

VOTO-VISTA

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA:

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental, ajuizada em 10.9.2018, por Partido Democrático Trabalhista - PDT, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 353/2010 do Município de Formosa/GO, com as alterações pelas Leis ns. 70/2013, 128/2013, 190/2014, 288/2015 e 405/2017, e das Leis ns. 323/2016 e 491/2018 daquele Município.

2. O arguente sustenta que, ao disciplinar naqueles diplomas o serviço de mototáxi no Município de Formosa/GO, teria sido afrontada a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, prevista no inc. XI do art. 22 da Constituição da República, e contrariados os preceitos fundamentais contidos nos incs. III e IV do art. 1º, no *caput*, nos incs. XIII, XX, XXXVI e LIV e no § 1º do art. 5º e no inc. IV do § 4º do art. 60 da Constituição da República.

Argumenta que, pelas leis questionadas, ter-se-ia afrontado as normas gerais contidas nas Leis nacionais n. 12.009/2009, na qual regulamentada a atividade de mototaxista, e n. 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro).

Aponta que, naquelas leis municipais, são impostas *“multas, penalidades e valores que não são previstas ou excedem as das Leis Federais 12.009/2009 e 9.503/1997, são manifestamente inconstitucionais. Como se vê no art. 5º da Lei Municipal 323/2016 e nos artigos 48 e 49 da Lei Municipal 491/2018, com o art. 231 VIII da Lei Federal 9.503/97”*.

Ressalta que *“os atos questionados violam manifestamente os preceitos fundamentais apontados e provados principalmente quanto ao livre exercício da profissão de mototaxista e não obrigatoriedade destes estarem filiados aos donos de pontos e realizarem os pagamentos semanais para estes (Empresas as quais estão explorando e enriquecendo ilicitamente sobre o trabalho dos mototaxistas do município)”*.

Enfatiza o arguente que *“o requerimento do processo administrativo nº 313296 autuado em 18/04/2018 foi formulado pelos mototaxistas que*

reclamam os seus direitos de exercer a profissão sem ser vinculado a Empresa Motoboy e obrigados a pagar a seu dono o valor semanal de R\$ 40,00 que são os MOTOTAXISTAS DA COLINA conforme fotos anexa, no requerimento, mas o município pelos seus gestores resiste para manter o sistema inconstitucional de dez donos de pontos e com renúncia da arrecadação dos impostos municipais devidos dos 280 mototaxistas, como mostrado anteriormente”.

3. Requer a suspensão cautelar da Lei n. 353/2010, com as alterações pelas Leis ns. 70/2013, 128/2013, 190/2014, 288/2015 e 405/2017, e das Leis ns. 323/2016 e 491/2018 do Município de Formosa/GO. No mérito, pede a declaração de inconstitucionalidade dos referidos diplomas.

4. Em 22.10.2018, o Relator, Ministro Luiz Fux, aplicou o rito previsto no art. 12 da Lei n. 9.868/1999.

5. Em suas informações, a Câmara Municipal de Formosa/GO defendeu a improcedência do pedido, pontuando que *“a Lei nº 491/2018 apenas complementou a legislação federal sem colidir com a legislação federal, situação inclusive superada pela jurisprudência”.*

6. A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela parcial procedência do pedido:

“Transporte remunerado de passageiros em motocicletas. Leis do Município de Formosa/GO que disciplinam o serviço de mototáxi e dispõem sobre a fiscalização do serviço municipal de transporte. Ausência de violação à competência legislativa privativa da União para dispor sobre trânsito e transporte (artigo 22, inciso XI da Lei Maior). Os Municípios podem regulamentar a prestação de serviços de mototáxi no âmbito de suas circunscrições, desde que atendam às diretrizes estabelecidas pelo legislador federal. Artigos 21, inciso XX; 30 e 182 da Constituição. Exceção verificada quanto ao disposto no artigo 23 da Lei municipal nº 491/2018, tendo em vista que a regulamentação dos cursos de formação de condutores consiste em matéria de trânsito, competindo a sua regulamentação ao Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN. Ausência de violação às garantias constitucionais da liberdade de exercício profissional e da liberdade de associação. Manifestação pela parcial procedência do pedido formulado pelo arguente”.

7. A Procuradoria-Geral da República pronunciou-se pelo não conhecimento da ação e, se superado o óbice, pela parcial procedência do pedido em parecer com a seguinte ementa:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS 491/2018 E 323/2016 DO MUNICÍPIO DE FORMOSA/GO. REGULAMENTAÇÃO DO SERVIÇO DE MOTOTÁXI E ESTABELECIMENTO DE REGRAS PARA A FISCALIZAÇÃO DO TRANSPORTE REMUNERADO DE PASSAGEIROS. ALEGADA OFENSA AO SISTEMA DE REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. POSSIBILIDADE DE AJUIZAMENTO DE AÇÃO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL. MÉRITO. SERVIÇO DE MOTOTÁXI. TRÂNSITO E TRANSPORTE. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO. ART. 21, XI, DA CF/1988. PRECEDENTES. VIGÊNCIA DA LEI FEDERAL 12.009/09 E DE RESOLUÇÕES DO CONTRAN. ESPAÇO RESTRITO PARA A ATUAÇÃO LEGISLATIVA MUNICIPAL. VALIDADE DA PREVISÃO MUNICIPAL DE SANÇÕES DECORRENTES DA REALIZAÇÃO DE TRANSPORTE IRREGULAR, CONSOANTE DECISÃO RECENTE DO STF. INVALIDADE DO CONDICIONAMENTO DA LIBERAÇÃO DO VEÍCULO AO PAGAMENTO DE MULTA. PARECER PELO NÃO CONHECIMENTO OU, CONHECIDA A AÇÃO, PELA PARCIAL PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS. 1. Impede o conhecimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental a possibilidade de ajuizamento de ação de controle de constitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local, cabível quando invocadas como parâmetro de controle normas de reprodução obrigatória nas Constituições estaduais. 2. É inconstitucional, por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 21, XI, CF/1988), lei municipal que regulamenta o serviço de mototáxi. Precedentes. 3. Não resulta em usurpação de competência legislativa da União a previsão, em lei municipal, de normas direcionadas à fiscalização da regularidade do transporte remunerado de passageiros e da sanção correspondente, por se situarem no campo de regulamentação da prestação do serviço público. 4. Não é válido o condicionamento da restituição do veículo apreendido de transporte coletivo ou individual de passageiros ao pagamento de multa administrativa, por incorrer em ofensa ao devido processo legal, ao contraditório, à ampla defesa e ao direito de propriedade, consistindo tal prática em mecanismo indevido de cobrança. Parecer pelo não

conhecimento da arguição e, no mérito, pela parcial procedência, para que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei 491/2018 e do parágrafo único do art. 6º da Lei 323/2016, ambas do Município de Formosa/GO”.

8. Na sessão de julgamento do Plenário Virtual de 28.8.2019 a 4.9.2020, o Ministro Relator Luiz Fux conheceu parcialmente da arguição de descumprimento de preceito fundamental e, na extensão, julgou parcialmente procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade dos incisos I e II do *caput* do artigo 5º e do artigo 26 da Lei 491/2018 do Município de Formosa/GO.

Acompanharam-no os Ministros Marco Aurélio, Alexandre de Moraes e Ricardo Lewandowski.

O Ministro Edson Fachin proferiu voto pelo não conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

9. Formulei pedido de vista dos autos para melhor análise da matéria.

Aptidão parcial da petição inicial

10. Embora o arguente tenha formulado pedido de declaração de inconstitucionalidade das Leis do Município de Formosa/GO ns. 353/2010, 70/2013, 128/2013, 190/2014, 288/2015, 405/2017, 323/2016 e 491/2018, desenvolveu fundamentação do pedido inicial apenas em relação a dois pontos: a) a exigência de que mototaxistas sejam vinculados a empresas (“donas de pontos”) para o exercício da profissão, posta nos arts. 5º e 26 da Lei n. 491/2018; b) a previsão de sanções administrativas a mototaxistas dos arts. 48 e 49 da Lei n. 491/2018 e do art. 5º da Lei n. 323/2016.

Como destacou o Ministro Relator Luiz Fux em seu voto, o conhecimento da ação deve, portanto, limitar-se àqueles dispositivos, porque não se admite dedução genérica das ações do controle abstrato de constitucionalidade.

Este Supremo Tribunal Federal consolidou jurisprudência no sentido de que o “*pedido articulado em termos meramente genéricos desatende*

pressuposto para desenvolvimento adequado do processo” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 282, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, DJe de 28.11.2019).

Ademais, “a jurisprudência do STF é firme no sentido de que não se conhece de ADI em que a petição inicial seja insuficientemente fundamentada, por conta da ausência de particularização pontual da motivação a justificar a declaração da invalidade do diploma legislativo” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.144, Relator o Ministro Edson Fachin, DJe de 31.10.2018) .

Confira-se, ainda, por exemplo:

“PROCESSO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. DESCABIMENTO DE ADITAMENTO. II – PROCESSO LEGISLATIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. EMENDA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL QUE PREVÊ AFASTAMENTO DE MEMBROS DA ALTA ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. I – Não conhecimento da ação quanto à pretendida declaração de inconstitucionalidade do art. 111, §§ 1º e 2º, da Carta Estadual de Roraima, por não indicação dos fundamentos jurídicos do pedido (Lei nº 9.868/1999, art. 3º, I). II – Não conhecimento do aditamento à inicial quanto à nova redação do inciso XVIII do art. 33 da Constituição Estadual, dada pela EC nº 30/2012, haja vista que o dispositivo original está em debate na ADI 2.167 e não foi impugnado na inicial. III – Procedência do pedido quanto aos incisos XXXI e XXXII do art. 33 da Constituição Estadual, por tratarem de regime jurídico de servidores públicos sem observar a iniciativa privativa do Chefe do Executivo. IV – Ação conhecida em parte, e, na parte conhecida, julgada procedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.284, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJe de 15.6.2015)

11. Acompanho o voto do Ministro Relator quanto ao conhecimento parcial da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, examinando-se o mérito apenas dos artigos 5º, 26, 48 e 49 da Lei 491/2018 e o artigo 5º da Lei 323/2016 do Município de Formosa/GO.

Cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental

12. É o objeto nesta arguição de descumprimento de preceito fundamental a validade constitucional de normas municipais.

Dispõe-se no § 1º do art. 102 da Constituição da República:

“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: (...)

§ 1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei” .

Nos termos do *caput* do art. 1º da Lei n. 9.882/1999, o objetivo da arguição de descumprimento de preceito fundamental é *“evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”* .

O inc. I do parágrafo único da Lei n. 9.882/99 estabelece que a arguição de descumprimento de preceito fundamental também é cabível *“quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal , incluídos os anteriores à Constituição”*.

Cabível é a arguição de descumprimento de preceito fundamental questionada em face de lei municipal.

13. Está atendido também o princípio da subsidiariedade pela demonstração da relevância de controvérsia sobre a validade das normas municipais em face de princípios constitucionais, com destaque ao da livre iniciativa, pelo qual vedada a imposição de restrições desproporcionais a agentes econômicos.

O art. 4º, § 1º, da Lei n. 9.882/99 é expresso quanto à vedação do ajuizamento da arguição *“ quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”* . Entretanto, a regra não significa que o ajuizamento da arguição somente seria possível se esgotados todos os meios admitidos na lei processual para

“afastar a lesão no âmbito judicial. Uma leitura mais cuidadosa há de revelar (...) que na análise sobre a eficácia da proteção de preceito

fundamental nesse processo deve predominar um enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva . Em outros termos, o princípio da subsidiariedade – inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão -, contido no § 1º do art. 4º da Lei n. 9.882, de 1999, há de ser compreendido no contexto da ordem global. Nesse sentido, se se considera o caráter enfaticamente objetivo do instituto (o que resulta, inclusive, da legitimação ativa), meio eficaz de sanar a lesão parece ser aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata” (MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança . 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 501).

Sobre o princípio da subsidiariedade, realçou o Ministro Ricardo Lewandowski no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 99:

“(...) a ação de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) constitui via estreita, ação especial, somente admissível se atendidos determinados pressupostos estabelecidos na lei de regência. Dentre esses pressupostos destaca-se o princípio da subsidiariedade, segundo o qual não deve ser permitida a utilização da ADPF quando houver outro meio eficaz de sanar a lesividade (art. 5º, § 1º, Lei 9.882/99).

Conforme entendimento desta Corte sobre o tema, embora, em princípio, deva-se ter em mente, para efeito de aferição da subsidiariedade, os demais processos objetivos previstos no ordenamento jurídico , a exigência refere-se, precisamente, à inexistência de outro meio capaz de oferecer provimento judicial com eficácia ampla, irrestrita e imediata no caso concreto.

É o que se depreende da leitura de trecho do voto do Relator na ADPF 33-MC, Ministro Gilmar Mendes:

*‘ Assim, tendo em vista o caráter acentuadamente objetivo da arguição de descumprimento, o juízo de subsidiariedade há de ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional. Nesse caso, cabível a ação direta de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade, não será admissível a arguição de descumprimento. Em sentido contrário, não sendo admitida a utilização de ações diretas de constitucionalidade ou inconstitucionalidade – isto é, **não se verificando a existência de meio apto para solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata** - , há de se entender possível a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental. (...)*

É que as ações originárias e o próprio recurso extraordinário não parecem, as mais das vezes, capazes de resolver a controvérsia constitucional de forma geral, definitiva e imediata.’ (sem grifos no original).

Bem examinados aos autos, entendo ser possível, no caso concreto, ao menos em tese, a obtenção do provimento pretendido de forma ampla, geral e imediata, pela utilização de outras medidas processuais. Essa circunstância, por si só, é suficiente para afastar a via utilizada (...)" (decisão monocrática, DJ 22.3.2007).

Este Supremo Tribunal assentou, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 33, que:

"É fácil ver também que a fórmula da relevância do interesse público para justificar a admissão da arguição de descumprimento (explícita no modelo alemão) está implícita no sistema criado pelo legislador brasileiro, tendo em vista, especialmente, o caráter marcadamente objetivo que se conferiu ao instituto.

Dessa forma, o Supremo Tribunal Federal sempre poderá, ao lado de outros requisitos de admissibilidade, emitir juízo sobre a relevância e o interesse público contido na controvérsia constitucional .

Essa leitura compreensiva da cláusula da subsidiariedade contida no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882, de 1999, parece solver, com superioridade, a controvérsia em torno da aplicação do princípio do exaurimento das instâncias.

Assim, é plausível admitir que o Tribunal deverá conhecer da arguição de descumprimento toda vez que o princípio da segurança jurídica restar seriamente ameaçado, especialmente em razão de conflitos de interpretação ou de incongruências hermenêuticas causadas pelo modelo pluralista de jurisdição constitucional, desde que presentes os demais pressupostos de admissibilidade .

Refuta-se, com tais considerações, o argumento também trazido pelo amicus curiae de que a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental não respeitou o contido no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99."

Nesse mesmo sentido decidiu o Plenário deste Supremo Tribunal no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 216, de minha relatoria, julgada em 14.3.2018.

14. Observado o princípio da subsidiariedade, admito a arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Mérito: sobre a exigência de se vincularem mototaxistas a empresas ou cooperativas para o exercício da profissão (arts. 5º e 26 da Lei n. 491/2018)

15. Tem-se nos arts. 5º e 26 da Lei n. 491/2018, nos quais são estabelecidas exigências para que se vinculem os mototaxistas a empresas ou cooperativas credenciadas ao Município para a exploração da atividade, fixando-se número reduzido de autorizações a mototaxistas autônomos:

“Art. 5º - O Órgão Gestor disponibilizará para a prestação de serviço na modalidade mototáxi, objeto desta Lei, o número de 318 (trezentos e oito) autorizações para mototaxistas sendo:

I - 280 (duzentos e oitenta) disponibilizadas para pontos fixos;

II - 28 (vinte e oito) disponibilizadas para condutores autônomos;

III - 10 (dez) disponibilizadas para Triciclos”.

“Art. 26 - Os autorizatários deverão organizar-se em Empresas Prestadoras de Serviços de Mototáxi (EPS) e/ou Cooperativas regulares junto ao Órgão Gestor”.

16. Na espécie, pelas normas desobedeceram-se os preceitos fundamentais da liberdade de iniciativa, de concorrência e de associação previstos, respectivamente, no *caput* e inc. IV do art. 170 e no inc. XVII do art. 5º da Constituição da República.

A atividade de mototaxista, regulamentada pela Lei nacional n. 12.009/2009, foi condicionada, no Município de Formosa/GO, a que o profissional esteja integrado em empresa ou cooperativa.

Também pela lei municipal, disponibilizaram-se apenas vinte e oito autorizações a motociclistas autônomos em detrimento de outras duzentas e oitenta autorizações destinadas a empresas de mototáxi, quadro revelador de injustificada restrição ao direito de mototaxistas de exercerem a atividade econômica de maneira autônoma, desde que atendidos os requisitos da Lei nacional n. 12.009/2009 e da Resolução n. 356/2010 do Conselho Nacional de Trânsito:

Lei n. 12.009/2009

“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”.

Resolução CONTRAN n. 356/2010

“Art. 1º Os veículos tipo motocicleta ou motoneta, quando autorizados pelo poder concedente para transporte remunerado de cargas (motofrete) e de passageiros (mototáxi), deverão ser registrados pelo Órgão Executivo de Trânsito do Estado e do Distrito Federal na categoria de aluguel, atendendo ao disposto no art. 135 do CTB e legislação complementar.

Art. 2º Para efeito do registro de que trata o artigo anterior, os veículos deverão ter:

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.

Art. 3º Os pontos de fixação para instalação dos equipamentos, bem como a capacidade máxima admissível de carga, por modelo de veículo serão comunicados ao DENATRAN, pelos fabricantes, na ocasião da obtenção do Certificado de Adequação à Legislação de Trânsito (CAT), para os novos modelos, e mediante complementação de informações do registro marca/modelo/versão, para a frota em circulação.

§ 1º As informações do caput serão disponibilizadas no manual do proprietário ou boletim técnico distribuído nas revendas dos veículos e nos sítios eletrônicos dos fabricantes, em texto de fácil compreensão e sempre que possível auxiliado por ilustrações.

§ 2º As informações do parágrafo anterior serão disponibilizados no prazo de 270 (duzentos e setenta) dias a contar da data de publicação desta Resolução para os veículos lançados no mercado nos últimos 5 (cinco) anos e em 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias, também contados da publicação desta Resolução, passarão a constar do manual do proprietário, para os veículos novos nacionais ou importados.

§ 3º A capacidade máxima de tração deverá constar no Certificado de Registro (CRV) e no Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo (CRLV).

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 art. 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.

CAPÍTULO II DO TRANSPORTE DE PASSAGEIROS (MOTOTÁXI)

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”.

17. Os Municípios detém competência sobre a matéria relativa a seus serviços e a atividade de que aqui se cuida é tida como serviço público especial.

A despeito de competir privativamente à União legislar sobre trânsito e transporte (inc. XI do art. 22 da Constituição), deve ser realçado que o Municípios pode complementar, no que couber, a legislação nacional e a estadual, com base no previsto no inc. I do art. 30 da Constituição da República.

É o que também está no Código de Trânsito Brasileiro, em matéria de legislação sobre transporte individual de passageiros:

Lei n. 9.503/1997

“Art. 107. Os veículos de aluguel, destinados ao transporte individual ou coletivo de passageiros, deverão satisfazer, além das exigências previstas neste Código, às condições técnicas e aos requisitos de segurança, higiene e conforto estabelecidos pelo poder competente para autorizar, permitir ou conceder a exploração dessa atividade”.

Nem poderia ser diferente, pois cabe ao Município disciplinar assuntos de interesse local (inc. I do art. 30 da Constituição), organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços locais (inc. V do art. 30 da Constituição), sendo também responsáveis por zelar pela higidez das atividades realizadas mediante sua autorização.

Cabe ao Município, com base no art. 182 da Constituição da República, o dever-poder de executar a política de desenvolvimento urbano para a ordenação do pleno desenvolvimento das função social da cidade e garantia do bem estar dos seus habitantes.

18. Sem embargo, as normas que submetem à autorização do poder público municipal o exercício de determinadas atividades de utilidade pública – como a de mototáxi - devem respeito aos princípios e regras constitucionais, principalmente ao postulado da proporcionalidade, decorrência do devido processo legal, pelo qual se proíbe a proteção deficitária de bens jurídicos e a restrição demasiada de liberdades públicas.

Ao examinar a constitucionalidade de lei paulistana na qual se proibia o uso de carros particulares cadastrados em aplicativos para o transporte remunerado individual de pessoas (Recurso Extraordinário com

Repercussão Geral n. 1.05.110, Relator o Ministro Roberto Barroso, DJe de 6.9.2019), este Supremo Tribunal Federal destacou ser “*contrário ao regime de livre iniciativa e de livre concorrência a criação de reservas de mercado em favor de atores econômicos já estabelecidos, com o propósito de afastar o impacto gerado pela inovação no setor; (iii) a possibilidade de intervenção do Estado na ordem econômica para preservar o mercado concorrencial e proteger o consumidor não pode contrariar ou esvaziar a livre iniciativa, a ponto de afetar seus elementos essenciais. Em um regime constitucional fundado na livre iniciativa, o legislador ordinário não tem ampla discricionariedade para suprimir espaços relevantes da iniciativa privada*” .

19. Comprova-se, assim, inconstitucionalidade dos incisos I e II do *caput* do art. 5º e do art. 26 da Lei 491/2018 do Município de Formosa/GO.

Mérito: fixação legal de penalidades e multas (arts. 48 e 49 da Lei n. 491/2018 e art. 5º da Lei n. 323/2016)

20. Nos arts. 48 e 49 da Lei n. 491/2018 e no art. 5º da Lei n. 323/2016 de Formosa/GO são definidas infrações e penalidades administrativas:

Lei n. 491/2018

“Art. 48 - As infrações tipificadas a seguir são consideradas ‘GRAVES’ e penalizadas com multa pecuniária pelo Órgão Gestor, no valor de R\$ 450,00 (quatrocentos e cinquenta reais), sem prejuízo das penalidades previstas no Código de Trânsito Brasileiro:

I - Transitar com excesso de passageiro no veículo;

II - Executar a atividade de mototaxista sem estar devidamente cadastrado junto ao Órgão Gestor;

III - Deixar de devolver, ao final do serviço, equipamento da EPS que esteja em seu poder;

IV - Não conter o número de autorização aposto no veículo, tipo sanguíneo no capacete, em local e dimensões de acordo com o padrão definido pelo Órgão Gestor;

V - Desacatar agente de trânsito a serviço de fiscalização pelo Órgão Gestor.

VI - Utilizar-se do anonimato ou retirar o colete identificador para a prática de transgressão;

VII - Deixar de cumprir ou de fazer cumprir normas na esfera de suas atribuições;

VIII - Cobrar valor da corrida acima do estipulado em planilha tarifária;

IX - Deixar de providenciar, a tempo, por negligência ou incúria, medidas para sanar irregularidades com relação ao condutor e veículo de trabalho;

X - Ofender, provocar ou desafiar seus companheiros de trabalho, por atos, gestos ou palavras;

XI - Travar discussão, rixa ou luta corporal com seu igual;

XII - Deixar o titular de permanecer na EPS pelo período estipulado conforme a presente Lei.

Art. 49 - As seguintes infrações são consideradas 'GRAVÍSSIMAS' e penalizadas com multa pecuniária, pelo Órgão Gestor, no valor R\$ 600,00 (seiscentos reais), sem prejuízo das penalidades previstas no Código de Trânsito Brasileiro:

I - A Empresa (EPS) conceder ou autorizar o transporte de passageiros Mototáxi, sem estar devidamente cadastrado junto ao órgão Gestor SMT;

II - Transitar com veículos em condições precárias de funcionamento, segurança, higiene ou conservação;

III - Colocar em risco a integridade física do passageiro;

IV - Executar o serviço de transporte de passageiros, estando com a autorização vencida, suspensa ou cassada, ou ainda, estando sem ela; autorizatário, de forma que ao atingir o limite de 20 (vinte) pontos será suspenso da atividade por 01 (um) ano, período em que terá sua autorização recolhida pelo Órgão Gestor.

§ 1º O mototaxista que com autorização suspensa, que for flagrado exercendo a atividade de transporte de passageiros, estará impedido de receber nova autorização por 05 (cinco) anos.

§ 2º A pontuação será mensurada seguindo a ordem numérica levando em conta a gravidade da infração cometida, na forma seguinte:

I - Infração LEVE = 03 (três) pontos;

II - Infração MÉDIA = 04 (quatro) pontos;

III - Infração GRAVE = 05 (cinco) ponto;

IV - Infração GRAVÍSSIMA = 07 (sete) pontos."

Lei n. 323/2016

"Art. 5º Serão aplicadas às pessoas físicas ou jurídicas que realizarem transporte irregular de passageiros as seguintes sanções:

I - multa de R\$ 1.000,00 (um mil reais);

II - apreensão do veículo.

§ 1º O valor da multa prevista no inciso I deste artigo será duplicado quando da reincidência.

§ 2º A autoridade competente instaurará o devido processo administrativo, observadas as disposições legais aplicáveis, para processamento do auto de infração.

§ 3º As multas deverão ser recolhidas aos cofres municipais e destinadas para a melhoria e educação no trânsito."

21. No exercício da competência privativa da União para legislar privativamente sobre trânsito e transporte, no Código de Trânsito Brasileiro (Lei n. 9.503/1997) se põe o rol de infrações e penalidades pelo descumprimento às regras de trânsito.

Há de se ter atenção a que o Município, no exercício da competência para legislar sobre assuntos de interesse local e disciplinar os seus serviços públicos e atividades autorizadas ao particular, deve desempenhar o poder de polícia, seja sob o aspecto normativo, estabelecendo infrações e penalidades em abstrato pelo descumprimento às posturas municipais, seja por atos executórios de fiscalização.

22, É o que se tem na espécie. Os preceitos mencionados zelam pela proibidade e regularidade de atividade autorizada pelo poder público municipal.

Este item direciona-se não à segurança do trânsito ou transporte, mas ao controle de atividade regulada, decorrente de ato precário e revogável pelo município.

Ao julgar o Recurso Extraordinário com Repercussão Geral n. 661.702 /DF (Relator o Ministro Marco Aurélio, DJe de 19.5.2020), este Supremo Tribunal reconheceu a validade constitucional de norma do Distrito Federal pela qual estabelecida a infração de transporte remunerado de passageiros não autorizado.

Naquele julgamento, remarcou o Ministro Marco Aurélio, em voto condutor, que *“a infração administrativa nele descrita se faz voltada a impedir o cometimento de fraude contra o transporte público coletivo de passageiros. Em síntese, é a fraude o núcleo da previsão. Buscou o legislador distrital coibir, no âmbito do interesse estritamente local, a prática, de forma remunerada e sem prévia autorização dos órgãos governamentais, de transporte de pessoas, à margem da regulamentação para o desempenho da atividade”*.

E acrescentou o Ministro Marco Aurélio que *“O legislador federal, ao vedar, no artigo 231, inciso VIII, da Lei nº 9.503/1997 – Código de Trânsito*

Brasileiro –, a conduta de ‘transitar com o veículo efetuando transporte remunerado de pessoas ou bens, quando não for licenciado para esse fim, salvo casos de força maior ou com permissão da autoridade competente’ visa tutelar bem jurídico diverso. É dizer: pretende obstar, sem nenhuma relação com o sistema de transporte coletivo de pessoas, a utilização de veículo automotor para transporte remunerado de pessoas e, até mesmo, de bens, quando não licenciado para tal fim. A despeito da proximidade das aludidas infrações administrativas, possuem campos distintos . Enquanto, no âmbito distrital, o objeto é a higidez do serviço público de transporte coletivo de passageiros, no federal, o móvel é a segurança no trânsito, no que vedada a prática desautorizada não apenas da condução de pessoas, mas também de coisas, estas não alcançadas pela previsão distrital. No primeiro, o foco é o transporte coletivo de pessoas a ser procedido a partir da concessão. No segundo, a circulação viária de pessoas e coisas. A casuística é rica e o enquadramento de cada situação, num ou noutro tipo infracional, respeitada a vedação da dupla punição pelo mesmo fato, é tarefa das instâncias ordinárias, consideradas as provas reunidas no processo”.

Proclamou-se naquele Recurso Extraordinário n. 661.702/DF a seguinte tese de repercussão geral: *“Surge constitucional previsão normativa local voltada a coibir fraude condicionado o serviço público de transporte coletivo, e inconstitucional o condicionamento de liberação de veículo apreendido ao pagamento de multas, preços públicos e demais encargos decorrentes de infração”.*

Assim, na esteira da compreensão deste Supremo Tribunal sobre o tema, não se comprova inconstitucionalidade nos arts. 48 e 49 da Lei n. 491/2018 e do art. 5º da Lei n. 323/2016 de Formosa/GO.

23. Pelo exposto, **conheço parcialmente da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental e, nessa extensão, voto no sentido de julgar parcialmente procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade dos incisos I e II do caput do artigo 5º e do artigo 26 da Lei 491/2018 do Município de Formosa/GO.**