação, ou seja, a União pode transferi-la total, ou parcialmente, para outro ente federativo, mas, como é sabido, tal é permitido somente em favor dos Estados (e não dos Municípios), e mesmo assim, **apenas sobre questões específicas** e com **autorização de Lei Complementar** (parágrafo único, do artigo 22 da Constituição Federal<sup>7</sup>), o que não é o caso, **daí a impossibilidade de aproveitamento dessa ressalva para reconhecimento de validade da lei impugnada.**

O mesmo ocorre em relação à ressalva indicada no artigo 139-B da Lei nº 12.009, de julho de 2009, que se refere, na verdade, à **possibilidade de regulamentação das atividades**, e não do trânsito e transporte.

Aliás, a Lei Federal nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012, ao atribuir aos municípios a competência para regulamentar e fiscalizar o serviço de **transporte remunerado privado individual de passageiros**, cuidou de fixar as diretrizes a serem observadas nessa atribuição, referindo-se:

(a) **no que se refere aos postulados da eficiência, eficácia, segurança e efetividade na prestação do serviço:**

- 1 - à necessidade de cobrança de tributos (artigo 11-A, inciso I);
- 2 - à exigência de contratação de seguro (inciso II);
- 3 - à exigência de inscrição do motorista como contribuinte individual (inciso III);

(b) **no que se refere aos requisitos para concessão de autorização para o exercício da atividade:**

- 1 - à necessidade de CNH na categoria “B” ou superior que contenha a informação de que exerce atividade remunerada (art. 11-B, inciso I);
- 2 - ao atendimento das características do veículo (inciso II);
- 3 - à necessidade de emissão e manutenção de CRLV (inciso III);
- 4 - à apresentação de certidão negativa de antecedentes criminais (inciso IV);

(c) **no que se refere aos requisitos mínimos:**

- 1 - à segurança, conforto e higiene, qualidade dos serviços e fixação prévia dos valores máximos das tarifas.

É nesse sentido que deve ser entendida a possibilidade de regulamentação baseada no artigo 30 da Constituição Federal, **afastada, portanto, qualquer hipótese de inovação da norma regulamentada.**

Conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal **padece**

<sup>7</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

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



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**de inconstitucionalidade** a lei municipal que invoca “o argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em regramento de âmbito nacional” (RE nº 477.508-AgR/RS, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 03/05/2011), sobretudo porque “a competência constitucional dos Municípios de legislar sobre interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados” (RE nº 313060/SP, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 29/11/2005).

Releva notar, ainda, que a competência suplementar de que trata o art. 30, II, da Constituição Federal autoriza os municípios a especificar, detalhar, adequar ou complementar a lei federal ou estadual, sem possibilidade, entretanto, de inovar e criar regras diferentes. Afinal, a competência municipal deve ser entendida como complementar (e relacionada) àquilo que já foi objeto de um regramento (geral) que só comporta especificação, e não alteração.

Conforme lição de Gilmar Ferreira Mendes, a atuação municipal, baseada no art. 30, II, da Constituição Federal, “há de respeitar as normas federais e estaduais existentes”, porque a competência suplementar se exerce para regulamentação, “a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das particularidades locais” (“Curso de Direito Constitucional”, Editora Saraiva, 12ª edição, pag. 880).

No mesmo sentido é o ensinamento de Alexandre de Moraes, para quem a competência suplementar dos municípios consiste “na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local” (“Direito Constitucional”, 27ª edição, Editora Atlas, pag. 331).

No presente caso, se a matéria tratada na lei impugnada já foi objeto de regramento (em nível nacional), **com permissão para o transporte privado de passageiros por motocicleta**, nesse ponto sem lacunas ou espaços para complementações, **não poderia o município proibir essa atividade**, nem impor outras restrições (além daquelas constantes da legislação federal) para o transporte de combustíveis, produtos inflamáveis ou tóxicos, **exatamente para garantir o mínimo de unidade normativa almejado pela Constituição Federal**.

Trata-se de posicionamento alinhado à orientação do Supremo Tribunal Federal no que diz respeito à necessidade de fiel observância das normas constitucionais que atribuem à União competência para regular matéria típica de trânsito e transporte (ADI Nº 3.625-MC, Rel. Min. Cezar Peluzo, DJ de 28.08.2006; ADI nº 3.323, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ de 23.09.2005; ADI nº 2.064, Rel. Min. Maurício Correa, DJ de 17.08.2001; ADI nº 2.137-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 12.05.2000; ADI nº 1.704, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 02.02.1998; ADI nº 1.592, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 17.04.1998; ADI nº



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

1.972-MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 22.06.1999; ADI nº 1.973-MC, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ de 22.06.1999; ADI nº 1.479, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 02.08.1996).

Mais especificamente (sobre motofrete e mototáxi):

*“1. Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei do Estado do Pará. 3. Serviço de transporte individual de passageiros prestado por meio de ciclomotores, motonetas e motocicletas. 4. Competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, CF). 5. Precedentes (ADI 2.606/SC). 6. Procedência da ação.” (STF. Plenário. ADI 3.135/PA. Rel.: Min. Gilmar Mendes, j. 1º/8/2006, unânime, DJ. 08.09.2006).*

*“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei do Estado de Minas Gerais. Licenciamento de motocicletas para transporte de passageiros (mototáxi). Competência privativa da União. Inconstitucionalidade formal reconhecida. I – Competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (CF, art. 22, XI). II – Exercício de atribuição pelo Estado que demanda autorização de lei complementar. III – Inexistência de autorização expressa quanto ao transporte remunerado de passageiros por motocicletas. IV – Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei mineira 12.618/97.” (STF. Plenário. ADI 3.136/MG. Rel.: Min. Ricardo Lewandowski, 1º/8/2006, unânime, DJ. 10.11.2006).*

*“Ação direta de inconstitucionalidade. L. Distrital 3.787, de 02 de fevereiro de 2006, que cria, no âmbito do Distrito Federal, o sistema de MOTO-SERVICE – transporte remunerado de passageiros com uso de motocicletas: inconstitucionalidade declarada por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (CF, art. 22, XI). Precedentes: ADIn 2606, Pl., Maurício Corrêa, DJ 7.2.03; ADIn 3.136, 1.08.06, Lewandowski; ADIn 3.135, 09.08.2006, Gilmar.” (STF. Plenário. ADI 3.679-3/DF. Rel.: Min. Sepúlveda Pertence, 18/06/2007, unânime, DJ. 03.08.2007).*

Nesse sentido já decidiu este C. Órgão Especial em caso semelhante:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 4.454, de 13 de novembro de 2017, do Município de Guarujá, que 'autoriza o exercício das atividades dos profissionais em transporte de passageiros, 'mototaxista', com o uso de motocicleta ou triciclo e dá outras providências'. Legislação impugnada que versa*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

*sobre questão atinente ao trânsito e transporte, afeta à competência legislativa privativa da União, nos termos do artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal. Precedentes do Colendo Supremo Tribunal Federal. Previsão legal que trata de matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Vício de iniciativa. Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes. Violação aos artigos 1º, 5º, 47, incisos II, XIV e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Pedido procedente” (ADIN nº 2001771-52.2018.8.26.0000, Rel. Des. Ricardo Anafe, j. 26/09/2018).*

Não custa lembrar, ainda, as orientações mais recentes do Supremo Tribunal Federal sobre esse tema do **transporte privado individual**, com destaque para o que ficou decidido, **em sede de repercussão geral**, no RE nº 1.054.110/SP (Rel. Min. Marco Aurélio, j. 09/05/2019, DJe de 06/09/2019).

Nesse precedente prevaleceram as teses (i) de que *“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) de que *a proibição ou restrição da atividade de transporte individual “é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência”* (Tema 967), **daí o reconhecimento de inconstitucionalidade da norma impugnada também por esse fundamento**, pois, embora esse julgado esteja relacionado a transporte por motorista **cadastrado em aplicativo**, o fundamento da decisão (**prestigiando a livre iniciativa e a livre concorrência e os parâmetros estabelecidos pela legislação federal**) se ajusta perfeitamente ao caso em julgamento, que também envolve transporte privado individual de passageiros (previsto em legislação federal).

Ante o exposto, julga-se a ação procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 16.901, de 05 de junho de 2018, do Município de São Paulo e, por arrastamento, da Lei nº 12.609, de 06 de maio de 1998 e da Lei nº 14.766, de 18 de junho de 2008, todas do Município de São Paulo.

**FERREIRA RODRIGUES**  
Relator