



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

PROCESSO N.º 70078397460 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE FLORES DA CUNHA E CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE FLORES DA CUNHA

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA

MANIFESTAÇÃO FINAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Flores da Cunha. Artigo 10, parágrafos 9º e 10, artigo 14, artigo 16, inciso I, e artigos 91, 92 e 93 da Lei Municipal n.º 3.199, de 13 de agosto de 2015, que ‘dispõe sobre as normas para exploração e execução do serviço público de transporte individual de passageiros em veículos de aluguel – táxi’. Mudança da posição jurídica acerca da matéria por parte da Chefia do Ministério Público, diante do entendimento atualmente consolidado no Supremo Tribunal Federal e no Tribunal de Justiça Estadual de que o serviço de transporte de passageiros



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

*em veículo táxi se constitui em serviço de utilidade pública - e não em serviço público - que, como tal, independe de prévia licitação, bastando, para a sua concessão, de autorização pelo Poder Público, na forma da legislação de regência. Transferência 'inter vivos' ou 'causa mortis' da licença para a exploração do serviço de automóveis de aluguel (táxi) na municipalidade que foi expressamente autorizada pelo artigo 12-A da Lei Federal n.º 12.587/2012. Normativa que se encontra sob o crivo da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.337/DF, em tramitação no Supremo Tribunal Federal, ainda pendente de decisão de mérito, mas que goza de presunção de constitucionalidade. Precedentes doutrinários e jurisprudenciais. **MANIFESTAÇÃO PELA IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Procurador-Geral de Justiça**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico do artigo 10, parágrafos 9º e 10, do artigo 14, do artigo 16, inciso I, e dos artigos 91, 92 e 93, todos da **Lei Municipal n.º 3.199**, de 13 de agosto de 2015, do **Município de Flores da Cunha**, que *dispõe sobre as normas para exploração e execução do serviço público de transporte individual de passageiros em veículos de aluguel – táxi*, por afronta ao disposto nos artigos 8º, *caput*, e 163, *caput*, da Constituição Estadual, combinados com os artigos 5º, *caput*, e 175,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

caput, da Constituição Federal (fls. 04/24 e documentos das fls. 25/135).

A ação constitucional foi recebida (fls. 141/144).

O Procurador-Geral do Estado ofereceu a defesa da norma impugnada, nos termos do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, com base na presunção de constitucionalidade das leis (fls. 164/165).

A Câmara Municipal de Vereadores de Flores da Cunha e o Prefeito Municipal de Flores da Cunha, embora notificados (fls. 150/151, 158 e 160), deixaram de prestar informações (certidões das fls. 166/167).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. Inicialmente, cumpre registrar algumas considerações prefaciais ao exame do mérito da pretensão.

Consabido que, uma vez proposta, a ação direta de inconstitucionalidade não comporta desistência, devendo ter seu trâmite normal até o julgamento final, nos termos do artigo 5º da Lei n.º 9.868/1999¹, vez que matéria de ordem pública, de natureza indisponível.

¹ Art. 5º Proposta a ação direta, não se admitirá desistência.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

Contudo, partindo-se da premissa de que a mudança de entendimento não equivale à desistência, em sede de manifestação final, considerados os argumentos que serão expendidos pela Chefia da Instituição, tem-se que a presente ação comporta julgamento de improcedência.

Explica-se.

3. Na ação direta de inconstitucionalidade em apreciação, cuida-se de examinar legislação municipal relacionada à exploração do *transporte individual de passageiros realizado por intermédio de táxi*.

O transporte individual de passageiros por táxis, em sua acepção tradicional, sempre foi considerado como serviço público.

Em decorrência dessa compreensão, entendia-se que a concessão da prestação do serviço público de transporte individual de passageiros na seara municipal deveria ser precedida de licitação.

Isso porque a Constituição da República, em seu artigo 175, ao tratar da prestação dos serviços públicos, sob regime de concessão ou permissão, preceitua que:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

A Carta da Província, por sua vez, estabelece:

Art. 163 – Incumbe ao Estado a prestação de serviços públicos, diretamente, ou através de licitação, sob regime de concessão ou permissão, devendo garantir-lhes a qualidade.

Essa linha de intelecção resultou no aporte da presente ação constitucional, na forma do que vinha sendo, reiteradamente, assentado pela Corte de Justiça Estadual, na esteira dos precedentes a seguir relacionados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. SERVIÇO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS – TÁXI. VIOLAÇÃO AO PROCESSO LICITATÓRIO. INCONSTITUCIONALIDADE. AFRONTA AO ART. 175 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ART. 163 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES. A exploração do serviço público de transporte individual de passageiro deve ser precedida do processo licitatório, conforme estabelecido nos artigos 163 da Constituição Estadual e artigo 175 da Constituição Federal. A questão tem sido resolvida sem discrepância na jurisprudência deste Órgão Especial. A transferência da exploração do taxi aos sucessores, pelo falecimento do outorgado, não serve para suprir a ausência de realização do processo licitatório. No caso, a retirada do mundo jurídico da integralidade do artigo importa em repristinação indesejada da redação anterior. Declarada a inconstitucionalidade de parte do artigo 7º da Lei Municipal nº 23/1977, de Novo Hamburgo, com redução do texto. Modulação. Desnecessária a modulação dos efeitos, tendo em vista que o Município realizou edital de licitação para permissões de táxi no ano de 2015 (fl. 30). Segundo a certidão expedida pela Diretoria de Transportes, somente doze permissões estão sendo utilizadas nestas condições (fl. 36). AÇÃO DIRETA DE



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE EM PARTE. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70074038845, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alberto Delgado Neto, Julgado em 23/01/2018)

Ação direta de inconstitucionalidade. Serviço de táxi. Transferência por ato do concessionário. Licitação. Modulação de efeitos do reconhecimento da inconstitucionalidade. A Constituição da República e a Constituição do Estado exigem licitação para a delegação de serviço público de táxi pelo Município ao munícipe, e é inconstitucional a lei que dispensa a licitação e autoriza a transferência da permissão do serviço de táxi. Os efeitos da declaração de inconstitucionalidade modulam-se para evitar a interrupção abrupta do serviço, de manifesto interesse local. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, com redução de texto e interpretação de dispositivo de lei municipal conforme a Constituição. Unânime.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70072716038, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em 18/09/2017)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE RIO GRANDE. LEI MUNICIPAL DISPONDO ACERCA DAS NORMAS PARA A EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS EM VEÍCULOS DE ALUGUEL (TÁXI). VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA NECESSIDADE DE PRÉVIA LICITAÇÃO PARA DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. VÍCIO MATERIAL. 1. Os artigos 4º, 5º e 41, da Lei - Rio Grande nº 7.953, de 03NOV15, padecem de vício material, na medida em violam o princípio da obrigatoriedade de prévia licitação para delegação de serviços públicos. 2. Verificada a ocorrência de vício de inconstitucionalidade material e, conseqüentemente, afronta aos arts. 163, caput, da CE-89; 5º, caput; e 175, caput, da CF-88, o que autoriza o manejo da presente ação direta de inconstitucionalidade. 3. Declarada a inconstitucionalidade dos artigos 4º, 5º e 41 da Lei - Rio Grande nº 7.953, de 03NOV15. 4. Modulação dos efeitos, a contar de seis meses da publicação do presente acórdão, por maioria. AÇÃO DIRETA DE



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME.
(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70069257533, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em 06/11/2017)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE OSÓRIO. DISPOSITIVOS LEGAIS DISPONDO SOBRE A EXPLORAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS - TÁXI. REGIME DE LICENCIAMENTO. VIOLAÇÃO AO PROCESSO LICITATÓRIO. INCONSTITUCIONALIDADE. AFRONTA AO ART. 175 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ART. 163 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES. A outorga de autorização ou permissão pelo Poder Público para a execução do serviço público de transporte individual deve ser precedida do processo licitatório, conforme estabelecido nos artigos 163 da Constituição Estadual e artigo 175 da Constituição Federal. A questão tem sido resolvida sem discrepância na jurisprudência deste Órgão Especial e dos Tribunais Superiores. Princípio da obrigatoriedade da prévia licitação para a outorga do direito à exploração dos serviços públicos. Os artigos 5º, 6º, 7º, 9º, 10º e 11º da Lei Municipal nº 3.133, de 14 de dezembro de 1999, na forma exposta, violam o princípio constitucional da licitação, tendo em vista que concede a autorização e a transferência inter vivos ou causa mortis, preenchendo determinados requisitos. O simples preenchimento dos requisitos não serve para suprir a ausência de realização do devido processo licitatório. Modulação. O estado de inconstitucionalidade atribuindo efeito retroativo resultaria em insegurança jurídica. Preservação da manutenção da prestação do serviço público, na modalidade de táxi, mantendo em atividade as permissões/autorizações existentes, pelo período máximo de seis meses, contados da publicação do acórdão, oportunizando a municipalidade a reorganização do serviço público delegado de transporte individual de passageiros sem prejuízo. Precedentes. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70070781935, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alberto Delgado Neto, Julgado em 24/07/2017)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 3.905/2014, DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRINHA, QUE INSTITUI SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL POR TÁXI NO MUNICÍPIO. PREVISÃO DE TRANSFERÊNCIA, POR ATO INTER VIVOS E POR CAUSA MORTIS, DA PERMISSÃO DE EXPLORAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS (TÁXI), SEM PRÉVIO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. AFRONTA AOS ARTS. 163, CAPUT, e 8º, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E AO ART. 175, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LEGALIDADE E DA IMPESSOALIDADE. De acordo com o art. 175, caput, da Constituição Federal, e o art. 163, caput, da Constituição Estadual, a permissão de exploração de serviço público depende sempre de licitação. Desse modo, padece de inconstitucionalidade material as expressões e dispositivos da lei municipal impugnada, que prevêm a transferência da permissão de exploração de serviço de transporte individual de passageiros (táxi), por ato inter vivos ou por causa mortis, sem procedimento licitatório, em afronta aos referidos dispositivos constitucionais, aplicáveis aos Municípios por força do art. 8º, caput, da Constituição Estadual, daí também decorrendo violação dos princípios da legalidade e impessoalidade, aos quais a Administração Pública deve obedecer (art. 37, caput, da CF). JULGARAM PROCEDENTE O PEDIDO. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70071047278, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 22/05/2017)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ. NORMAS PARA EXPLORAÇÃO DE SERVIÇOS DE AUTOMÓVEIS DE ALUGUEL - TÁXI. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO DEVIDO PROCESSO LICITATÓRIO. VÍCIO MATERIAL. INCONSTITUCIONALIDADE. AFRONTA AO ART. 175 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ARTIGOS 8º, CAPUT, E



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

163, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES DESTE ÓRGÃO AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70072548233, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 08/05/2017)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE DOIS IRMÃOS. TRANSFERÊNCIA DO DIREITO À EXPLORAÇÃO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS (TÁXI) SEM PRÉVIO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. PARÂMETRO DE AFERIÇÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. Em sede de controle concentrado da constitucionalidade de lei municipal, erige-se como único parâmetro para a sua aferição, a Constituição do Estado, que no caso reprisa a Constituição Federal na exigência formal da prévia licitação para a outorga de permissão ou concessão de qualquer serviço público. Não pode o legislador municipal descumprir essa regra, ainda que sob a razoável justificativa de ter se limitado a reproduzir, na lei local, preceito de lei federal específica para o tema. Repartição horizontal da competência. Princípio da predominância do interesse e conceito a contrario sensu de norma geral. 2. SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL PRIVADO. LICITAÇÃO. A exigência da prévia licitação para a delegação de serviço público a particulares, vem precedida de três eloquentes advérbios de intensidade ("sempre", "necessariamente" e "toda", como se vê, respectivamente, no art. 37 da CF e nas Leis 8.666/93 e 8.987/95), tornando enfática a sua imprescindibilidade. Enquadrando-se o transporte individual privado de passageiros (táxi) na moldura legal do serviço público, sua delegação reclama a formalidade do certame licitatório. Violação do art.163 da Constituição Estadual pela lei municipal, determinante do acolhimento integral da arguição direta de inconstitucionalidade. 3. INTRANSMISSIBILIDADE DOS DIREITOS DO PERMISSONÁRIO DE SERVIÇO PÚBLICO. O certame licitatório, ao definir aquele que melhor se ajusta ao interesse da Administração, personaliza a posterior



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

contratação, pelo que já não mais poderá operar-se a substituição do contratado, quer através da cessão contratual para outrem da sua posição, quer mortis causa para seus sucessores. 4. PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE. O princípio da impessoalidade, impeditivo da cessão inter vivos da permissão de exercício de determinado serviço público, por igual é obstativo da transmissão, via sucessão universal, do direito intuito personae do permissionário aos seus herdeiros. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70066102476, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ana Paula Dalbosco, Julgado em 18/04/2016)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SERVIÇO DE TÁXI. TRANSFERÊNCIA POR ATO SINGULAR OU MORTIS CAUSA. LICITAÇÃO. MODULAÇÃO DE EFEITOS DO RECONHECIMENTO DA INCONSTITUCIONALIDADE. A Constituição da República e a Constituição do Estado exigem licitação para a delegação de serviço público de táxi, pelo Município ao munícipe, e é inconstitucional a lei que dispensa a licitação e autoriza a transferência da permissão do serviço de táxi por ato singular ou por sucessão por morte do titular. Os efeitos da declaração de inconstitucionalidade modulam-se em atenção para evitar a interrupção abrupta do serviço, de manifesto interesse local. Unânime.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70067038752, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em 01/08/2016)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ESTRELA. NORMAS PARA EXPLORAÇÃO DE SERVIÇOS DE AUTOMÓVEIS DE ALUGUEL - TÁXI. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO DEVIDO PROCESSO LICITATÓRIO. VÍCIO MATERIAL. INCONSTITUCIONALIDADE. AFRONTA AO ART. 175 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ART.163 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70061963757, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 25/05/2015)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE FREDERICO WESTPHALEN. LEI MUNICIPAL N.º 3.305/2008 COM A REDAÇÃO DADA PELAS LEIS MUNICIPAIS N.º 3.313/2008 E N.º 3.602/2010. Exploração do serviço de veículos de aluguel (táxi). Necessidade de prévio procedimento licitatório. Afronta ao disposto nos artigos 8º, "caput", e 163, "caput", da Constituição Estadual, combinados com o artigo 175, "caput", da Constituição Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70056801244, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Glênio José Wasserstein Hekman, Julgado em 14/04/2014)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS (TÁXI). LEGISLAÇÃO MUNICIPAL PREVENDO A POSSIBILIDADE DE TRANSFERÊNCIA DA OUTORGA/PERMISSÃO PARA O EXERCÍCIO DO SERVIÇO EM FAVOR DE TERCEIROS SEM PRÉVIA REALIZAÇÃO DE LICITAÇÃO. LEI MUNICIPAL N.º 11.582/2014. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL, COM REDUÇÃO DE TEXTO. MODULAÇÃO. EFEITOS EX NUNC. SEGURANÇA JURÍDICA E EXCEPCIONAL INTERESSE SOCIAL. Inconstitucionalidade do artigo 10, § 10, incisos I, II, III, IV, V e VI; a parte final do artigo 14; a parte final do inciso I do artigo 15; os artigos 90, só na parte final; 91, só em relação ao inciso III; 96 e 98; bem como, por arrastamento, dos artigos 97, 99, 100, 102, 103 e 104, este só com relação à inaplicabilidade dos incisos I e III do artigo 15, todos da Lei nº 11.582/2014, do Município de Porto Alegre, por afronta ao disposto nos artigos 8º, caput, e 163, caput, da Constituição Estadual. Modulação de efeitos, a contar desta sessão de julgamento. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70064123342, Tribunal Pleno, Tribunal



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 01/12/2015)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTA ROSA. DISPOSITIVOS LEGAIS DISPONDO SOBRE A EXPLORAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS - TÁXI. REGIME DE LICENCIAMENTO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO DEVIDO PROCESSO LICITATÓRIO. VÍCIO MATERIAL. INCONSTITUCIONALIDADE. AFRONTA AO ART. 175 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ART. 163 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES. Segundo reiterado entendimento do colendo Superior Tribunal de Justiça e deste Tribunal de Justiça, afronta a Constituição Federal e a Estadual a transferência ou a prorrogação do direito à exploração de serviços públicos de transporte individual de passageiros - táxi -, sem a prévia licitação. A nova redação do art. 12 da Lei 12.587/2012 (que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana), dada pela Lei 12.865, de 09.10.2013, dando a entender que o serviço de taxi não é um serviço público, mas sim serviço de utilidade pública, não tem o condão de alterar o entendimento consolidado. Dispositivos legais devem ser interpretados em conformidade com a Constituição, não se admitindo que dispositivos constitucionais sejam interpretados à luz da legislação infraconstitucional. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.***

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70059057091, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eugênio Facchini Neto, Julgado em 15/12/2014)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE GARIBALDI. TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS (TÁXI). LEGISLAÇÃO MUNICIPAL PREVENDO A POSSIBILIDADE DE TRANSFERÊNCIA DA OUTORGA/PERMISSÃO PARA O EXERCÍCIO DO SERVIÇO EM FAVOR DE TERCEIROS SEM A REALIZAÇÃO DE LICITAÇÃO. IMPRESCINDIBILIDADE DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. SERVIÇO PÚBLICO.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

ARTIGO 163 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ARTIGO 175 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. APLICABILIDADE DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS ÀS LEIS MUNICIPAIS. ARTIGOS 1º e 8º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES. 1. A outorga de autorização ou permissão pelo Poder Público para o exercício do serviço público de transporte individual de passageiros (táxi) deve ser precedida por devido processo licitatório, conforme disposto no artigo 163 da Constituição Estadual e no artigo 175 da Constituição Federal. Dispositivos que dão cumprimento aos princípios também inculpidos na Constituição Federal da impessoalidade e da probidade administrativa. Aplicabilidade das disposições das normas constitucionais às leis municipais, nos termos dos artigos 1º e 8º da Constituição Estadual. 2. Caso em que a Lei Municipal n.º 4.595/14 do Município de Garibaldi, ao autorizar a transferência da outorga/autorização para a prestação do serviço de táxi por terceiros sem a realização de licitação, fere diretamente as normas contidas do artigo 163 da CE/RS e 175 da CF/88. Edição da Lei Federal n.º 12.865/12 que não possui o condão de sobrepor a norma constitucional, sendo também inviável a análise da legalidade da norma em sede de ADIN. Precedentes desta Corte e do Superior Tribunal de Justiça. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70063500482, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Iris Helena Medeiros Nogueira, Julgado em 06/07/2015)

4. Não obstante, é preciso considerar que o ordenamento jurídico deve espelhar o seu tempo, sofrendo o influxo dos fatos e dos reclames da vida social².

De tal arte, a partir do advento do serviço de transporte terceirizado de passageiros por via de aplicativos eletrônicos³, a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

concepção tradicional do **serviço público** de transporte de passageiros por táxis, paulatinamente, foi reconfigurada, evoluindo-se para o conceito de **serviço de utilidade pública**, o qual, ainda que sujeito à regulamentação e ao controle do Poder Público, mediante autorização, independe de licitação, caracterizando-se, portanto, como atividade essencialmente econômica, direcionada ao atendimento do interesse dos contratantes e submetida, em razão de sua natureza, aos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência⁴.

Preleciona Daniel Sarmiento Leite⁵:

A evolução legislativa evidencia que, ao tratar do transporte público individual de passageiros, o legislador mirou os serviços de táxi. Mas demonstra, também, que, até pela nova ótica do legislador, o serviço de táxi não configura propriamente serviço

² A própria concepção de **serviço público** está intimamente relacionada com a noção da figura do Estado em dado momento histórico.

³ Uber, Cabify, 99Pop, Garupa, entre outros.

⁴ O princípio constitucional da livre iniciativa é fundamento da República, norteador da ordem econômica, insculpido no artigo 170, *caput*, da Constituição Federal, nele compreendida, também, a livre concorrência, sendo assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

IV - livre concorrência;

(...)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Na mesma linha, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 157. Na organização de sua economia, em cumprimento ao que estabelece a Constituição Federal, o Estado zelarà pelos seguintes princípios:

(...)

V - convivência da livre concorrência com a economia estatal;

(...)

⁵ SARMENTO, Daniel. *Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros: O “caso Uber”*. Rio de Janeiro: 2016, p. 27.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

público, mas sim serviço de utilidade pública, que são institutos diferentes. O serviço público, como visto, é titularizado pelo Estado, mas pode ser eventualmente prestado por particulares, mediante concessão ou permissão, sempre precedidas de licitação pública, nos termos do art. 175 da Constituição. Já o serviço de utilidade pública se enquadra no campo da atividade econômica, mas se sujeita a intensa regulação e fiscalização estatal, em razão do interesse público inerente à sua prestação.

Na mesma toada, discorre Celso Antônio Bandeira de Mello⁶:

Os serviços prestados pelos táxis – e quanto a isto nada importa que o sejam por autônomos ou por empresas – possuem especial relevo para toda a coletividade, tal como se passa, aliás, com inúmeras outras atividades privadas, devendo por isso ser objeto de regulamentação pelo Poder Público, como de fato ocorre, mas obviamente isto não significa que sejam categorizáveis como serviços públicos. (...) Nem a Constituição, nem a Lei Orgânica dos Municípios, nem a lei municipal regente da matéria qualificam os serviços de táxi como serviços públicos. Contudo, a Constituição foi expressa em qualificar como serviço público o serviço municipal de transporte coletivo local de passageiros (art. 30, V), não se podendo, como é óbvio, considerar casual a explícita menção a ‘coletivo’. Nisso, a toda evidência, ficou implícito, mas transparente, o propósito de excluir o transporte individual de passageiros da categorização de serviço público

Essa mudança de posição doutrinária e jurisprudencial teve como marco regulatório a entrada em vigor da Lei Federal n.º 12.587/2012, com as alterações promovidas pela Lei Federal n.º 12.865/2013, que instituiu as diretrizes da Política Nacional da

⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de apud SARMENTO, Daniel. op. cit., p.28.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

Mobilidade Urbana, a qual, em seus artigos 12 e 12-A, dispõe, *in verbis*:

Art. 12. Os serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas.

Art. 12-A. O direito à exploração de serviços de táxi poderá ser outorgado a qualquer interessado que satisfaça os requisitos exigidos pelo poder público local.

A respeito, esclarece José dos Santos Carvalho Filho⁷:

Disciplinando mediante regras gerais e classificante a atividade de transporte de passageiros, foi editada a Lei nº 12.587, de 3.1.2012, que, como já visto, instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, para melhorar o deslocamento de pessoas e a integração dos diversos meios de transporte, fatores necessários ao desenvolvimento urbano – matéria de competência da União (art. 21, XX, CF), com significativa participação dos Municípios (art. 182, CF).

(...)

No que se refere à atividade de transporte público individual de passageiros, como é o caso dos táxis, a lei primitivamente qualificou como serviço público prestado sob permissão (art. 12), endossando o entendimento de alguns autores sobre a natureza do serviço. A Lei nº 12.865, de 9.10.2013, alterou o citado dispositivo, passando a caracterizar a atividade como serviço de utilidade pública, disciplinado e fiscalizado pelo Município, com atendimento às respectivas exigências administrativas, alteração que sugere claramente que tal serviço tem natureza preponderantemente privada, permitindo-se deduzir-se que o

⁷ Manual de Direito Administrativo, 30. ed. rev. atual. e ampl. - São Paulo: Atlas, 2016, pp. 475-476.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

consentimento estatal se formaliza por autorização, e não por permissão, a despeito da errônea denominação que ainda subsiste em algumas leis anacrônicas, sobretudo de caráter local.

Em nosso entendimento, a alteração foi digna de aplausos e sublinhou o aspecto técnico de que se reveste o serviço, o que, aliás, é abonado por diversos estudos.

Tal posicionamento, efetivamente, mais se coaduna com a necessidade de levar em linha de conta a vontade do consumidor final, a franca competição e a capacidade de autorregulação do mercado, tendo como desiderato estimular a evolução da prestação do serviço e a ampliação da mobilidade urbana.

Consoante ensina Daniel Sarmiento⁸:

É certo que a lei pode impor limitações ao exercício da atividade empresarial, desde que sejam proporcionais e não restrinjam em demasia a livre iniciativa e a livre concorrência. Tais normas restritivas devem se voltar à proteção de objetivos legítimos - dentre os quais certamente não figura a defesa corporativa de segmentos econômicos prejudicados pela concorrência. Ademais, para que qualquer medida cerceadora da atuação da iniciativa privada na ordem econômica seja válida, ela tem de ser editada pelo ente federativo competente, e se mostrar compatível com o princípio da proporcionalidade, na sua tríplice dimensão: deve ser adequada para os fins a que se destina; necessária para o atingimento dos referidos fins, o que decorre da inexistência de mecanismos mais brandos para que sejam alcançados os resultados pretendidos; e proporcional em sentido estrito, por propiciar benefícios que superem, sob o ângulo dos valores constitucionais em jogo, os ônus impostos aos agentes econômicos e à sociedade, que sofrerão os efeitos da restrição imposta.

⁸ SARMENTO, Daniel. Parecer. *Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros: O 'caso Uber'*. 2015.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

Na mesma linha, transcreve-se parte do acórdão proferido pelo Desembargador Túlio de Oliveira Martins⁹, debruçando-se sobre a necessidade de coexistência das várias modalidades de transporte remunerado de passageiros, como método para a melhoria da prestação do serviço ao consumidor final:

O exercício da atividade econômica de transporte público individual de passageiros não pode ser limitado ao monopólio dos profissionais taxistas. O agravado representa uma nova modalidade de transporte individual que pode coexistir com outros meios individuais de transporte de passageiros, contribuindo para ampliação das possibilidades de mobilidade urbana em evidente interesse público a ser resguardado pelo ente municipal e, nesta fase, pelo Poder Judiciário.

Em princípio, inexistente óbice para o exercício da atividade desempenhada pela parte agravada, porquanto o aplicativo por ela desenvolvido e utilizado pelos motoristas particulares opera em vários países, demonstrando a prestação de serviço com qualidade e de forma útil à sociedade, não sendo razoável sua proibição por ferir o princípio da livre concorrência.

Logo, hodiernamente, não se pode imputar ao serviço de transporte individual remunerado de passageiros a qualidade de serviço

⁹ TJRS, 10ª Câmara Cível, Agravo de Instrumento n.º 70069913168, j. em 21 de junho de 2016, Relator Desembargador Túlio de Oliveira Martins.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

público essencial¹⁰, na acepção empregada pelo artigo 30, inciso V, da Constituição Federal¹¹.

Essa assertiva mais se avulta diante da determinação contida no artigo 2º, parágrafo 3º, inciso III, da Lei Federal n.º 9.074, de 07 de julho de 1995, que *estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos*:

Art. 2º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios executarem obras e serviços públicos por meio de

¹⁰(...) Mas “o que é serviço público?”, indagava Ruy Cirne Lima, mestre de todos nós; e responde: “serviço público é todo o serviço existencial, relativamente à sociedade ou, pelo menos assim havido num momento dado, que, por isso mesmo, tem de ser prestado aos componentes daquela, direta ou indiretamente, pelo Estado ou outra pessoa administrativa.” (Princípios de Direito Administrativo – pág. 82- RT- sexta edição)

Para Hely Lopes Meirelles “serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado.” (Direito Administrativo Brasileiro- pág. 297- Malheiros- vigésima quarta edição).

De sua parte, Maria Sylvia Zanella di Pietro o define como “toda a atividade material que a lei atribui ao Estado, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total o parcialmente público.” (Direito Administrativo – pág. 98- Atlas- décima terceira edição).

Por último, Diógenes Gasparini conceitua serviço público como sendo “toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade fruível preponderantemente pelos administrados, prestada pela Administração Pública ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público, instituído em favor de interesses definidos como próprios pelo ordenamento jurídico.” (Direito Administrativo – pág. 209- Saraiva – quarta edição).

Fiz questão de citar a lição de tantos e conceituados administrativistas para salientar quão amplo e em certa medida fluído o conceito de serviço público, na verdade um processo em aberto que “num momento dado” amolda atividades, comodidades ou utilidades aos objetivos do Estado, que os eleva a essa categoria por força de lei.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70030013742, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Redator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 22/11/2010)

¹¹ Art. 30. *Compete aos Municípios:*

(...)

V - 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;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

concessão e permissão de serviço público, sem lei que lhes autorize e fixe os termos, dispensada a lei autorizativa nos casos de saneamento básico e limpeza urbana e nos já referidos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e Municípios, observado, em qualquer caso, os termos da Lei nº 8.987, de 1995.

(...)

*§ 3º **Independente de concessão ou permissão o transporte:***

(...)

III – de pessoas, em caráter privativo de organizações públicas ou privadas, ainda que em forma regular.

Na explicitação do texto constitucional, pois, a lei em comento assevera que o transporte de pessoas, em caráter privado, independe de concessão ou permissão. Vale dizer: o transporte de pessoas, em caráter privado, por não ser serviço público, não está submetido à concessão ou à permissão oriunda do Poder Público, a contrário senso do disposto no artigo 175 da Carta Federal¹², bastando, para a sua perfectibilização, a mera autorização estatal, caracterizando os denominados “serviços públicos autorizados”, que demandam prévia autorização para o seu exercício, desde que cumpridas as exigências prescritas em lei específica.

A respeito da autorização, assevera Helly Lopes Meirelles¹³:

¹² Art. 175. *Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.*

¹³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 37 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 446.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

O Poder Público, para certas atividades ou para a prática de certos atos previstos em lei, dá autorização ao particular para exercê-las ou praticar os atos. É o que ocorre com os serviços de táxi, de despachantes, de pavimentação de ruas por conta dos moradores, de guarda particular de estabelecimentos ou residências, nos quais, embora não caracterizem atividade pública típica, convém que o Poder Público conheça e credencie seus executores e sobre eles exerça o necessário controle no seu relacionamento com o público e com os órgãos administrativos a que se vinculam em razão das respectivas atividades.

A seu turno, José dos Santos Carvalho Filho¹⁴ pontifica:

Na prática, existem certas atividades que encerram alguma dúvida sobre se devem ser consideradas serviços de utilidade pública ou atividades de mero interesse privado, dada a dificuldade em se apontar a linha demarcatória entre ambos. Há mesmo atividades que nascem como de interesse privado e, ao desenvolver-se, passam a caracterizar-se como serviços públicos. A atividade de transporte de passageiros, por exemplo, às vezes suscita dúvida, e isso porque há serviços públicos e serviços privados de transporte de pessoas. É o caso de vans que conduzem moradores para residências situadas em local de difícil acesso em morros. Ou ainda o serviço de táxis. Trata-se, em nosso entender, de atividades privadas e, por isso mesmo, suscetíveis de autorização. E sendo autorização, não será realmente para nenhum serviço público, já que este não se configura como objeto de permissão.

A posição ora alinhavada restou consolidada por ocasião da decisão prolatada pelo Ministro Gilmar Mendes, em 30 de junho de 2017, no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n.º

¹⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 22 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009, p. 425.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

1.002.310/SC, que alterou os parâmetros até então vigentes em relação ao tratamento constitucional dado ao tema:

Agravo regimental no recurso extraordinário. 2. Ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça estadual. 3. Serviço de transporte individual de passageiro. Táxis. Prorrogação das atuais autorizações ou permissões que estiverem com o prazo vencido, ou em vigor por prazo indeterminado, por 15 anos, admitida prorrogação por igual período. 4. Serviço de utilidade pública prestado por particular. Não caracterização como serviço público. 5. Inaplicabilidade do art. 175 ou do art. 37, XXI, da Constituição Federal. Inexigibilidade de licitação. 6. Necessidade de mera autorização do Poder Público para a prestação do serviço pelo particular. Competência do Município para estabelecer os requisitos autorizadores da exploração da atividade econômica. 7. Precedente do Plenário desta Corte: RE 359.444. Inteligência do art. 12-A da Lei 12.587/2012, com a redação dada pela Lei 12.865/2013. 8. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 1002310 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 30/06/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-170 DIVULG 02-08-2017 PUBLIC 03-08-2017)

Do corpo do acórdão, pela pertinência, extraem-se os seguintes excertos:

Sublinhe-se que a prestação de serviço público pelo particular pressupõe a descentralização da prestação de serviço típico estatal, por meio da transferência de sua execução a pessoas da iniciativa privada mediante atos ou contratos administrativos. Essa previsão não se confunde com aquela disposta no art. 37, XXI, da Constituição Federal, que exige a observância do procedimento licitatório pela Administração Pública quando, exercendo diretamente atividade estatal típica, necessita contratar obras, serviços, compras ou realizar alienações.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

Não se nega que a previsão contida no art. 175 e aquela prevista no art. 37, XXI, da Constituição têm por escopo materializar, nos atos do Estado, os princípios da moralidade e da impessoalidade, pela garantia de igualdade de chances a todos aqueles que possuam interesse em contratar com a Administração Pública. Não obstante, a ausência de impugnação ao art. 37, XXI, da Constituição não faz remanescer argumento capaz de manter o acórdão recorrido, tendo em vista que o caso dos autos diz respeito à prestação de serviço por particular, e não diretamente pela própria Administração, motivo pelo qual sequer incide, ao caso, o dispositivo indicado. Ademais, diante do entendimento desta Corte – acima esposado –, não se sustenta a premissa adotada pelo acórdão recorrido, no sentido de que o serviço de táxis inclui-se na categoria de serviço público, o que demandaria a observância do procedimento licitatório, previsto no art. 175 da Constituição.

*Isso porque, conforme exaustivamente demonstrado, o serviço de táxis é serviço de utilidade pública, prestado no interesse exclusivo do seu titular, mediante autorização do Poder Público. Como já demonstrado pela decisão ora agravada, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 359.444, Rel. Min. Carlos Veloso, redator para o acórdão Min. Marco Aurélio, Pleno, Dj 28.5.2004, ao analisar a constitucionalidade da Lei 3.123/2000 do Município do Rio de Janeiro/RJ – que transformou os motoristas auxiliares de veículos de aluguel a taxímetro em permissionários autônomos, sem a observância de procedimento licitatório –, firmou entendimento no sentido de que não se aplica o art. 175 da Constituição ao serviço de transporte individual de passageiros, tendo em vista não se tratar de serviço que constitua atividade própria da Administração Pública. Afastou-se, nessa esteira, a exigibilidade de procedimento licitatório para a concessão de permissões a taxistas para a prestação do serviço de interesse coletivo. Sublinhou-se, ademais, que o instrumento adequado para a prestação do serviço de transporte individual de passageiros é a simples autorização, a qual, como se sabe, é instrumento precário, que prescinde de licitação. **Confirma-se, a propósito, trecho do voto do relator, que explicitou bem a questão: “No que concerne à alegação de ofensa ao art. 175 da***



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

CF - princípio da licitação – convenceram-me os votos do Ministro Nelson Jobim e Pertence, quando do julgamento da cautelar (acórdão às fls. 275-328), no sentido de que há, aqui, simples autorização ao invés de permissão, certo que a autorização não exige licitação. Também não há falar em ofensa aos princípios da isonomia e da impessoalidade (CF, arts. 5º e 37). É que a autorização, que deve ser pessoal e intransferível e que não exige licitação, assenta-se na discricionariedade administrativa”. Assim, o acórdão recorrido, ao afirmar que “a concessão ou delegação de atividade pública, como é o serviço de táxi, somente pode ser realizado por meio de licitação sob pena de infringência aos princípios da moralidade e igualdade” (eDOC 0, p. 108-109, g.n.), destoa do entendimento firmado por esta Corte, no sentido de que o serviço de transporte individual de passageiro não se caracteriza como serviço público e, portanto, não se subordina ao art. 175 da Constituição Federal, reproduzido pelo art. 137 da Constituição do Estado de Santa Catarina, afastando, por consequência, a exigência de licitação para sua concessão.

Ressalte-se, em acréscimo, que a Lei federal 12.587/2012, promulgada em data posterior ao acórdão proferido pelo Tribunal a quo, traz disposições que reafirmam a interpretação conferida à Constituição Federal quanto a aplicação do art. 175 ao serviço de táxi, extirpando do ordenamento jurídico qualquer dúvida existente quanto a matéria, ao dispor, em seus arts. 12 e 12-A (redação dada pela Lei 12.865/2013), que o referido serviço caracteriza-se como de utilidade pública. Confira-se a redação dos dispositivos mencionados: “Art. 12. Os serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas. Art. 12-A. O direito à exploração de serviços de táxi poderá ser outorgado a qualquer interessado que satisfaça os requisitos exigidos pelo poder público local”.

(...)

Nesses termos, tratando-se o serviço de táxis de serviço de utilidade pública, cuja exploração pelo particular é autorizada



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

pelo Poder Público, cabe à Municipalidade estabelecer os requisitos autorizadores da exploração da atividade econômica de utilidade pública, bem como o modo de escolha do procedimento autorizador do serviço.

E a essa decisão seguiu-se outra, da lavra do Ministro Dias Toffoli, exarada em 06 de novembro de 2017, assim vazada¹⁵:

(...)

Ao legislar acerca do tema, o Município atuou no exercício da sua competência para dispor sobre matéria de interesse local (art. 30, inciso I, da Constituição Federal). O interesse municipal na matéria está, inclusive, expresso na Lei federal nº 12.587/2012, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. De acordo com o referido diploma federal, os serviços de transporte individual de passageiros – dentre eles, o táxi (art. 12-A) – são considerados de utilidade pública, devendo ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas” (art. 12, com redação dada pela Lei nº 12.865/2013). A Lei nº 12.587/2012 também determina, no seu art. 12-A, que “[o] direito à exploração de serviços de táxi poderá ser outorgado a qualquer interessado que satisfaça os requisitos exigidos pelo poder público local. Nessa esteira, no julgamento do RE 1002310 AgR, pela Segunda Turma deste Tribunal, foi afirmada a competência do Município para estabelecer os requisitos autorizadores da exploração do serviço de táxi. Eis a ementa do julgado: Agravo regimental no recurso extraordinário. 2. Ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça estadual. 3. Serviço de transporte individual de passageiro. Táxis. Prorrogação das atuais autorizações ou permissões que estiverem com o prazo vencido, ou em vigor por prazo indeterminado, por 15 anos, admitida prorrogação por

¹⁵ STF - RE: 774052 SP - SÃO PAULO, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 27/10/2017, Data de Publicação: DJe-251 06/11/2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

igual período. 4. Serviço de utilidade pública prestado por particular. Não caracterização como serviço público. 5. Inaplicabilidade do art. 175 ou do art. 37, XXI, da Constituição Federal. Inexigibilidade de licitação. 6. Necessidade de mera autorização do Poder Público para a prestação do serviço pelo particular. Competência do Município para estabelecer os requisitos autorizadores da exploração da atividade econômica. 7. Precedente do Plenário desta Corte: RE 359.444. Inteligência do art. 12-A da Lei 12.587/2012, com a redação dada pela Lei 12.865/2013. 8. Agravo regimental a que se nega provimento” (RE 1002310 AgR, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe de 3/8/17).

Portanto, a organização, disciplina e fiscalização do serviço de táxi, feixe de atribuições dentro do qual está incluído o estabelecimento dos requisitos mínimos de segurança e conforto na prestação do serviço, constituem não apenas faculdades, mas deveres do poder público municipal, por expressa previsão legal.

(...)

Ante o exposto, nos termos do artigo 932, inciso V, do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015), dou provimento ao recurso extraordinário para reformar o acórdão recorrido e declarar a constitucionalidade da Lei nº 4.726/08 do Município de Americana/SP.

Publique-se.

Brasília, 27 de outubro de 2017.

Ministro Dias Toffoli.

Igualmente o Ministro Edson Fachin, em decisão monocrática datada de 29 de setembro de 2017, no Recurso Extraordinário n.º 967.419/RJ, deliberou:

Decisão: (...) Analiso os dois recursos conjuntamente, tendo em vista que o mote central da controvérsia tratada no presente processo é a definição da natureza jurídica da atividade exercida no transporte individual de passageiros, ou seja, a atividade



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

exercida pelos taxistas. Inicialmente, considera-se presumida a repercussão geral sempre que o acórdão recorrido contrariar súmula ou jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 1.035, §3º, do Código de Processo Civil. Cumpre observar que a Lei Federal 12.587/2012, da Política Nacional de Mobilidade Urbana, dispõe em seu artigo 12-A, redação dada pela Lei 12.865/2013, que a exploração da atividade de transporte individual de passageiros configura “serviço de utilidade pública”. Com efeito, o Tribunal de origem adotou os seguintes fundamentos para o deslinde da controvérsia ora suscitada (eDOC 7, p. 146/148): “No mérito, verifica-se que o art. 175 da Constituição da República decreta que “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.” Por seu turno, a Lei 8.987/95 tratou de regular a matéria, alinhada com a Constituição, dispondo o que seria a permissão de serviço público, in verbis: Art. 1º - As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do art. 175 da Constituição Federal, por esta Lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos. Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se: II — concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado. IV — permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica, que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco. Aplica-se também ao caso à Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro que prevê em seu art. 393, que “O transporte e um direito fundamental da pessoal e serviço de interesse público e essencial sendo seu planejamento de responsabilidade do Poder Público e se gerenciamento e operação realizados através de prestação direta ou sob regime de concessão ou permissão, assegurando padrão digno de qualidade.” Nesse ponto, verifica-se que o juízo a quo dissentiu da orientação firmada na jurisprudência desta Corte, que



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

assentou o entendimento segundo o qual não há falar em violação ao disposto no art. 175 da Constituição Federal, que trata da concessão de serviço público, uma vez que a exploração de transporte individual de passageiros não se encaixa na modalidade de serviço público, a exigir contratação exclusiva por meio de licitação. Trata-se tão somente de “serviço de utilidade pública”, cuja autorização para exploração foi delegada ao poder público local. O Plenário desta Corte reconheceu a desnecessidade de submissão a procedimento licitatório para autorização da exploração da atividade de transporte individual de passageiros, nesse sentido ao julgar o RE 359.444, Rel. Min. Carlos Veloso, redator para o acórdão Min. Marco Aurélio, decidiu pela constitucionalidade de lei municipal do Rio de Janeiro que transformou “motoristas auxiliares de veículos de aluguel a taxímetro” em permissionários da atividade. Confirma-se a ementa do julgado: “ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PRÁTICA DE ATOS - REGÊNCIA. A Administração Pública submete-se, nos atos praticados, e pouco importando a natureza destes, ao princípio da legalidade. TAXISTA - AUTONOMIA - DIARISTA - DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA - TRANSFORMAÇÃO - LEI MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO Nº 3.123/2000 - CONSTITUCIONALIDADE. Sendo fundamento da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana, o exame da constitucionalidade de ato normativo faz-se considerada a impossibilidade de o Diploma Maior permitir a exploração do homem pelo homem. O credenciamento de profissionais do volante para atuar na praça implica ato do administrador que atende às exigências próprias à permissão e que objetiva, em verdadeiro saneamento social, o endosso de lei viabilizadora da transformação, balizada no tempo, de taxistas auxiliares em permissionários”. Corroborando o entendimento ora esposado, confira-se parte de trecho do voto da eminente Min. Ellen Gracie, que discorreu: “O Supremo Tribunal Federal já decidiu, por seu Plenário, que o ato que entrega a prestação do serviço de táxi ao interessado se reveste da natureza jurídica de autorização, não atraindo a exigência da licitação prevista no art. 175 da CF.” (RE 359.444, Rel. Min. Carlos Veloso, redator para o acórdão Min. Marco Aurélio, Plenário, Dje 28.5.2004). No mesmo sentido, confira-se



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

*recente julgado da Segunda Turma: “Agravo regimental no recurso extraordinário. 2. Ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça estadual. 3. Serviço de transporte individual de passageiro. Táxis. Prorrogação das atuais autorizações ou permissões que estiverem com o prazo vencido, ou em vigor por prazo indeterminado, por 15 anos, admitida prorrogação por igual período. 4. Serviço de utilidade pública prestado por particular. Não caracterização como serviço público. 5. Inaplicabilidade do art. 175 ou do art. 37, XXI, da Constituição Federal. Inexigibilidade de licitação. 6. Necessidade de mera autorização do Poder Público para a prestação do serviço pelo particular. Competência do Município para estabelecer os requisitos autorizadores da exploração da atividade econômica. 7. Precedente do Plenário desta Corte: RE 359.444. Inteligência do art. 12-A da Lei 12.587/2012, com a redação dada pela Lei 12.865/2013. 8. Agravo regimental a que se nega provimento.” (RE 1002310 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 3.8.2017). **Dessa forma, não há falar em violação ao disposto no art. 175 da Constituição Federal.** Outrossim, impende ressaltar, que o ato de concessão da autorização não desobriga o administrador municipal de estabelecer os requisitos autorizadores da exploração da atividade econômica privada de interesse público, bem como o modo de escolha dos procedimentos autorizadores do serviço, com a devida observância dos princípios norteadores da moralidade, impessoalidade e legalidade dos atos administrativos. **Ante o exposto: a) com apoio na jurisprudência dominante desta Corte, dou provimento ao segundo recurso extraordinário (eDOC 9, pp. 81-101), para afastar a exigência de prévia licitação, na concessão de outorga de serviço de transporte individual de passageiros, nos termos do art. 932, V, b, do CPC c/c art. 21, § 2º do RISTF; e b) julgo prejudicado o primeiro recurso (eDOC 7, pp. 237-245), por perda superveniente do objeto, nos termos do art. 21, IX, do RISTF. Publique-se. Brasília, 27 de setembro de 2017. Ministro Edson Fachin Relator Documento assinado digitalmente (RE 967479, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, julgado em 27/09/2017, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-222 DIVULG 28/09/2017 PUBLIC 29/09/2017)***



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

Por isso mesmo, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, recentemente, sinalizando uma possível mudança de orientação jurídica acerca da temática, quando do julgamento dos Embargos Declaratórios n.º 70076451939, interpostos em relação à Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70069257533, muito embora tenha salientado a necessidade de zelo pelo caráter impessoal e isonômico da autorização a ser concedida pelo Poder Público¹⁶, sufragou a tese aqui defendida - de que o serviço de táxi, apesar de ter utilidade pública e merecer regulamentação pelo Poder Público, não se insere na categoria de serviço público propriamente dito - em decisão de todo paradigmática, prolatada nos seguintes termos:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE RIO GRANDE. LEI MUNICIPAL DISPONDO ACERCA DAS NORMAS PARA A EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS EM VEÍCULOS DE ALUGUEL (TÁXI). VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA NECESSIDADE DE PRÉVIA LICITAÇÃO PARA DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. OMISSÃO CONFIGURADA. EFEITO INFRINGENTE ATRIBUÍDO. 1. Embora calcado em sólida jurisprudência desse colendo Órgão Especial, o acórdão não levou em conta o julgamento do Supremo Tribunal Federal, materializado no RE n.º 1.002.310 que, nada obstante não tenha efeito vinculante, pode nortear aquela Corte para o julgamento da ADI n.º 5.337,

¹⁶ Consta do acórdão:

E em se tratando de simples autorização para o exercício da profissão de motorista de veículo de aluguel a taxímetro, para cujo desempenho há uma multiplicidade de interessados em obter autorização idêntica, incumbe ao Poder Público, em decorrência dos princípios da isonomia e da impessoalidade, controlar os autorizados (pessoas físicas ou jurídicas) e permitir que os demais interessados a elas concorram de maneira isonômica e impessoal, sem favoritismos ou perseguições político-administrativas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

que tem como objeto o art. 12-A, §§ 1º a 3º, da Lei nº 12.587/12.

2. O serviço de táxi, apesar de ter utilidade pública e merecer regulamentação pelo poder público (aferição dos taxímetros, a fixação do preço ou tarifa e a necessidade de autorização prévia pelo ente federado a que está vinculado e etc.), não se insere na categoria de serviço público propriamente dito, especialmente porque os motoristas de táxi são profissionais autônomos, e as empresas de táxi, por sua vez, pessoas jurídicas no exercício de atividade econômica, que atuam no mercado em conformidade com os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, insculpidos no art. 170, caput e inc. IV, da Constituição Federal. Partindo desse raciocínio, está correto afirmar que os serviços de táxi, embora de utilidade pública, diferenciam-se dos serviços públicos propriamente ditos por serem regidos, preponderantemente, por regras de direito privado.

3. O Supremo Tribunal Federal tem compreensão diferente daquela trilhada por este Colegiado, o que poderá, provavelmente, conduzir este colendo Órgão Especial à readequação do seu entendimento. Nesse sentido, destaca-se o julgamento do RE nº 1.002.310.

4. Não é possível a declaração de inconstitucionalidade preconizada pelo proponente na inicial, não sendo exigível a licitação para o serviço de utilidade pública para a exploração dos veículos de aluguel à taxímetro, na medida em que não há ofensa alguma ao princípio posto no inciso XXI do art. 37 e ao art. 175, ambos da CF-88.

5. O provimento da ADI reside no reconhecimento da violação, por parte da legislação impugnada, dos princípios da isonomia e da impessoalidade, tal como previstos no art. 5º e 37 da CF-88 e seu simétrico, o art. 19 da CE-89, em obediência ao comando o art. 8º da CE-89.

6. Os artigos 4º e 5º, da Lei - Rio Grande nº 7.953, de 03NOV15, portanto, padecem de vício material.

7. Modulação dos efeitos, a contar de seis meses da publicação do presente acórdão.

8. Efeito infringente atribuído, para julgar parcialmente procedente a ADI nº 70069257533. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO PARCIALMENTE ACOLHIDOS, COM EFEITO INFRINGENTE. UNÂNIME.

(Embargos de Declaração Nº 70076451939, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em 25/06/2018)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

Da fundamentação desenvolvida no voto condutor, pela percuciência, colaciona-se:

No caso dos autos, de fato, embora calcado em sólida jurisprudência desse colendo Órgão Especial, o acórdão embargado não levou em conta julgamento do Supremo Tribunal Federal, materializado no RE nº 1.002.310 que, nada obstante não tenha efeito vinculante, pode nortear aquela Corte para o julgamento da ADI nº 5.337-DF, que tem como objeto o art. 12-A, §§ 1º a 3º, da Lei nº 12.587/12. E tal como referi no voto que lancei na ADI nº 70072177355 (cujo julgamento ainda não se ultimou), à luz dos precedentes da Corte Constitucional, o serviço de táxi, embora tenha utilidade pública e mereça regulamentação pelo poder público (aferição dos taxímetros, a fixação do preço ou tarifa e a necessidade de autorização prévia pelo ente federado a que está vinculado e etc.), não se insere na categoria de serviço público propriamente dito, especialmente porque os motoristas de táxi são profissionais autônomos, e as empresas de táxi, por sua vez, pessoas jurídicas no exercício de atividade econômica, que atuam no mercado em conformidade com os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, inculpidos no art. 170, caput e inc. IV, da Constituição Federal¹⁷.

Partindo desse raciocínio, está correto afirmar que os serviços de táxi, embora de utilidade pública, diferenciam-se dos serviços públicos propriamente ditos por serem regidos, preponderantemente, por regras de direito privado. Aliás, fenômenos recentes como os aplicativos Uber, Cabify e 99Táxis se encarregaram de escancarar a aludida realidade.

Discorrendo sobre o tema, Hely Lopes Meirelles¹⁸ escreveu:

Serviços autorizados são aqueles que o Poder Público, por ato unilateral, precário e discricionário, consente na sua execução por particular para atender a interesses coletivos instáveis ou emergências transitórias. Fora desses casos,

¹⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Pareceres de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 216-8.

¹⁸ *Direito Administrativo Brasileiro*, Malheiros, 30ª edição, p. 391-2.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

para não fraudar o princípio constitucional da licitação, a delegação deve ser feita mediante permissão ou concessão. São serviços e controlados pela Administração autorizante, normalmente sem regulamentação específica e sujeitos, por índole, a constantes modificações do modo de sua prestação ao público e a supressão a qualquer momento, o que agrava a sua precariedade.

(...).

A modalidade de serviços autorizados é adequada para todos aqueles que não exigem execução pela própria Administração nem pedem especialização na sua prestação ao público, como ocorre com os serviços de táxi, de despachantes, de pavimentação de ruas por conta de moradores, de guarda particular de estabelecimentos ou residências, os quais, embora não sendo uma atividade pública típica, convém que o Poder Público conheça e credencie seus executores e sobre eles exerça o necessário controle no seu relacionamento com o público e com os órgãos administrativos a que se vinculam para o trabalho.

Neste ponto é relevante citar o magistério de José dos Santos Carvalho Filho¹⁹, ao alertar para o equívoco em denominar como permissão, aquilo que administrativamente mais bem se define como simples autorização, como no caso o serviço de veículos de aluguel a taxímetro, o que não pode ser objeto de permissão, pois simplesmente não é serviço público de transporte coletivo, mas privado. Acompanhe-se:

É certo que pode haver equívoco na rotulação dos consentimentos estatais. Cumpre, entretanto, averiguar a sua verdadeira essência. Ainda que rotulada de autorização, o ato será de permissão, se alvejar o desempenho de serviço público; ou ao contrário, se rotulado de permissão, será de autorização se o consentimento se destinar à atividade de interesse do particular.

Mais tarde, comentando as inovações trazidas pela Lei nº 12.865, de 09OUT13, que alterou em parte a Lei nº 12.587, de 31JAN12, o citado autor foi muito claro ao dizer:

Disciplinando mediante regras gerais e classificante a atividade de transporte de passageiros, foi editada a Lei nº

¹⁹ *Manual de Direito administrativo*. 22ª ed. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2009, p. 425.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

12.587, de 3.1.2012, que, como já visto, instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, para melhorar o deslocamento de pessoas e a integração dos diversos meios de transporte, fatores necessários ao desenvolvimento urbano – matéria de competência da União (art. 21, XX, CF), com significativa participação dos Municípios (art. 182, CF).

(...)

No que se refere à atividade de transporte público individual de passageiros, como é o caso dos táxis, a lei primativamente qualificou como serviço público prestado sob permissão (art. 12), endossando o entendimento de alguns autores sobre a natureza do serviço. A Lei nº 12.865, de 9.10.2013, alterou o citado dispositivo, passando a caracterizar a atividade como serviço de utilidade pública, disciplinado e fiscalizado pelo Município, com atendimento às respectivas exigências administrativas. A alteração sugere claramente que tal serviço tem natureza preponderantemente privada, permitindo-se deduzir-se que o consentimento estatal se formaliza por autorização, e não por permissão, a despeito da errônea denominação que ainda subsiste em algumas leis anacrônicas, sobretudo de caráter local. Em nosso entendimento, a alteração foi digna de aplausos e sublinhou o aspecto técnico de que se reveste o serviço, o que, aliás, é abonado por diversos estudos²⁰.

Foi exatamente por isso, que o Supremo Tribunal Federal, ao se orientar pela boa doutrina, acolheu o argumento que me parece definitivo, ou seja, que a Carta Política e Social da República, ao dispor sobre a necessidade de licitação, referindo-se à prestação indireta do serviço público, só fez menção à concessão e à permissão, nada dispondo sobre a autorização, no seu art. 175.

E como disse ao iniciar o raciocínio, o Supremo Tribunal Federal tem compreensão diferente daquela trilhada por este Colegiado, o que poderá, provavelmente, conduzir este colendo Órgão Especial à readequação do seu entendimento.

²⁰ Manual de Direito Administrativo, 30ª edição, Atlas, São Paulo, pp. 475-6.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

Nesse sentido, colaciono a emenda do aludido julgamento do RE nº 1.002.310:

Agravo regimental no recurso extraordinário.

2. Ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça estadual.

3. Serviço de transporte individual de passageiro. Táxis. Prorrogação das atuais autorizações ou permissões que estiverem com o prazo vencido, ou em vigor por prazo indeterminado, por 15 anos, admitida prorrogação por igual período.

4. Serviço de utilidade pública prestado por particular. Não caracterização como serviço público.

5. Inaplicabilidade do art. 175 ou do art. 37, XXI, da Constituição Federal. Inexigibilidade de licitação.

6. Necessidade de mera autorização do Poder Público para a prestação do serviço pelo particular. Competência do Município para estabelecer os requisitos autorizadores da exploração da atividade econômica.

7. Precedente do Plenário desta Corte: RE 359.444. Inteligência do art. 12-A da Lei 12.587/2012, com a redação dada pela Lei 12.865/2013. 8. Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE nº 1.002.310 AgR, 2ª Turma, rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 30JUN17).

(...)

Mais recentemente, por decisão monocrática, solvendo o RE nº 967.479-RJ, o Min. Edson Fachin voltou a reafirmar a mesma orientação, destacando a desnecessidade de licitação para a autorização pública para o serviço de táxi, sendo a decisão de 27SET17.

5. Noutro vértice, diante das considerações já tecidas, também não se vislumbra inconstitucionalidade, em linha de princípio, na prorrogação da autorização concedida, conquanto exigidos dos interessados os requisitos elencados em lei para a concessão da autorização.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

E, em relação à transmissão *inter vivos* ou *causa mortis* da licença para a exploração do serviço de automóveis de aluguel (táxi) na municipalidade - o que, em tese, perpetuaria *sine die* a delegação, retirando o caráter *intuitu personae* da outorga outrora fornecida pelo ente público municipal - calha ser dito que sua possibilidade foi expressamente autorizada pelo artigo 12-A da Lei Federal n.º 12.587/2012, que instituiu as diretrizes da Política Nacional da Mobilidade Urbana, *in litteris*:

Art. 12-A. O direito à exploração de serviços de táxi poderá ser outorgado a qualquer interessado que satisfaça os requisitos exigidos pelo poder público local. (Incluído pela Lei n.º 12.865, de 2013)

§ 1.º—É permitida a transferência da outorga a terceiros que atendam aos requisitos exigidos em legislação municipal. (Incluído pela Lei n.º 12.865, de 2013)

§ 2.º Em caso de falecimento do outorgado, o direito à exploração do serviço será transferido a seus sucessores legítimos, nos termos dos arts. 1.829 e seguintes do Título II do Livro V da Parte Especial da Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil). (Incluído pela Lei n.º 12.865, de 2013)

§ 3.º As transferências de que tratam os §§ 1.º e 2.º dar-se-ão pelo prazo da outorga e são condicionadas à prévia anuência do poder público municipal e ao atendimento dos requisitos fixados para a outorga.

Releva consignar, neste particular, que a precitada normativa se encontra sob o crivo da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.337/DF, em tramitação no Supremo Tribunal Federal, ainda pendente de decisão de mérito. No entanto,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

diante do princípio da presunção de constitucionalidade das leis, a sua impugnação, visto que não solvida, não autoriza o manejo do controle concentrado de constitucionalidade para questionamento de dispositivos legais de todos similares aos estipulados na norma infraconstitucional federal em comento.

Impende destacar, ainda, que o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, do Recurso Extraordinário n.º 1.002.310 antes referido, nada obstante não tenha efeito vinculante, certamente deve nortear aquela Corte Constitucional para o julgamento da salientada Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.337/DF, que tem como objeto o artigo 12-A, parágrafos 1º a 3º, da Lei Federal n.º 12.587/12, mormente diante das decisões similares que se sucederam no Pretório Excelso.

Demais disso, a ação constitucional em relevo tem como substrato, além da usurpação da competência legislativa municipal, a violação aos princípios constitucionais da igualdade e da impessoalidade²¹, o que, parece, é solvido pela mesma lei federal, que

²¹ Conforme se deflui do cotejo da ementa da manifestação final do Procurador-geral da República na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.337/DF:
CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 12-A, §§ 1º A 3º, DA LEI 12.587/2012, COM REDAÇÃO DA LEI 12.865/2013. COMERCIALIZAÇÃO E TRANSMISSÃO SUCESSÓRIA DE OUTORGAS PARA EXPLORAÇÃO DE SERVIÇOS DE TÁXI. CONHECIMENTO DA AÇÃO. POSSIBILIDADE DE CONFRONTO DIRETO COM A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRIVILÉGIO INDEVIDO A CATEGORIA DE PESSOAS. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA IMPESSOALIDADE (CR, ARTS. 5º, CAPUT, E 37, CAPUT). USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA E MATERIAL DE MUNICÍPIOS (CR, ART. 30, I e V).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

exige, em hipóteses tais, a *prévia anuência do poder público*, bem assim que o *sucessor preencha os requisitos fixados para a outorga originária*²², de forma que ter-se-á, em verdade, nova outorga, visto que o sucessor somente obterá a autorização se for detentor dos pressupostos legais para tanto, nos moldes exigidos para todo e qualquer novel candidato à habilitação.

Dita concepção enseja que o Poder Público local, com a flexibilização da outorga, possa exercer um controle mais direto sobre a atividade econômica de prestação dos serviços de táxi, cujo exercício será livre para todos aqueles que satisfaçam os requisitos legais pertinentes, desestimulando o mercado informal de comercialização de outorgas e desatrelando o serviço da notória figura do “dono do táxi”.

Na mesma senda, o parecer da Advocacia-Geral da União na aludida ação constitucional:

É necessário registrar que as hipóteses de transferências de outorgas contempladas pelas normas sob investida direcionam à administração pública o controle de tais transferências, justamente porque as condicionam à prévia anuência do poder público, mesmo quando houver sucessão do direito à exploração do serviço, no caso de falecimento do outorgado.

1. Não demanda exame de norma infraconstitucional interposta a verificação de compatibilidade do art. 12-A, §§ 1o a 3o, da Lei federal 12.587/2012 com os preceitos dos arts. 5o, caput, 30, I e V, e 37, caput, da Constituição da República.

2. É inconstitucional, por violar os princípios da isonomia e da impessoalidade e usurpar competência legislativa e material dos municípios, dispositivo de lei federal que permita livre comercialização e transmissão sucessória de outorgas para exploração de serviços de táxi.

3. Parecer por procedência do pedido.

²² Conforme artigo 12, parágrafo 3º, da lei vergastada.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

Nesse ponto, verifica-se que a lei, ao fixar o poder público como o único outorgante do serviço, acarretou a racionalização e o controle da atividade, cujo exercício poderá ser efetivado por todos aqueles que satisfaçam os requisitos técnicos a serem definidos pela poder público local.

Nessa vertente, conclui-se que os dispositivos impugnados não violam os princípios da isonomia e da impessoalidade, na medida em que não especificam quais os critérios legais que devem ser observados para a realização da transferência do direito de exploração do serviço de táxi, ao tempo em que permitem e disponibilizam a todos os interessados a outorga de tal direito.

De fato, consoante afirmado pelo autor, a exploração do serviço de táxi não se enquadra na denominada 'exploração de serviço público', razão pela qual deve ser afastada a obrigatoriedade de licitação.

Mantendo-se a premissa de ser o serviço de táxi atividade essencialmente privada, ainda que de interesse econômico geral, compete ao poder público delegar o direito à sua exploração mediante autorização.

A autorização é classificada como sendo ato administrativo discricionário, unilateral e precário, consoante se extrai dos conceitos expostos sobre o tema por diversos doutrinadores:

"No direito brasileiro. a autorização administrativa tem várias acepções. Num primeiro sentido, designa o ato unilateral e discricionário pelo qual a Administração faculta ao particular o desempenho de atividade material ou a prática de ato que, sem esse consentimento, seriam legalmente proibidos (...)

Na segunda acepção, autorização é ato unilateral e discricionário pelo qual o Poder Público faculta ao particular o uso privativo de bem público, a título precário. Trata-se de autorização de uso.

Na terceira acepção, que ora interessa, autorização é ato administrativo unilateral e discricionário pelo qual o Poder Público delega ao particular a exploração de serviço



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

público a título precário. Trata-se de autorização de serviço público”²³

"Autorização é ato administrativo discricionário e precário pelo qual o Poder Público torna possível ao pretendente a realização de certa atividade serviço ou utilização de determinados bens particulares ou públicos, de seu exclusivo ou predominante interesse, que a lei condiciona à aquiescência prévia da Administração”²⁴.

“A autorização é ato administrativo discricionário e precário pelo qual a Administração consente que o indivíduo desempenho atividade de seu exclusivo ou predominante interesse, não se caracterizando a atividade como serviço público”²⁵.

(...)

Percebe-se que a autorização constitui instrumento de controle preventivo da atividade a ser outorgada; sendo ato unilateral e discricionário da administração, a autorização é decorrente de manifestação de vontade do poder público, condicionada à sua conveniência e oportunidade.

Nesse contexto, resta evidente que compete ao Poder Público analisar a conveniência e a oportunidade de autorizar ou não eventual transferência da outorga do direito de exploração do serviço de táxi, sem que isso configure qualquer desvirtuamento do instrumento em análise. Ademais, a existência de requisitos a serem cumpridos pelo interessado para a obtenção da outorga do direito de exploração do serviço de táxi não retira a discricionariedade da Administração Pública.

Entendimento análogo ao exposto foi externado por José dos Santos Carvalho Filho, ao examinar a autorização para o porte de arma:

"Não obstante deva o interessado preencher certos requisitos previstos na lei para a autorização de porte (art. 10, § 1º), elementos esses que são vinculados para a

²³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. São Paulo: Atlas, 2002. 4ª edição. pp. 132/J 33.

²⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2009. 35ª edição. p. 190.

²⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. 14ª edição. p. 352.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

Administração, o ato é discricionário, visto que a ela caberá em última instância avaliar os critérios de conveniência e oportunidade para a outorga, ainda que cumpridos aqueles requisitos pelo interessado”²⁶

Tal afirmação pode ser confirmada pela leitura do § 3º do artigo 12- A da Lei nº 12.587/2012 que, com o intuito de manter a natureza discricionária do ato de transferência de outorga, expressamente condicionou tal ato à prévia anuência do poder público.

Conclui-se, portanto, que as normas sob investiva não afrontam os artigos 5º, caput, e 37, caput, da Constituição Federal.

6. Em arremate, importa pontuar que tais conclusões, à evidência, não afastam a necessidade do Administrador Público, por intermédio do ato de concessão da autorização, estabelecer os requisitos e pressupostos para a exploração da atividade econômica privada de interesse público sob lupa, utilizando, para o deferimento da autorização, dos critérios balizadores da Administração Pública, notadamente os preceitos constitucionais da moralidade, igualdade e impessoalidade, inscritos no artigo 37, *caput*, da Carta Republicana²⁷.

Como bem assinalou o eminente Desembargador Relator Nelson Antônio Monteiro Pacheco, nos já citados Embargos de Declaração n.º 70076451939:

²⁶ CARVALHO FILHO. op.cit.. p. 123.

²⁷ **Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

E em se tratando de simples autorização para o exercício da profissão de motorista de veículo de aluguel a taxímetro, para cujo desempenho há uma multiplicidade de interessados em obter autorização idêntica, incumbe ao Poder Público, em decorrência dos princípios da isonomia e da impessoalidade, controlar os autorizados (pessoas físicas ou jurídicas) e permitir que os demais interessados a elas concorram de maneira isonômica e impessoal, sem favoritismos ou perseguições político-administrativas.

7. Pelo exposto, requer o Procurador-Geral de Justiça seja julgada improcedente a presente ação, nos termos e pelos fundamentos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 12 de setembro de 2018.

CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

CN/IH