

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E  
REDAÇÃO FINAL

PA R E C E R

**Assunto:** Projeto de Lei Ordinária nº. 292/2025

**Autor:** Ver. Roncallin

**Ementa:** "Institui, no âmbito do Município de Teresina, a regulamentação do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros e mercadorias realizado por motociclistas (motoboys) intermediado por empresas operadoras de aplicativos, no município de Teresina, e dá outras providências."

**Relator (a):** Ver. Fernando Lima

**Conclusão:** Parecer contrário à tramitação, discussão e votação do presente projeto de lei

I – RELATÓRIO:

O ilustre Vereador acima identificado apresentou projeto de lei ordinária cuja ementa é a seguinte: "Institui, no âmbito do Município de Teresina, a regulamentação do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros e mercadorias realizado por motociclistas (motoboys) intermediado por empresas operadoras de aplicativos, no município de Teresina, e dá outras providências."

Justificativa anexada.

É, em síntese, o relatório.

II - EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito pelo(a) autor(a), além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o(a) autor(a) articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.



Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

### III – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL, LEGAL E REGIMENTAL:

O projeto de lei em epígrafe objetiva regulamentar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros realizado por motociclistas (motoboys) intermediado por empresas operadoras de aplicativos no Município de Teresina.

Embora louvável o intento do nobre parlamentar, o projeto de lei em análise não merece prosperar, pois, além de uma afronta direta à livre iniciativa, a proposição acaba por interferir na relação civil-contratual entre o motociclista e a empresa operadora do aplicativo, incorrendo em inconstitucionalidade material e inconstitucionalidade formal orgânica. Ademais, ao prevê reconhecimento formal da atividade de motoboy, também incorre em inconstitucionalidade formal orgânica.

Dentre as regulamentações pretendidas, o parlamentar elenca prazo para validade do cadastro no aplicativo e sua respectiva renovação; impõe à empresa a obrigação de monitoramento de velocidade e rastreamento em tempo real que permita acompanhar a velocidade e localização do motociclista; impõe à empresa o oferecimento de treinamentos periódicos sobre o cumprimento das normas de trânsito defensiva e responsabilidade no transporte de passageiros; dispõe sobre requisitos necessários para o motociclista e para a motocicleta na prestação do serviço; e reconhece a atividade como formal.

Inicialmente, registra-se que, em 2018, foi publicada a Lei federal nº 13.640, de 26 de março de 2018, a qual alterou a Lei nº 12.578, de 03 de janeiro de 2012 (“Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana”), com o objetivo de regulamentar o transporte remunerado privado individual de passageiros. Nessa ambiência, definiu o serviço e elencou diretrizes para eventual regulamentação e fiscalização no âmbito do Município. Observe-se:

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

***X - transporte remunerado privado individual de passageiros: serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas***



*exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede. (Redação dada pela Lei nº 13.640, de 2018)*

*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)*

Ainda, e mais especificamente quanto às condições pessoais impostas aos motoristas do transporte remunerado privado individual, o art. 11-B da Lei nº 12.578, de 03 de janeiro de 2012, prevê o seguinte:

**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)*



Desse modo, vê-se que a legislação federal, a qual o Município deverá ter como parâmetro, define as diretrizes para uma possível regulamentação e fiscalização por parte do Ente, caso assim deseje fazer. Contudo, observe-se que não está a cargo do Município legislar sobre a relação entre o autônomo e a empresa de aplicativo que intermedeia a prestação do serviço. Ademais, convém mencionar que tal relação é reconhecida pelos Tribunais Superiores como sendo de natureza civil, e portanto, fora da seara competência legislativa do Município. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça:

*A relação entre o motorista e a plataforma digital (ex: Uber) é de natureza civil. Isso porque não estão presentes os requisitos caracterizadores da relação de emprego, dentre eles a não eventualidade e a subordinação.*

*A plataforma digital atua apenas como intermediadora da contratação entre motorista e consumidor, configurando prestação de serviço autônomo no contexto da gig economy e da economia compartilhada.*

STJ. 3ª Turma. REsp 2.144.902-MG, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, julgado em 3/12/2024 (Info 838).

Outrossim, as obrigações impostas à empresa operadora de aplicativo, quais sejam, prazo cadastral, sistema de monitoramento e rastreamento, bem como treinamentos periódicos acabam por interferir nesta relação civil e na livre iniciativa da respectiva empresa, incorrendo, portanto, em inconstitucionalidade, já que a competência para tratar de Direito Civil é da União, consoante previsão constitucional:

**Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:**

**I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;**

Quanto à Livre iniciativa, sabe-se que possui cariz constitucional, consubstanciando-se em fundamento da República. Daniel Sarmiento revela que o aludido princípio envolve tanto a liberdade de iniciar uma atividade econômica, *como de organizá-la, geri-la e conduzi-la*. Ademais, o autor sustenta que a livre iniciativa abarca uma série de componentes, muitos



deles também previstos em outros preceitos constitucionais, como liberdade de empresa (art. 170, p.u, CF), a proteção da propriedade privada (art. 5º, XXII e 170, II, CF) – inclusive dos meios de produção – e a autonomia negocial.

Por óbvio, as atividades privadas não ostentam caráter absoluto, cabendo ao poder público condicioná-las ao interesse coletivo. Entretanto, Daniel Sarmento adverte sobre o princípio da Liberdade:

*Em relação à proteção dos direitos do indivíduo, a ideia é de que os seres humanos têm projetos e fazem escolhas também no âmbito da sua vida econômica. (...) A salvaguarda da sua liberdade e personalidade restaria incompleta se não fosse estendida a esta seara a garantia da sua autonomia, diante de pretensões autoritárias ou paternalistas do Estado. (...) Daí porque, a regra geral deve ser a liberdade dos particulares para se engajarem em atividades econômicas, desde que não lesem direitos de terceiros ou interesses relevantes da comunidade.*

Nesse substrato, a tônica é a liberdade do particular para atuar no mercado, autorizando-se o Poder Público a fazê-lo apenas nas hipóteses restritas do art. 173, *caput*, da CF (intervenção direta) ou no que tange à disciplina e fomento (intervenção indireta).

Na seara de intervenção indireta do Estado na atividade econômica em sentido estrito, para regular em âmbito jurídico<sup>1</sup>, ressalta a importância do Poder de Polícia da Administração.

Com efeito, observa-se que o Poder de Polícia se fundamenta na defesa do interesse público e pode restringir ou limitar direitos em benefício da coletividade<sup>2</sup>. Rafael Carvalho<sup>3</sup> aduz que compreende a prerrogativa reconhecida à Administração Pública para restringir e

<sup>1</sup> Maria Silvia Zanella Di Pietro, Limites da função reguladora das Agências diante do princípio da legalidade, 2003, p. 209.

<sup>2</sup> Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966)

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

<sup>3</sup> Oliveira, Rafael Carvalho Rezende, op. cit., p. 318 *et seq*





condicionar, com fundamento na lei, o exercício de direitos, com o objetivo de atender o interesse público.

Apesar disso, a formação dos atos de polícia tem amarras constitucionais, haja vista que a liberdade de iniciativa tem fulcro na CF. Desse modo, a atuação do Estado tem balizas inquebrantáveis, como a proporcionalidade, legalidade e igualdade. É o que preceitua o STF:

*A possibilidade de intervenção do Estado no domínio econômico não exonera o poder público do dever jurídico de respeitar os postulados que emergem do ordenamento constitucional brasileiro. Razões de Estado – que muitas vezes configuram fundamentos políticos destinados a justificar, pragmaticamente, ex parte principis, a inaceitável adoção de medidas de caráter normativo – não podem ser invocadas para viabilizar o descumprimento da própria Constituição. As normas de ordem pública – que também se sujeitam à cláusula inscrita no art. 5º, XXXVI, da Carta Política (RTJ 143/724) – não podem frustrar a plena eficácia da ordem constitucional, comprometendo-a em sua integridade e desrespeitando-a em sua autoridade.*

[RE 205.193, rel. min. Celso de Mello, j. 25-2-1997, 1ª T, DJ de 6-6-1997.]

Ademais, quanto ao intento de reconhecer a atividade do motociclista como formal, regulando a relação entre este e a empresa operadora do aplicativo, vê-se que desnatura a relação civil já mencionada anteriormente, bem como invade competência da União para legislar sobre Direito do Trabalho e condições para o exercício de profissões, consoante previsto na CF:

**Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:**

**I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;**

**[...]**

**XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões; (grifo nosso)**

Quanto ao tema, é válido registrar os ensinamentos de José Afonso da Silva em sua obra intitulada “Curso de Direito Constitucional Positivo”, *in verbis*:

**[...] a Constituição de 1988 buscou resgatar o princípio federalista e estruturou um sistema de repartição de competências que tenta refazer o equilíbrio das relações entre o poder central e os poderes estaduais e**



municipais. (Curso de Direito Constitucional Positivo. 23ª ed., São Paulo, Malheiros, 2008, p.103) (grifo nosso)

Nesse sentido, destaque-se o entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal STF sobre a temática, senão vejamos:

*A Lei 17.115/2017 do Estado de Santa Catarina, ao reconhecer a profissão de condutor de ambulância, bem como estabelecer condicionantes ao exercício da atividade de remoção de acidentados e/ou deslocamento de pacientes em ambulâncias, disciplina matéria de competência legislativa privativa da União (CF, art. 22, I e XVI). [ADI 5.876, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 23-8-2019, P, DJE de 9-9-2019.] (grifo nosso)*

*Profissão de motoboy. Regulamentação. Inadmissibilidade. (...) Competências exclusivas da União. (...) É inconstitucional a lei distrital ou estadual que disponha sobre condições do exercício ou criação de profissão, sobretudo quando essa diga à segurança de trânsito. [ADI 3.610, rel. min. Cezar Peluso, j. 1º-8-2011, P, DJE de 22-9-2011.] Vide ADI 3.679, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 18-6-2007, P, DJ de 3-8-2007 (grifo nosso)*

*A Lei 17.115/2017 do Estado de Santa Catarina, ao reconhecer a profissão de condutor de ambulância, bem como estabelecer condicionantes ao exercício da atividade de remoção de acidentados e/ou deslocamento de pacientes em ambulâncias, disciplina matéria de competência legislativa privativa da União (CF, art. 22, I e XVI). [ADI 5.876, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 23-8-2019, P, DJE de 9-9-2019.] (grifo nosso)*

Feitas as considerações acima, nota-se que os municípios estão autorizados a regulamentar e fiscalizar o transporte remunerado privado individual de passageiros, seguindo as diretrizes previstas na legislação federal, o que em nada se assemelha com a possibilidade de o município dispor sobre relações civis entre o motociclista autônomo e a empresa operadora do aplicativo, e muito menos reconhecer a atividade como formal.

Nas palavras do Ministro Alexandre de Moraes, no julgamento da ADI 7852 MC/SP, “O legislador federal atribuiu ao Municípios a competência para regulamentar certos aspectos da prestação desse serviço, relacionados à segurança dos envolvidos, à possibilidade de fiscalização pelos órgãos de trânsito e à garantia dos direitos sociais dos motoristas”.



Assim, diante das considerações acima expendidas, forçoso é ter que contrariar a pretensão do ilustre proponente, ante a manifesta inconstitucionalidade do projeto em análise.

#### IV – CONCLUSÃO:

Desse modo, a Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação Final opina **CONTRARIAMENTE** à tramitação, discussão e votação do projeto de lei em referência, tendo em vista os fundamentos ora expostos.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de Reunião da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação Final, em 26 de novembro de 2025.

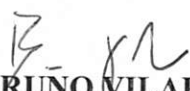


Ver. FERNANDO LIMA  
Relator

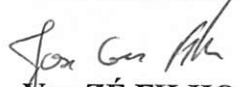
Pelas conclusões do Relator, nos termos do art. 61, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT.




VENÂNCIO CARDOSO  
Presidente



Ver. BRUNO VILARINHO  
Vice-Presidente



Ver. ZÉ FILHO  
Membro



Ver. SAMUEL ALENCAR  
Membro

