

VOTO

O Senhor Ministro Luiz Fux (Relator): Senhor Presidente, eminentes pares, ilustre representante do Ministério Público, senhores advogados aqui presentes, a controvérsia posta em debate cinge-se à constitucionalidade da Lei 491/2018 do Município de Formosa/GO, que disciplina o serviço de mototáxi no âmbito desse Município; das Leis municipais 353/2010, 70/2013, 128/2013, 190/2014, 288/2015 e 405/2017, revogadas pela referida Lei municipal 491/2018, que versavam o mesmo tema; e da Lei 323/2016 do Município de Formosa/GO, que dispõe sobre a fiscalização do transporte municipal coletivo ou individual de passageiros.

Como parâmetro de controle, foram indicados os artigos 1º, III e IV; 5º, *caput*, XIII, XX, XXXVI, LIV e § 1º; 22, XI; e 60, § 4º, IV, da Constituição Federal.

Em síntese, o requerente alega que as normas impugnadas teriam incorrido em inconstitucionalidade formal, por tratarem de trânsito e transporte, matéria de competência legislativa privativa da União, e por violarem o disposto em normas gerais sobre o tema, dentre as quais cita as Leis Federais 12.009/2009 e 9.503/1997 e o Código Tributário Municipal. Aduz, ainda, que a obrigação de os mototaxistas se organizarem em Empresas Prestadoras de Serviços de Mototáxi (EPS) e/ou Cooperativas, com cobrança de contribuição, seria ofensiva às liberdades associativa e de exercício profissional.

Preliminares

O cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental contra leis municipais

Ab initio, reconheço o cabimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, máxime por envolver discussão

sobre a compatibilidade de legislação municipal com a Constituição Federal, consoante expressamente admitido pelo artigo 1º, I, da Lei federal 9.882/1999. Com efeito, não há controvérsia na jurisprudência desta Corte quanto ao cabimento de ADPF em face de lei municipal, adotando-se como parâmetro de controle preceito fundamental contido na Constituição da República. Por isso, resta atendido o teste da subsidiariedade quanto ao cabimento da presente arguição, ainda que em tese também seja cabível o controle à luz da Constituição Estadual perante o Tribunal de Justiça competente. A esse respeito, confira-se:

“ ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO TRIBUTÁRIO. IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA - ISSQN. ALÍQUOTA MÍNIMA. ART. 88 DO ADCT. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. NORMAS GERAIS DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA. USURPAÇÃO. BASE DE CÁLCULO. DEFINIÇÃO POR LEI MUNICIPAL. CONCEITO DE RECEITA BRUTA DO PREÇO DO SERVIÇO. PRINCÍPIO FEDERATIVO. FEDERALISMO FISCAL.

(...)

2. O princípio da subsidiariedade é aferido no momento da propositura da ADPF, de modo que não se depreende qualquer outra ação constitucional com aptidão para evitar a lesividade ao pacto federativo em questão.

3. A ocorrência de coexistência de jurisdições constitucionais estadual e nacional configura a hipótese de suspensão prejudicial do processo de controle normativo abstrato instaurado perante o Tribunal de Justiça local. Precedentes.

(...)” (ADPF 190, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, DJe de 27/4/2017)

Ademais, as normas constitucionais alegadamente violadas, inculpidas nos artigos 1º, III e IV; 5º, *caput*, XIII, XX, XXXVI, LIV e § 1º; 22, XI; e 60, § 4º, IV, da Constituição Federal, se qualificam como preceitos fundamentais, autorizando a instauração da via eleita, consoante a jurisprudência desta Corte, *in verbis* :

“ (...) ADPF: Parâmetro de controle. Inegável qualidade de preceitos fundamentais da ordem constitucional dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, dentre outros), dos princípios protegidos por cláusula pétrea (art. 60, § 4º, da CF) e dos ‘princípios sensíveis’ (art. 34, VII). A lesão a preceito fundamental configurar-se-á, também, com ofensa a disposições que confirmam densidade

normativa ou significado específico a um desses princípios. (...) ”
(ADPF 388, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 1º/8/2016)

“ (...) Preceito Fundamental: parâmetro de controle a indicar os preceitos fundamentais passíveis de lesão que justifiquem o processo e o julgamento da arguição de descumprimento. Direitos e garantias individuais, cláusulas pétreas, princípios sensíveis: sua interpretação, vinculação com outros princípios e garantia de eternidade. Densidade normativa ou significado específico dos princípios fundamentais. (...) ”
(ADPF 33-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 2/8/2004)

A necessidade de impugnação especificada dos dispositivos das leis atacadas

Nada obstante, não compete ao Supremo Tribunal Federal atuar *ex officio* no exame da constitucionalidade de leis e atos normativos. Não é por outra razão que o artigo 4º da Lei federal 9.868/1999 dispõe que *“ a petição inicial inepta , não fundamentada e a manifestamente improcedente serão liminarmente indeferidas pelo relator”* . É sabido que esta Suprema Corte não se vincula aos fundamentos jurídicos trazidos pelos requerentes, mercê da aplicação do princípio da *causa petendi* aberta no controle abstrato (ADI 2.728, Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ de 20/2/2004). Contudo, a função jurisdicional do Tribunal está adstrita aos limites do pedido, que deve ser específico e bem delineado, bem como amparado em fundamentação idônea, ainda que não vinculante. No mesmo sentido, colaciono os seguintes julgados:

“ Ação direta de inconstitucionalidade. Resolução da Câmara dos Deputados. Ausência de impugnação especificada da integralidade da resolução. Ato que disciplina a distribuição de servidores por gabinete de liderança a cada nova eleição com base na representatividade do partido. Observância dos princípios da proporcionalidade, da representatividade partidária e, em última instância, da soberania popular. Conhecimento, em parte, da ADI, relativamente à qual a ação é julgada improcedente.

1. Ação direta de inconstitucionalidade que combate resolução da Câmara dos Deputados que altera a forma e o quantitativo de repartição de servidores por gabinete de liderança adotando como critério a representação decorrente do resultado final das eleições para a Câmara dos Deputados.

2. Preliminar de não impugnação especificada da integralidade da Resolução. Do exame da inicial não é possível extrair a fundamentação jurídica atinente a todos os artigos da resolução questionada, devendo a análise da demanda ficar restrita aos artigos impugnados na exordial.

3. Os critérios equitativos adotados na resolução decorrem do próprio regime democrático e da lógica da representatividade proporcional, sem descuidar da garantia do direito de existência das minorias.

4. **ADI da qual se conhece em parte e, na parte de que se conhece, julgada improcedente .** (ADI 4.647, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 21/6/2018)

“ (...) AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE E DEVER PROCESSUAL DE FUNDAMENTAR A IMPUGNAÇÃO.

- O Supremo Tribunal Federal, **no desempenho** de sua atividade jurisdicional, **não está condicionado** às razões de ordem jurídica invocadas como suporte da pretensão de inconstitucionalidade deduzida pelo autor da ação direta. Tal circunstância, no entanto, **não suprime** , à parte, o **dever processual de motivar** o pedido e de identificar, na Constituição, **em obséquio ao princípio da especificação das normas** , os dispositivos alegadamente violados pelo ato normativo que pretende impugnar. **Impõe-se** , ao autor, **no processo de controle concentrado de constitucionalidade, sob pena de não conhecimento** (total ou parcial) da ação direta, **indicar** as normas de referência – que, **inscritas** na Constituição da República, **revestem-se** , por isso mesmo, **de parametricidade** –, em ordem a viabilizar a aferição da conformidade vertical dos atos normativos infraconstitucionais. **Precedentes** (**RTJ 179/35-37, v.g.**) .” (ADI 2.213-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 23/4/2004 - grifos originais)

“ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO ABSTRATA E GENÉRICA DE LEI COMPLEMENTAR. IMPOSSIBILIDADE DE COMPREENSÃO EXATA DO PEDIDO. NÃO CONHECIMENTO.

1. Arguição de inconstitucionalidade de lei complementar estadual. Impugnação genérica e abstrata de suas normas. Conhecimento. Impossibilidade.

2. Ausência de indicação dos fatos e fundamentos jurídicos do pedido com suas especificações. Não observância à norma processual. Consequência: inépcia da inicial.

Ação direta não conhecida. Prejudicado o pedido de concessão de liminar. " (ADI 1.775, Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ de 18/5/2001)

In casu, a argumentação da exordial apontou especificamente apenas a inconstitucionalidade da exigência de filiação a entidade associativa para fins de exercício da profissão de mototaxista no Município de Formosa/GO, com cobrança de contribuição, atualmente prevista nos artigos 5º, 26 e 27 da Lei municipal 491/2018, bem como das penalidades previstas nos artigos 48 e 49 da Lei municipal 491/2018 e no artigo 5º da Lei municipal 323/2016. Assim, o conhecimento da ação deve se limitar a esses dispositivos.

Importa anotar que o não conhecimento da ação em relação aos demais dispositivos da Lei municipal 491/2018, mormente os artigos 1º – que revogou as Leis municipais 353/2010, 70/2013, 128/2013, 190/2014, 288/2015 e 405/2017 – e 60 – cláusula revogatória geral – inviabiliza eventual repriminção da legislação revogada.

Destarte, impõe-se o conhecimento parcial da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, tão somente quanto aos artigos 5º, 26, 27, 48 e 49 da Lei 491/2018 do Município de Formosa/GO e artigo 5º da Lei 323/2016 o Município de Formosa/GO.

Mérito

O serviço de mototáxi

A competência privativa da União para legislar sobre diretrizes da política nacional de transportes; trânsito e transporte; diretrizes para os transportes urbanos; e condições para o exercício de profissões

Sabe-se que o artigo 22, incisos IX e XI, da Constituição estabelece a competência privativa da União para legislar, respectivamente, sobre "diretrizes da política nacional de transportes" e sobre "trânsito e transporte". Também compete à União instituir diretrizes para os transportes urbanos (artigo 21, XX, da CRFB). A *ratio* dessas normas reside na necessidade de se estabelecer uniformidade nacional aos modais de

mobilidade, impedindo, assim, que a fragmentação da competência regulatória pelos entes federados menores inviabilize a implementação de um sistema de transporte eficiente, integrado e harmônico.

Acrescente-se, ainda, que o artigo 22, XVI, da Constituição também atribui à União competência privativa para definir “condições para o exercício de profissões”, sendo certo que o exercício de atividade profissional é protegido como liberdade fundamental pelo artigo 5º, XIII, da Carta Magna, submetendo-se apenas à regulação definida em lei federal, a qual deve abster-se de criar restrições desproporcionais.

Nesse contexto, a jurisprudência desta Corte se firmou no sentido de que cabe à legislação federal disciplinar o serviço de mototáxi, considerada a necessidade de estabelecimento de normas uniformes sobre segurança e saúde pública. A propósito, colaciono os seguintes julgados:

“ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SANTA CATARINA. LICENCIAMENTO DE MOTOCICLETAS DESTINADAS AO TRANSPORTE REMUNERADO DE PASSAGEIROS. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

1. É da competência exclusiva da União legislar sobre trânsito e transporte, sendo necessária expressa autorização em lei complementar para que a unidade federada possa exercer tal atribuição (CF, artigo 22, inciso XI, e parágrafo único).

2. Inconstitucional a norma ordinária estadual que autoriza a exploração de serviços de transporte remunerado de passageiros realizado por motocicletas, espécie de veículo de aluguel que não se acha contemplado no Código Nacional de Trânsito.

3. Matéria originária e de interesse nacional que deve ser regulada pela União após estudos relacionados com os requisitos de segurança, higiene, conforto e preservação da saúde pública.

Ação direta de inconstitucionalidade procedente. ” (ADI 2.606, Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ de 7/2/2003)

“ 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. ” (ADI 3.135, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 8/9/2006)

“ 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 em 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. ” (ADI 3.136, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJ de 1º/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, 0.08.06, **Gilmar** . ” (ADI 3.679, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 3/8/2007)*

“ INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Lei nº 2.769/2001, do Distrito Federal. Competência Legislativa. Direito do trabalho. Profissão de motoboy . Regulamentação. Inadmissibilidade. Regras sobre direito do trabalho, condições do exercício de profissão e trânsito. Competências exclusivas da União. Ofensa aos arts. 22, incs. I e XVI, e 23, inc. XII, da CF. Ação julgada procedente. Precedentes . É inconstitucional a lei distrital ou estadual que disponha sobre condições do exercício ou criação de profissão, sobretudo quando esta diga à segurança de trânsito. ” (ADI 3.610, Rel. Min. Cezar Peluso, Plenário, DJe de 22/9/2011)

“ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.942 /2007 DO ESTADO DO PARÁ. REGULAMENTAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS PRESTADO

POR MEIO DE CICLOMOTORES, MOTONETAS E MOTOCICLETAS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. É inconstitucional norma estadual ou distrital que regulamente o serviço individual de passageiros, por ser matéria afeta a transporte, de competência privativa da União, nos termos do art. 22, XI, CRFB. Precedentes.

2. Ação direta julgada procedente ." (ADI 4.981, Plenário, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 14/3/2019)

A disciplina do serviço de mototáxi como modalidade de transporte público individual de pessoas e cargas

No exercício de sua competência legislativa, a União editou a Lei federal 12.009/2009, que " *regulamenta o exercício das atividades profissionais em transporte de passageiros, 'mototaxista', em entrega de mercadorias e em serviço comunitário de rua, e 'motoboy', com o uso de motocicleta* " e altera a Lei 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro), para dispor sobre regras de segurança dos serviços de transporte remunerado de mercadorias em motocicletas e motonetas (motofrete), *in verbis* :

" *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.

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.

(...)

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. "

A Lei federal 12.009/2009 foi regulamentada pela Resolução 356/2010 do Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN, de seguinte teor:

*" 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. (Redação dada ao parágrafo pela Deliberação CONTRAN nº 103, de 23.12.2010, DOU 24.12.2010 e pela Resolução CONTRAN nº 378, de 06.04.2011, DOU 13.04.2011)

§ 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.

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.

*Art. 8º As motocicletas e motonetas destinadas ao transporte remunerado de mercadorias – motofrete – **somente poderão circular nas vias com autorização emitida pelo órgão executivo de trânsito do Estado e do Distrito Federal** .*

Art. 9º Os dispositivos de transporte de cargas em motocicleta e motoneta poderão ser do tipo fechado (baú) ou aberto (grelha), alforjes, bolsas ou caixas laterais, desde que atendidas as dimensões máximas fixadas nesta Resolução e as especificações do fabricante do veículo no tocante à instalação e ao peso máximo admissível.

§ 1º Os alforjes, as bolsas ou caixas laterais devem atender aos seguintes limites máximos externos:

I - largura: não poderá exceder as dimensões máximas dos veículos, medida entre a extremidade do guidon ou alavancas de freio à embreagem, a que for maior, conforme especificação do fabricante do veículo;

II - comprimento: não poderá exceder a extremidade traseira do veículo; e

III - altura: não superior à altura do assento em seu limite superior.

§ 2º O equipamento fechado (baú) deve atender aos seguintes limites máximos externos:

I - largura: 60 (sessenta) cm, desde que não exceda a distância entre as extremidades internas dos espelhos retrovisores;

II - comprimento: não poderá exceder a extremidade traseira do veículo; e

III - altura: não poderá exceder a 70 (setenta) cm de sua base central, medida a partir do assento do veículo.

§ 3º O equipamento aberto (grelha) deve atender aos seguintes limites máximos externos:

I - largura: 60 (sessenta) cm, desde que não exceda a distância entre as extremidades internas dos espelhos retrovisores;

II - comprimento: não poderá exceder a extremidade traseira do veículo; e

III - altura: a carga acomodada no dispositivo não poderá exceder a 40 (quarenta) cm de sua base central, medida a partir do assento do veículo.

§ 4º No caso do equipamento tipo aberto (grelha), as dimensões da carga a ser transportada não podem extrapolar a largura e comprimento da grelha.

§ 5º Nos casos de montagem combinada dos dois tipos de equipamento, a caixa fechada (baú) não pode exceder as dimensões de largura e comprimento da grelha, admitida a altura do conjunto em até 70 cm da base do assento do veículo.

§ 6º Os dispositivos de transporte, assim como as cargas, não poderão comprometer a eficiência dos espelhos retrovisores.

Art. 10. As caixas especialmente projetadas para a acomodação de capacetes não estão sujeitas às prescrições desta Resolução, podendo exceder a extremidade traseira do veículo em até 15 cm.

Art. 11. O equipamento do tipo fechado (baú) deve conter faixas retrorrefletivas conforme especificação no Anexo I desta Resolução, de maneira a favorecer a visualização do veículo durante sua utilização diurna e noturna.

Art. 12. É proibido o transporte de combustíveis inflamáveis ou tóxicos, e de galões nos veículos de que trata a Lei nº 12.009 de 29 de julho de 2009, com exceção de botijões de gás com capacidade máxima de 13 kg e de galões contendo água mineral, com capacidade máxima de 20 litros, desde que com auxílio de sidecar.

Art. 13. O transporte de carga em sidecar ou semirreboques deverá obedecer aos limites estabelecidos pelos fabricantes ou importadores dos veículos homologados pelo DENATRAN, não podendo a altura da carga exceder o limite superior o assento da motocicleta e mais de 40 (quarenta) cm.

Parágrafo único. É vedado o uso simultâneo de sidecar e semirreboque.

Art. 14. Aplicam-se as disposições deste capítulo ao transporte de carga não remunerado, com exceção do art. 8º.

Art. 15. O descumprimento das prescrições desta Resolução, sem prejuízo da responsabilidade solidária de outros intervenientes nos contratos de prestação de serviços instituída pelos arts. 6º e 7º da Lei nº 12.009, de 29 de julho de 2009, e das sanções impostas pelo Poder Concedente em regulamentação própria, sujeitará o infrator às penalidades e medidas administrativas previstas nos seguintes artigos do Código de Trânsito Brasileiro, conforme o caso: Art. 230, V, IX, X e XII; Art. 231, IV, V, VIII, X; Art. 232; e Art. 244, I, II, VIII e IX.

Art. 16. Os Municípios que regulamentarem a prestação de serviços de mototáxi ou motofrete deverão fazê-lo em legislação própria, atendendo, no mínimo, ao disposto nesta Resolução, podendo estabelecer normas complementares, conforme as

peculiaridades locais, garantindo condições técnicas e requisitos de segurança, higiene e conforto dos usuários dos serviços, na forma do disposto no art. 107 do CTB.

Art. 17. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos no prazo de trezentos e sessenta e cinco dias contados da data de sua publicação, quando ficará revogada a Resolução CONTRAN nº 219, de 11 de janeiro de 2007.”

Assim, verifica-se que a legislação federal disciplinou o serviço de mototáxi como modalidade de transporte **público** individual de pessoas e cargas, sujeito a regulamentações complementares dos Poderes concedentes para atender às peculiaridades locais, devendo observar, contudo, as disposições gerais nacionais, à semelhança do que ocorre com o serviço de táxi tradicional.

Consigne-se que a Lei federal 12.009/2009 foi declarada constitucional por esta Corte no julgamento da ADI 4.530, cujo acórdão restou assim ementado:

“ CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.009/2009. REGULAMENTAÇÃO DO TRANSPORTE, POR MEIO DE MOTOCICLETA OU MOTONETA, DE MERCADORIAS (MOTOFRETE) 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.” (ADI 4.530, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, DJe de 27/5/2020)

A inviabilidade da criação de restrições para o exercício profissional dos mototaxistas por legislação local

Aos municípios compete organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo (artigo 30, V, da CRFB), podendo, para tanto, suplementar a legislação federal e estadual no que couber (artigo 30, II, da CRFB).

Nesse contexto, as regulamentações municipais do serviço de mototáxi podem complementar a legislação federal no que se refere à delegação do serviço, condições de sua execução e exercício do poder de polícia sobre os delegatários, sendo vedada, contudo, a criação de restrições ao exercício profissional para aqueles que preenchem os requisitos da legislação federal.

In casu, o artigo 5º da Lei 491/2018 do Município de Formosa/GO prevê um total de 318 (trezentas e oito) autorizações para mototaxistas (*caput*), sendo 280 (duzentos e oitenta) disponibilizadas para **pontos fixos** (inciso I); 28 (vinte e oito) disponibilizadas para **condutores autônomos** (inciso II); e 10 (dez) disponibilizadas para Triciclos (inciso III). O § 1º do referido artigo limita a 10 (dez) o número de **Empresa Prestadora de Serviço de Mototáxi (EPS)**, detentoras dos **pontos fixos** (§ 2º). Por sua vez, o artigo 26 da Lei municipal 491/2018 estabelece que os autorizatários **deverão organizar-se** em Empresas Prestadoras de Serviços de Mototáxi (EPS) e/ou Cooperativas regulares junto ao Órgão Gestor, ao passo que o artigo 27 dispõe sobre as contribuições devidas pelos mototaxistas às empresas detentoras dos pontos fixos. *In verbis*:

“ Lei 491/2018 do Município de Formosa/GO

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.

§ 1º O quantitativo de EPS fica limitado ao número de 10 (dez) e somente sofrerá alteração progressiva mediante estudo realizado pelo Órgão Gestor e aprovado pelo Chefe do Poder Executivo.

§ 2º As atuais Pessoas Jurídicas e Pessoas Físicas, concessionárias e autorizatários do Sistema de Transporte Remunerado de Passageiros e Mercadorias, terão preferências na adesão como EPS e Condutores de Mototáxi, respectivamente, obedecido o prazo máximo de cadastramento na data de início da vigência desta Lei, obedecido os dispositivos dos artigos 13 e 14, desta mesma lei.

(...)

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

Art. 27 - As Empresas de Mototáxi deverão possuir Alvará de Localização e Funcionamento da Atividade expedido pela Prefeitura de Formosa, além de efetivo cadastro junto ao Órgão Gestor.

§ 1º O valor individual da contribuição semanal a ser cobrado pelo detentor da EPS ao autorizatário a ela filiado será estabelecido por ato do Chefe do Poder Executivo Municipal, devendo ser precedido de reunião sob a presidência do titular do Órgão Gestor, com participação de um representante e um autorizatário eleito pelos demais, de cada EPS, todos com direito a voto direto, devendo ser lavrada ata contendo a previsão de valores que servirá como parâmetro para definição do valor final a ser cobrado, que não poderá ser superior a 10 (dez) vezes o valor da tarifa mínima a ser cobrada de cada cliente.

§ 2º O valor individual da contribuição semanal a ser cobrado pelo detentor da EPS ao autorizatário a ela filiado será estabelecido por ato do Chefe do Poder Executivo Municipal, devendo ser precedido de reunião sob a presidência do titular do Órgão Gestor, com participação de um representante e um autorizatário de cada EPS e o titular da Associação dos Transportadores de Passageiros Individual de Formosa-Go - ATPI, todos com direito a voto direto, devendo ser lavrada ata contendo a previsão de valores que servirá como parâmetro para definição do valor final a ser cobrado."

Destarte, resta evidenciado que a Lei municipal criou uma reserva de mercado no âmbito do serviço de mototáxi, pois destinou a quase totalidade das autorizações para **pontos fixos**, titularizados por Empresas Prestadoras de Serviços de Mototáxi (EPS), bem como determinou a associação dos mototaxistas às referidas Empresas de Mototáxi e/ou Cooperativas. Trata-se de normas restritivas do exercício profissional que não encontram respaldo na legislação federal de regência, consubstanciando usurpação pelo legislador municipal da competência da União para definir condições para o exercício de profissões (artigo 22, XVI, da CRFB). Em sentido semelhante, confira-se:

“ DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E REGULATÓRIO. PROIBIÇÃO DO LIVRE EXERCÍCIO DA ATIVIDADE DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS. INCONSTITUCIONALIDADE. ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS LIBERDADES. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LIVRE INICIATIVA E DO VALOR SOCIAL DO TRABALHO (ART. 1º, IV), DA LIBERDADE PROFISSIONAL (ART. 5º, XIII), DA LIVRE CONCORRÊNCIA (ART. 170, CAPUT), DA DEFESA DO CONSUMIDOR (ART. 170, V) E DA BUSCA PELO PLENO EMPREGO (ART. 170, VIII). IMPOSSIBILIDADE DE ESTABELECIMENTO DE RESTRIÇÕES DE ENTRADA EM MERCADOS. MEDIDA DESPROPORCIONAL. NECESSIDADE DE REVISÃO JUDICIAL. MECANISMOS DE FREIOS E CONTRAPESOS. ADPF JULGADA PROCEDENTE.

(...)

5. O motorista particular, em sua atividade laboral, é protegido pela liberdade fundamental insculpida no art. 5º, XIII, da Carta Magna, submetendo-se apenas à regulação proporcionalmente definida em lei federal, pelo que o art. 3º, VIII, da Lei Federal n.º 12.965 /2014 (Marco Civil da Internet) e a Lei Federal n.º 12.587/2012, alterada pela Lei n.º 13.640 de 26 de março de 2018, garantem a operação de serviços remunerados de transporte de passageiros por aplicativos.

6. A liberdade de iniciativa garantida pelos artigos 1º, IV, e 170 da Constituição brasileira consubstancia cláusula de proteção destacada no ordenamento pátrio como fundamento da República e é característica de seletor grupo das Constituições ao redor do mundo, por isso que não pode ser amesquinhada para afastar ou restringir injustificadamente o controle judicial de atos normativos que afrontem liberdades econômicas básicas.

7. O constitucionalismo moderno se fundamenta na necessidade de restrição do poder estatal sobre o funcionamento da economia de mercado, sobrepondo-se o Rule of Law às iniciativas autoritárias destinadas a concentrar privilégios, impor o monopólio de meios de produção ou estabelecer salários, preços e padrões arbitrários de qualidade, por gerarem ambiente hostil à competição, à inovação, ao progresso e à distribuição de riquezas. Literatura: ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. Por que as nações fracassam – As origens do poder, da prosperidade e da pobreza . Trad. Cristiana Serra. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

8. A teoria da escolha pública (public choice) vaticina que o processo político por meio do qual regulações são editadas é frequentemente capturado por grupos de poder interessados em obter, por essa via, proveitos superiores ao que seria possível em um ambiente de livre competição, porquanto um recurso político

comumente desejado por esses grupos é o poder estatal de controle de entrada de novos competidores em um dado mercado, a fim de concentrar benefícios em prol de poucos e dispersar prejuízos por toda a sociedade. *Literatura: STIGLER, George. 'The theory of economic regulation'. in: The Bell Journal of Economics and Management Science , Vol. 2, No. 1 (Spring,1971).*

(...)

13. *A proibição legal do livre exercício da profissão de transporte individual remunerado afronta o princípio da busca pelo pleno emprego, insculpido no art. 170, VIII, da Constituição, pois impede a abertura do mercado a novos entrantes, eventualmente interessados em migrar para a atividade como conseqüência da crise econômica, para promover indevidamente a manutenção do valor de permissões de táxi.*

14. *A captura regulatória, uma vez evidenciada, legitima o Judiciário a rever a medida suspeita, como instituição estruturada para decidir com independência em relação a pressões políticas, a fim de evitar que a democracia se torne um regime serviente a privilégios de grupos organizados, restando incólume a Separação dos Poderes ante a atuação dos freios e contrapesos para anular atos arbitrários do Executivo e do Legislativo.*

(...)

18. *A Constituição impõe ao regulador, mesmo na tarefa de ordenação das cidades, a opção pela medida que não exerça restrições injustificáveis às liberdades fundamentais de iniciativa e de exercício profissional (art. 1º, IV, e 170; art. 5º, XIII, CRFB), sendo inequívoco que a necessidade de aperfeiçoar o uso das vias públicas não autoriza a criação de um oligopólio prejudicial a consumidores e potenciais prestadores de serviço no setor, notadamente quando há alternativas conhecidas para o atingimento da mesma finalidade e à vista de evidências empíricas sobre os benefícios gerados à fluidez do trânsito por aplicativos de transporte, tornando patente que a norma proibitiva nega 'ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente', em contrariedade ao mandamento contido no art. 144, § 10, I, da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional nº 82/2014.*

19. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada procedente para declarar inconstitucional a Lei Municipal de Fortaleza nº 10.553/2016, por ofensa aos artigos 1º, IV; 5º, caput, XIII e XXXII; 22, IX, XI e XVI; 144, § 10, I; 170, caput, IV, V e VIII; e 173, § 4º, todos da Carta Magna. " (ADPF 449, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 2/9/2019)*

Portanto, são inconstitucionais os incisos I e II do caput do artigo 5º, bem como o artigo 26 da Lei 491/2018 do Município de Formosa/GO, por

restringir a livre concorrência e a livre iniciativa, sem respaldo na legislação federal e em prejuízo da valorização do trabalho humano.

A possibilidade de edição de normas locais sobre condições de execução, fiscalização e sanções para condutas que possam violar a boa prestação dos serviços públicos de transporte urbano de passageiros

Os artigos 48 e 49 da Lei 491/2018 do Município de Formosa/GO tipificam infrações cometidas pelos delegatários do serviço de mototáxi e preveem as respectivas sanções, “ *sem prejuízo das penalidades previstas no Código de Trânsito Brasileiro* ”. In verbis:

“ Lei 491/2018 do Município de Formosa/GO

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 sangüíneo 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. "

Por sua vez, o artigo 5º da Lei 323/2016 do Município de Formosa/GO prevê a aplicação de multa e apreensão do veículo na hipótese de transporte irregular de passageiros. *In verbis* :

" Lei 323/2016 do Município de Formosa/GO

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. "

É assente nesta Corte que a disciplina das infrações de trânsito e das respectivas sanções é matéria afeta à competência legislativa privativa da União (artigo 22, XI, da CRFB), não podendo ser objeto de leis locais. Nesse sentido, colaciono os seguintes julgados:

“ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL QUE DISPÕE SOBRE BARREIRAS ELETRÔNICAS. MULTA E ANISTIA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. PRECEDENTES.

1. À União compete legislar sobre trânsito; aos Estados, se autorizados por lei complementar federal (CF, artigo 22, XI).

2. Inconstitucionalidade de lei estadual que dispõe sobre proibição de instalação de barreiras eletrônicas e desativação das já existentes. Tema específico de trânsito e não de educação para o trânsito.

4. Multa e anistia aplicadas por lei estadual aos infratores do trânsito. Invasão da competência constitucionalmente reservada à União e aos Municípios do Estado.

Ação julgada procedente. Inconstitucionalidade da Lei nº 1.992, de 31.08.99, do Estado de Mato Grosso do Sul. ” (ADI 2.064, Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ de 17/8/2001)

“ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 13.279, DE 11.10.2001, DO ESTADO DO PARANÁ. TRÂNSITO. FIXAÇÃO DE VALOR MÁXIMO PARA PAGAMENTO DE MULTAS APLICADAS EM DECORRÊNCIA DO COMETIMENTO DE INFRAÇÕES DE TRÂNSITO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO PREVISTA NO ART. 22, XI DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Apenas a União tem competência para estabelecer multas de trânsito. A fixação de um teto para o respectivo valor não está previsto no Código de Trânsito Brasileiro, sendo descabido que os Estados venham a estabelecê-lo.

Ausência de lei complementar federal que autorize os Estados a legislar, em pontos específicos, sobre trânsito e transporte, conforme prevê o art. 22, par. único da CF.

Precedentes: ADI nº 2.064, Rel. Min. Maurício Corrêa e, em sede cautelar, ADI nº 2.328, Rel. Min. Maurício Corrêa, ADI nº 2.137, Rel. Min. Sepúlveda Pertence e ADI nº 2.432, Rel. Min. Nelson Jobim.

Ação direta julgada procedente. ” (ADI 2.644, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJ de 29/8/2003)

“ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SÃO PAULO. FISCALIZAÇÃO ELETRÔNICA. MULTA.

COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.

1. É da competência exclusiva da União legislar sobre trânsito e transporte, sendo necessária expressa autorização em lei complementar para que a unidade federada possa exercer tal atribuição (CF, artigo 22, inciso XI e parágrafo único).

2. Não tem competência o Estado para legislar ou restringir o alcance de lei que somente a União pode editar (CF, artigo 22, XI).

Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. " (ADI 2.328, Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ de 16/4/2004)

" AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.723 /99 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. PARCELAMENTO DE MULTAS DE TRÂNSITO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

1. Esta Corte, em pronunciamentos reiterados, assentou ter, a Constituição do Brasil, conferido exclusivamente à União a competência para legislar sobre trânsito, sendo certo que os Estados-membros não podem, até o advento da lei complementar prevista no parágrafo único do artigo 22 da CB/88, legislar a propósito das matérias relacionadas no preceito.

2. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente. " (ADI 2.432, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJ de 23/9 /2005)

" Agravo convertido em Extraordinário. Competência privativa da União para legislar. Trânsito e transporte. Repercussão geral reconhecida. Precedentes. Reafirmação da jurisprudência. Recurso improvido. É incompatível com a Constituição lei municipal que impõe sanção mais gravosa que a prevista no Código de Trânsito Brasileiro, por extrapolar a competência legislativa do município. "
(ARE 639.496-RG, Rel. Min. Cezar Peluso (Presidente), Plenário, DJe de 31/8/2011, Tema 430)

Anote-se que a infração de transporte irregular de pessoas ou bens se encontra disciplinada no Código de Trânsito Brasileiro, com a previsão das respectivas sanções, *in verbis* :

" Lei federal 9.503/1997

Artigo 231. Transitar com o veículo:

(...)

VIII - 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:

Infração – gravíssima;

Penalidade – multa;

Medida administrativa – remoção do veículo;

(...)

Art. 244. Conduzir motocicleta, motoneta e ciclomotor:

(...)

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.

(...)

Art. 258. As infrações punidas com multa classificam-se, de acordo com sua gravidade, em quatro categorias:

I - infração de natureza gravíssima, punida com multa no valor de R\$ 293,47 (duzentos e noventa e três reais e quarenta e sete centavos);

II - infração de natureza grave, punida com multa no valor de R\$ 195,23 (cento e noventa e cinco reais e vinte e três centavos);

(...)

§ 2º Quando se tratar de multa agravada, o fator multiplicador ou índice adicional específico é o previsto neste Código.”

Nada obstante, no recente julgamento do RE 661.702, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 19/5/2020, Tema 546, o Plenário desta Corte fixou a seguinte tese de repercussão geral: “ Surge constitucional previsão normativa local voltada a coibir fraude considerado o serviço público de transporte coletivo e inconstitucional condicionar a liberação de veículo apreendido ao pagamento de multas, preços públicos e demais encargos decorrentes de infração”.

Na ocasião, o colegiado acompanhou o voto do Ministro Marco Aurélio no sentido de que são bens jurídicos distintos a segurança no trânsito, matéria de interesse nacional cuja competência legislativa é privativa da União, e a tutela da higidez dos serviços públicos de transporte urbano de passageiros, inseridos nas competências legislativa e material dos Municípios e do Distrito Federal, o que possibilita a esses entes editar

normas e condições de execução, bem como fiscalizar e aplicar sanções para condutas que possam violar a boa prestação dos serviços. *In verbis* :

“ (...)

Na situação concreta, o debate não está centrado na extensão da competência suplementar de Município relativamente à legislação federal, considerada a problemática da infração por transporte clandestino. Diz respeito ao alcance da atribuição versada no artigo 30, inciso V, da Constituição Federal, ou seja, se dela pode derivar previsão normativa, pelo Distrito Federal, de infração administrativa atinente à fraude contra o sistema de transporte coletivo.

(...)

A leitura da cabeça do artigo 28 sob exame revela 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. Chega, até mesmo, a trazer, no § 1º, o conceito normativo de fraude. Confirmam o teor do dispositivo:

Art. 28. Constitui fraude a prestação de serviço, público ou privado, de transporte coletivo de passageiros, de forma remunerada sem prévia concessão, permissão ou autorização do Governo do Distrito Federal, ou registro na Secretaria de Transportes, através do Departamento Metropolitano de Transportes Urbanos-DMTU, observados os conceitos, diretrizes e normas específicas do Poder Público, nos termos da legislação federal ou distrital em especial nos termos dos Códigos de Trânsito, Tributário, de Proteção ao Consumidor e Trabalhista.

§ 1º Constitui fraude a operacionalização de transporte alternativo de passageiros por veículo não autorizado, excetuando-se aquele regulamentado pela Secretaria de Transportes.

[...]

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.

*O artigo 28 da Lei nº 239/1992 foi editado no exercício regular da competência atribuída ao Distrito Federal pelo Constituinte originário. Acumula o Distrito Federal, observado o artigo 32, § 1º, da Lei Maior, as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, valendo notar caber a estes 'organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial' – artigo 30, inciso V, da Constituição Federal. **A organização pressupõe a edição das normas atinentes não apenas à prestação direta ou indireta do serviço, mas também à estipulação de infrações e penalidades a subordinar, sob o ângulo administrativo, os particulares. No campo da delegação, a concessionária vincula-se à Administração por meio de instrumento contratual próprio, mediante o qual o Poder Público exerce, quanto à contratada, o poder disciplinar, considerado o liame estabelecido. Inexistindo relação jurídica prévia, cabe à Administração zelar, presente o poder de polícia, pela observância das normas pertinentes.***

(...)

Sob o ângulo das sanções, é irrelevante a comparação das previsões contidas nos artigos 28 da Lei distrital e 231, inciso VIII, do referido Código, uma vez editados no exercício de competências legislativas distintas."

Em sentido semelhante, confira-se, ainda, a ADI 2.751, cuja ementa possui o seguinte teor:

“ CONSTITUCIONAL. VEÍCULOS DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS. LEI 3.756, DE 2002, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

I - Lei 3.756/2002, do Estado do Rio de Janeiro, que autoriza o Poder Executivo a apreender e desemplacar veículos de transporte

coletivo de passageiros encontrados em situação irregular: constitucionalidade, porque a norma legal insere-se no poder de polícia do Estado.

II - Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. ”
(ADI 2.751, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, DJ de 24/2/2006)

In casu, verifica-se que os artigos 48 e 49 da Lei 491/2018 do Município de Formosa/GO e o artigo 5º da Lei 323/2016 do Município de Formosa/GO se encontram inseridos no contexto do exercício do poder de polícia sobre serviços públicos de transporte urbano de passageiros, não havendo se falar em inconstitucionalidade formal por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte.

Ex positis, diante das premissas e fundamentos expostos, **CONHEÇO PARCIALMENTE** da arguição de descumprimento de preceito fundamental e, nessa parte, **JULGO 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.

Restam prejudicados os pedidos de tutela provisória de urgência incidental.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta do voto - 15/02/2019 08:30