ESTADO DE RONDÔNIA
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE ROLIM DE MOURA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

MENSAGEM Nº 150/2022

Rolim de Moura, RO, 12 setembro de 2022.

Excelentíssimo Senhor Presidente do Poder Legislativo:

1. A propositura deste projeto tem como finalidade revogar a Lei nº 1.144, de em 10 de dezembro de 2004, que dispõe da transferência para terceiros, conforme Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.337/2021, que declarou inconstitucionais os parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 12-A da Lei nº 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, com a redação dada pela Lei nº 12.865/2013, bem como, as previsões que permitem transferência de autorização de serviço de táxi, por considerar que a livre comercialização ou transferência de outorgas para o serviço resulta em violação do artigos 5º e 37 da Constituição Federal de 1988, vejamos a extrato da ata:

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.337
PROCED. : DISTRITO FEDERAL
RELATOR : MIN. LUIZ FUX
REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE. : MUNICÍPIO DE UNAÍ
ADV.(A/S) : PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO DE UNAÍ
AM. CURIAE. : SINDICATO PROFISSIONAL DOS MOTORISTAS DE TAXI NO ESTADO DO ESPIRITO SANTO-SINDTAVI-ES
ADV.(A/S) : ANGELA MARIA CYPRIANO (6107/ES)

Decisão: Após os votos dos Ministros Luiz Fux (Relator) e Cármen Lúcia, que conheciam da ação e julgavam procedente o pedido formulado para declarar inconstitucionais os parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 12-A da Lei nº 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, com a redação dada pela Lei nº 12.865/2013; e dos votos dos Ministros Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Marco Aurélio, que julgavam improcedente o pedido, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Dias Toffoli (Presidente). Plenário, Sessão Virtual de 22.5.2020 a 28.5.2020.

Decisão: O Tribunal, por maioria, conheceu da ação e julgou procedente o pedido formulado, para declarar inconstitucionais os parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 12-A da Lei nº 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, com a redação dada pela Lei nº 12.865/2013, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Marco Aurélio e Dias Toffoli. Plenário, Sessão Virtual de 19.2.2021 a 26.2.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

2. No âmbito federal, o Estatuto da Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012, aprovado no Governo de Dilma Rousseff) expôs, em seu artigo 12-A, que "o direito à exploração de serviços de taxi poderá ser outorgado a qualquer interessado que satisfaça os requisitos exigidos pelo poder público local", bem como autorizou transferência da licença para terceiros que atendam aos requisitos exigidos na legislação municipal, e, no caso de falecimento do seu titular, aos seus sucessores hereditários.

3. Nesse sentido, esta foi a forma encontrada pelo legislador federal, respeitando o poder de concessão dos municípios na regulamentação dos serviços de interesse local, para regularizar e dar segurança jurídica às diversas transações de transferência de licenças realizadas, no segmento da prestação do serviço público de táxi, nas diversas cidades do país. Ocorre que o Supremo Tribunal Federal, por maioria, atendeu ao pedido formulado pelo Procurador Geral da República na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.337, relator Ministro Luiz Fux para declarar a inconstitucionalidade da norma acima, do Estatuto da Mobilidade Urbana, que autorizava a transferência das licenças aos sucessores do taxista falecido e as comercializações realizadas a terceiros, desde que atendidas as normas do poder público local.

4. A revogação da Lei nº 1.144/2004 e alteração no presente projeto se faz necessário visto que a ASTRESURON, requereu concessão de direitos a uma placa auxiliar para ser usada em um carro táxi auxiliar para uso da Associação, com prestação de serviço de táxi. Com recurso a ASTRESURON dará suporte assistencial aos associados e ao ponto de táxi em caso de acidentes, defeito de veículos ou impossibilidade por doenças, assim os mesmo não sofrerá perca financeira. O veículo será conduzido por um motorista contratado pela ASTRESURON, atendendo os requisitos conforme prevê a Lei.

5. Assim, encaminhamos a esta augusta Casa de Lei o Projeto de Lei, para apreciação e deliberação pelos componentes dessa casa, matéria está fincada

nos princípio balizadores da administração pública tendo como norte o benefício de seus munícipes.

Dessa forma, Senhor Presidente, submetemos à consideração de Vossa Excelência e seus pares, a minuta do Projeto de Lei que segue anexo à presente.

Respeitosamente,

ALDAIR JÚLIO PEREIRA
Prefeito do Município de Rolim de Moura

ESTADO DE RONDÔNIA
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE ROLIM DE MOURA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

PROJETO DE LEI Nº 144/2022

"Dispõe sobre a revogação da Lei nº 1.144/2004 que Disciplina o Serviço de Transporte Individual de Passageiros (TÁXI) no Município".

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ROLIM DE MOURA, Estado de Rondônia, no uso das suas atribuições que lhe são conferidas pelo Art. 65, I, da Constituição do Município.

FAZ SABER que a Câmara Municipal aprovou e ele sancionou a seguinte:

LEI:

Art. 1º O Serviço de Transporte Individual de Passageiros em Táxi, no Município de Rolim de Moura – RO, reger-se-á por esta Lei, sendo gerenciado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano/SEMMADU através da Coordenadoria Municipal de Trânsito/COMTRAN.

Art. 2º É considerado como TÁXI, o automóvel de aluguel destinado ao transporte de até 04 (quatro) passageiros.

DA PERMISSÃO

Art. 3º A concessão da Permissão para o serviço de táxi aqui disciplinado, será outorgada conforme disponibilidade de vagas, após análise da documentação do requerente, e comprovação das condições técnicas do veículo, exigidas por Lei.

§ 1º A Permissão de que trata o caput deste artigo, terá validade de 02 (dois) anos, renovável, a cada 02 (dois) anos, desde que requerida através

de Protocolo, no prazo de 30 (trinta) dias antes do vencimento da Permissão em vigor

§ 2º O pedido de renovação da licença será concedido ao permissionário que esteja em dia com o recolhimento do ISS junto à Secretaria Municipal de Fazenda, após avaliação pela Secretaria competente, das condições do veículo, e da documentação do permissionário.

Art. 4º Recebida a Permissão, o Permissionário terá o prazo de 30 (trinta) dias, contados da assinatura do Termo de Permissão, para a apresentação do veículo nas condições previstas em Lei.

§ 1º O não cumprimento do contido no caput deste artigo, implicará na anulação da concessão da Permissão.

§ 2º Transcorrido 30 (trinta) dias sem que o Permissionário/autorizado promova a renovação da autorização, a Prefeitura através do Órgão de Trânsito COMTRAN promoverá a cassação da Permissão/autorização.

Art. 5º A Permissão será concedida à pessoa física, sendo que, cada Permissionário terá direito somente a uma única Permissão, e ao cadastramento de um Condutor Auxiliar, sendo vedada a condução do veículo, quando em serviço, por pessoa diversa daquela cadastrada junto à Secretaria competente, sob pena de aplicação das medidas cabíveis.

Art. 6º Concedida a Permissão, o Permissionário, nos primeiros 02 (dois) anos de atividade, não poderá transferir a permissão, salvo os casos em que, comprovadamente, e a critério exclusivo da Secretaria competente, houver necessidade.

§ 1º É permitida a transferência da outorga a terceiros que atendam aos requisitos exigidos nesta legislação, somente após o exercício de vinte e quatro meses da outorga, e condicionada ao recolhimento de 80 UPF.

Art. 7º O Permissionário deverá recolher aos cofres públicos, a título de pagamento de ISS, a importância equivalente a 5% (cinco por cento) do valor dos serviços prestados.

DO CADASTRAMENTO

Art. 8º Para fins de cadastramento, o Permissionário deverá apresentar cópias autenticadas dos documentos abaixo relacionados, que serão arquivados na Secretaria competente:

a) Documento de Identidade (RG) e CPF;

b) Carteira Nacional de Habilitação válida (categoria b, c ou d), com observação/código EAR – Exerce Atividade Remunerada.

c) Comprovante de quitação com o serviço militar;

d) Título de Eleitor;

e) Atestado de capacidade física e mental, expedido por órgão de saúde, expedido com data não superior a 30 (trinta) dias;

f) Certidão de Antecedentes Criminais, expedida pelo juízo da comarca na qual residiu nos últimos 10 (dez) anos;

g) Certidão negativa de débitos para com a Fazenda Pública Municipal;

h) 02 (duas) fotografias 3x4 recentes;

i) Comprovação de residência atual;

j) ter sido aprovado em curso especializado, regulamentado pelo CONTRAN, "Curso Taxista"

Parágrafo Único. Quando da baixa do cadastro, serão exigidos:

a) Certidão Negativa de Débitos dos tributos municipais;

b) Devolução do Termo de Permissão.

Art. 9º O Permissionário poderá cadastrar junto à Secretaria competente, um Condutor Auxiliar, do qual será exigida toda documentação constante no artigo anterior.

DO VEÍCULO

Art. 10 Para licenciamento e exploração do serviço de táxi, o veículo deverá, obrigatoriamente, estar licenciado no Município de Rolim de Moura – RO.

Art. 11 O veículo deverá ter menos de 07 (sete) anos de fabricação e oferecer, necessariamente, condições de segurança, conservação e higiene. E ainda, deverá ter as características discriminadas abaixo:

a) automóvel com capacidade máxima de 04 (quatro) passageiros, preferencialmente de 04 (quatro) portas;

b) não poderá ser veículo movido a gás;

c) possuir a identificação de TÁXI, através de faixa, conforme estabelecido pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano/SEMMADU, através da Coordenadoria Municipal de Trânsito/COMTRAN.

Parágrafo Único. O veículo não poderá ter alterado sua característica original, sendo vedada a fixação de enfeites, decalques e inscrições não autorizadas.

Art. 12 O veículo somente poderá trafegar apresentando afixado no seu interior, em lugar visível ao passageiro, tabela de tarifas com horário de utilização das bandeiras.

Art. 13 O veículo licenciado como táxi deverá ser substituído ao alcançar 07 (sete) anos contados de sua fabricação. A substituição será exigida quando da renovação da licença, e é condição *sine qua non* para esta.

Art. 14 O veículo vistoriado pela Secretaria competente, e considerado sem condições de tráfego, terá sua permissão suspensa.

Parágrafo Único. O permissionário terá o prazo de 60 (sessenta) dias, podendo ser prorrogável por até 30 (trinta) dias, mediante requerimento formal e, à critério da administração, para as adequações necessárias no sentido de colocar o veículo em condições de tráfego. Decorrido o prazo sem que o Per-

missionário proceda a adequação do veículo, a Permissão será cassada pela Secretaria competente.

Art. 15 O serviço de passageiros em táxi será explorado em caráter contínuo, permanente e com estrita observância desta Lei e eventuais normas específicas.

DOS SERVIÇOS

Art. 16 Os condutores de táxis não estão obrigados a transportar:

I – Pessoas cujos objetos e roupas possam danificar o veículo ou prejudicar-lhe as condições de asseio;

II – Pessoas desacompanhadas de responsável cujo comportamento caracterize estado anormal de conduta;

III – Pessoas publicamente reconhecidas como portadoras de moléstia contagiosa;

IV – Pessoas que não se identificarem, quando solicitadas a fazê-lo;

V – animais.

Art. 17 O veículos em serviço, deverá aguardar os passageiros somente no ponto de táxi para o qual foi licenciado, respeitando a regulamentação.

DOS DEVERES DO PERMISSIONÁRIO E/OU CONDUTOR AUXILIAR:

Art. 18 São deveres do Permissionário e/ou do Condutor Auxiliar, além dos previstos no Código de Trânsito Brasileiro e legislação pertinente:

a) trajar-se adequadamente, entendendo-se como tal, o uso de camisa com manga, calça comprida, calçado fechado ou sandália presa no calcanhar;

b) aguardar passageiro somente dentro dos limites do ponto de táxi, ou em áreas de estacionamento permitido, respeitando-se a regulamentação;

c) usar cinto de segurança, de acordo com a legislação de trânsito;

d) conduzir o passageiro até seu destino final, sem interrupção voluntária da viagem;

e) tratar com urbanidade e polidez a todos os passageiros, sem distinção, bem como o público em geral;

f) acomodar e transportar a bagagem do passageiro com segurança;

g) providenciar troco ao passageiro;

h) aproximar, sempre que possível, o veículo da guia da calçada para embarque e desembarque de passageiros;

i) portar-se com decoro moral e ética.

DAS VEDAÇÕES

Art. 19 É vedado ao Permissionário e/ou Condutor Auxiliar, além do constante na legislação de trânsito em vigor, a conduta abaixo discriminada:

a) fumar enquanto estiver conduzindo passageiros;

b) abandonar o veículo, enquanto estiver aguardando passageiros no ponto;

c) abastecer o veículo, enquanto estiver conduzindo passageiros;

d) recusar atendimento ao usuário, em preferência a outros, salvo no caso de gestantes, crianças, doentes, deficientes físicos e idosos;

e) dirigir em condições que ofereçam risco a segurança de passageiros ou mesmo de terceiros;

f) colocar, ou permitir a colocação de quaisquer inscrições, legendas ou publicidades no veículo, tanto interna quanto externamente, sem prévia autorização expressa da Secretaria competente;

g) prestar serviço, estando o veículo em más condições de higiene e conservação;

h) conduzir veículos com excesso de lotação;

i) aliciar passageiros, usando meios e artifícios de concorrência desleal;

j) desacatar a fiscalização;

k) desobedecer a fila do táxi;

l) cobrar tarifa acima da fixada na tabela em vigor;

m) seguir itinerário mais extenso ou desnecessário, salvo com autorização do passageiro;

n) cobrar tarifa adicional pelo transporte de qualquer equipamento de locomoção de deficientes físicos;

o) exercer atividade em estado de embriaguez, sob efeito de substância entorpecente ou alucinógena;

p) dirigir o veículo licenciado quando sua Permissão estiver suspensa;

q) usar indevidamente, ou mesmo expor arma, de qualquer espécie, quando em serviço.

DAS INFRAÇÕES E PENALIDADES

Art. 20 O poder de polícia administrativa será exercido pela Secretaria competente, que procederá a apuração das infrações e aplicação das penas.

Art. 21 Constitui infração, toda ação ou omissão que importe na inobservância, por parte do Permissionário e/ou Condutor Auxiliar, das normas estabelecidas nesta Lei e demais normas pertinentes ou instruções complementares.

Art. 22 As infrações também poderão ser constatadas pela fiscalização municipal, ou mesmo através de denúncias, desde que não sejam anônimas.

Art. 23 Constatado o descumprimento de qualquer das normas, será lavrado, de ofício, Auto de Infração, dando-se cópia do mesmo ao infrator.

Art. 24 Do Auto de Infração constará, obrigatoriamente:

a) nome do Permissionário;

b) número da Permissão;

c) dispositivo infringido;

d) data da autuação;

e) histórico do ocorrido, com descrição da infração;

f) identificação e assinatura do fiscal que lavrou a autuação e,

g) identificação e assinatura do infrator.

§ 1º Em sendo o infrator, o Condutor Auxiliar, do Auto de Infração constará o nome e assinatura deste, bem como identificação do titular da Permissão (Permissionário).

§ 2º Caso o infrator se recuse a assinar o Auto de Infração, o fiscal fará constar esta informação no auto, colhendo neste, a assinatura de uma testemunha. A cópia do Auto de Infração, neste caso, deverá ser remetida ao infrator via postal, com aviso de recebimento.

Art. 25 As penas aplicadas serão de Advertência, Multa, Suspensão e Cassação.

§ 1º Será aplicada pena de Advertência, quando da infração a qualquer das normas constantes da presente Lei, devendo constar junto aos arquivos do Permissionário na Secretaria competente.

§ 2º No caso de reincidência, será aplicada pena de multa, anotando-se nos arquivos do Permissionário.

§ 3º Reincidindo, pela terceira vez, o Permissionário ou seu Condutor Auxiliar, ser-lhe-á aplicada pena de suspensão, de até 30 (trinta) dias.

Art. 26 Para efeito de aplicação de penas, as infrações serão contadas anualmente, por Permissão concedida, e não por infrator.

Art. 27 Verificada a ocorrência da aplicação de penas de advertência, multa e suspensão para uma mesma Permissão, durante o período de um ano,

em havendo uma quarta ocorrência de infração, a Secretaria competente, procederá a cassação da Permissão.

Parágrafo Único. O Permissionário que tiver sua Permissão cassada, não poderá obter nova Permissão pelo período de 02 (dois) anos, contados da cassação.

DOS RECURSOS

Art. 28 O infrator autuado terá direito de recurso, no prazo de 03 (três) dias, contados da lavratura do Auto de Infração, devendo este ser interposto em face da Secretaria competente, mediante protocolo.

Parágrafo Único. Os recursos protocolados fora do prazo estabelecido, não serão conhecidos.

Art. 29 A Secretaria competente procederá ao julgamento dos recursos, através de uma Comissão de Recursos, nomeada pelo Prefeito Municipal, a cada 02 (dois) anos, composta de 03 (três) servidores efetivos do quadro municipal, que terá o prazo de 30 (trinta) dias para averiguação e parecer.

Art. 30 Após parecer da Comissão, o titular da Secretaria competente, proferirá decisão final, dando ciência ao Recorrente, de todo o teor desta, arquivando-se o Recurso.

DOS PONTOS DE TÁXI

Art. 31 – Somente será concedida a permissão, para os pontos aqui estabelecidos, observando-se o número de vagas existentes.

a) PONTO TERMINAL RODOVIÁRIO – 24 (vinte e quatro) vagas;

b) PONTO HOSPITAL MUNICIPAL – 02 (duas) vagas;

c) PONTO AUTO POSTO TIGRÃO – 01 (uma) vaga;

d) PONTO CENTRAL na Av. 25 de Agosto entre a Av. Norte Sul e a Rua Barão de Melgaço - 04 (quatro) vagas.

e) PONTO TERMINAL RODOVIÁRIO – 01 (uma) vaga, exclusiva para a Associação dos Taxistas Região Sudoeste de Rondônia, devendo a outorga da permissão ser concedida em nome da associação.

§1º Em caso de extinção da Associação ou instituição de outras Associações, poderão ser criado novas vagas, por Decreto do Executivo.

Parágrafo Único – os permissionários e os pontos poderão ser alterados por Decreto Executivo.

Art. 32 Os casos omissos serão dirimidos pela Secretaria competente, após parecer jurídico exarado pela Procuradoria Geral do Município.

Art. 33 Esta Lei entrará m vigor na data de sua publicação, revogando-se as Leis nsº 1.144/2004; 1.490/2007 e 2.901/2014.

Rolim de Moura/RO, 12 de setembro de 2022.

ALDAIR JÚLIO PEREIRA
Prefeito do Município de Rolim de Moura

01/03/2021 PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.337 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: MUNICÍPIO DE UNAÍ
ADV.(A/S)	: PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO DE UNAÍ
AM. CURIAE.	: SINDICATO PROFISSIONAL DOS MOTORISTAS DE TAXI NO ESTADO DO ESPIRITO SANTO-SINDTAVI-ES
ADV.(A/S)	: ANGELA MARIA CYPRIANO

EMENTA: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ARTIGO 12-A, §§ 1º, 2º E 3º, DA LEI 12.587/2012. POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA. EXPLORAÇÃO DE SERVIÇOS DE TÁXI. POSSIBILIDADE DE TRANSFERÊNCIA DA OUTORGA A TERCEIROS E AOS SUCESSORES DO AUTORIZATÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO CONFIGURADA. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO, REPUBLICANO, DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA, DA PROPORCIONALIDADE E DA LIVRE INICIATIVA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO.**

1. A União ostenta competência privativa para legislar sobre diretrizes da política nacional de trânsito e transporte e sobre condições para o exercício de profissões (art. 22, IX, XI e XVI, da CF). Precedente: ADI 3.136, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, julgado em 1º/8/2006, DJ de 10/11/2006.

2. A isonomia e a impessoalidade recomendam que a hereditariedade, numa República, deva ser a franca exceção, sob pena de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 0C6B-10AD-A18A-BC91 e senha 4B52-D013-F03A-C4BB

se abrirem indevidos espaços de patrimonialismo.

3. *In casu*, a transferência do direito à exploração do serviço de táxi aos sucessores do titular da outorga implica tratamento preferencial, não extensível a outros setores econômicos e sociais, que vai de encontro ao princípio da proporcionalidade, porquanto: *(i)* não é adequada ao fim almejado, pois não gera diminuição dos custos sociais gerados pelo controle de entrada do mercado de táxis, contribuindo para a concentração de outorgas de táxi nas mãos de poucas famílias; *(ii)* tampouco é necessária, na medida em que ao Estado é possível a tutela dos taxistas e das respectivas famílias sem a restrição ainda mais intensa da liberdade de iniciativa de terceiros (e.g. a concessão de benefícios fiscais, regulação das condições de trabalho, etc.); e *(iii)* não passa, em especial, pelo filtro da proporcionalidade em sentido estrito, por impor restrição séria sobre a liberdade de profissão e a livre iniciativa de terceiros sem qualquer indicação de que existiria, *in concreto*, uma especial vulnerabilidade a ser suprida pelo Estado, comparativamente a outros segmentos econômicos e sociais.

4. A livre alienabilidade das outorgas de serviço de táxi, por sua vez, oportuniza aos seus detentores auferir proveitos desproporcionais na venda da outorga a terceiros, contribuindo para a concentração naquele mercado e gerando incentivos perversos para a obtenção de outorgas – não com a finalidade precípua de prestação de um serviço de qualidade, mas sim para a mera especulação econômica.

5. O sobrepreço na comercialização da outorga dificulta o acesso à exploração do serviço por interessados com menor poder aquisitivo, o que contribui para que motoristas não autorizatários sejam submetidos a condições mais precárias de trabalho, alugando veículos e operando como auxiliares dos detentores das outorgas.

6. A possibilidade de alienação da outorga a terceiros é fator incentivador de comportamento oportunista (*rent-seeking*), tanto pelo taxista individualmente, que busca auferir o maior preço possível na revenda da outorga, quanto para a própria categoria profissional, que passa a se mobilizar em prol da manutenção da escassez na oferta de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 0C6B-10AD-A18A-BC91 e senha 4B52-D013-F03A-C4BB

transporte individual, como forma de preservar os lucros extraordinários auferidos com a transferência da outorga.

7. *In casu*, são inconstitucionais os dispositivos impugnados, que permitem a transferência *inter vivos* ou *causa mortis* da outorga do serviço de táxi, na medida em que não passam pelo crivo da proporcionalidade, da isonomia, da impessoalidade e da eficiência administrativa, gerando, adicionalmente, potenciais efeitos econômicos e sociais perversos que não resistem a uma análise custo-benefício.

8. Ação direta **CONHECIDA** e julgado **PROCEDENTE** o pedido, para declarar inconstitucionais os §§ 1º, 2º e 3º do artigo 12-A da Lei 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, com a redação dada pela Lei 12.865/2013.

ACÓRDÃO

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata de julgamento virtual de 19 a 26/2/2021, por maioria, conheceu da ação e julgou procedente o pedido formulado, para declarar inconstitucionais os parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 12-A da Lei nº 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, com a redação dada pela Lei nº 12.865/2013, nos termos do voto do Relator, Ministro Luiz Fux (Presidente), vencidos os Ministros Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Marco Aurélio e Dias Toffoli.

Brasília, 1º de março de 2021.

Ministro **LUIZ FUX - RELATOR**

Documento assinado digitalmente

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 0C6B-10AD-A18A-BC91 e senha 4B52-D013-F03A-C4BB

29/05/2020 **PLENÁRIO**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.337 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: **MIN. LUIZ FUX**
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: MUNICÍPIO DE UNAÍ
ADV.(A/S)	: PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO DE UNAÍ
AM. CURIAE.	: SINDICATO PROFISSIONAL DOS MOTORISTAS DE TAXI NO ESTADO DO ESPIRITO SANTO-SINDTAVI-ES
ADV.(A/S)	: ANGELA MARIA CYPRIANO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo então Procurador-Geral da República, tendo por objeto os parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 12-A da Lei 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, com a redação dada pela Lei 12.865/2013.

Eis o inteiro teor dos dispositivos acoimados de inconstitucionalidade:

> *"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.*
>
> *§ 1º É permitida a transferência da outorga a terceiros que atendam aos requisitos exigidos em legislação municipal.*
>
> *§ 2º Em caso de falecimento do outorgado, o direito à exploração do serviço será transferido a seus sucessores legítimos, nos termos dos*

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código ED83-1580-A3F0-387B e senha 10CC-9ACC-D5CB-0030

> *arts. 1.829 e seguintes do Título II do Livro V da Parte Especial da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).*
>
> *§ 3º As transferências de que se tratam os §§ 1º e 2º 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."*

O requerente sustentou a inconstitucionalidade das previsões que permitem a transferência de autorização de serviço de táxi, por considerar que a livre comercialização ou transferência das autorizações para o serviço resulta em violação dos artigos 5º, *caput* (princípio da isonomia), e 37, *caput* (princípio da impessoalidade), da Constituição Federal de 1988.

Em síntese, argumentou que ***(i)*** os princípios da isonomia e da impessoalidade obrigam o poder público a controlar os destinatários das autorizações e a permitir que os interessados nelas concorram de maneira equânime e impessoal, sem favoritismos; ***(ii)*** as referidas autorizações possuem caráter *intuitu personae*, o que significa que, cessado o desempenho da atividade pelos taxistas, a Administração deve oferecê-las a outros interessados que cumpram os respectivos requisitos; ***(iii)*** no julgamento da ADI 1.923, esta Suprema Corte estabeleceu que os princípios assentados no *caput* do artigo 37 da Constituição são de observação obrigatória ainda que dispensada a licitação; ***(iv)*** a norma hostilizada constitui uma categoria privilegiada, que deteria parte do controle sobre as autorizações ao permitir a transferência destas a terceiros; e ***(v)*** a parte final do § 3º não afasta a inconstitucionalidade dos preceitos impugnados, uma vez que não evita a concessão de privilégios a determinado grupo.

Nessa esteira, requer a procedência do pedido para declarar inconstitucionais os §§ 1º, 2º e 3º do artigo 12-A da Lei 12.587/2012, por violação aos artigos 5º, *caput*, e 37, *caput*, da Constituição Federal. Não houve pedido de medida liminar.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código ED83-1580-A3F0-387B e senha 10CC-9ACC-D5CB-0035

A Presidência da República prestou informações nas quais sustenta que a existência de um mercado paralelo de placas de táxi *sempre foi uma prática enraizada e socialmente aceita no Brasil, apesar de não estar prevista em lei*. Nessa linha, defende que a legislação ora hostilizada teve por objetivo combater essa transferência de outorgas à margem da lei e que, por tal motivo, a natureza precária e personalíssima do instituto da autorização teria sido mitigada na norma. Finalmente, alega que o serviço de táxi envolveria atividade econômica, predominando assim o interesse privado, e que o conceito de outorga pode ser flexibilizado em virtude dos seguintes condicionamentos previstos em lei: ***(i)*** prévia anuência do poder público; ***(ii)*** preenchimento dos requisitos legais exigidos para a outorga original; e ***(iii)*** observação do prazo restante da outorga original.

O Senado Federal manifestou-se pelo não conhecimento da presente ação, tendo em vista que as transferências seriam condicionadas à anuência do poder público municipal e ao atendimento dos requisitos fixados nas leis locais para a outorga.

O Advogado-Geral da União igualmente pugnou pelo não conhecimento da ação, por considerar que "*a eventual ofensa aos princípios da isonomia e da impessoalidade invocada pelo requerente atrela-se à análise dos requisitos exigidos para realizar a suscitada transferência*". Além disso, "*a ação direta de inconstitucionalidade não se revela como via adequada para a análise da suposta inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei nº 12.587/2012, haja vista que o controle normativo abstrato pressupõe que o exame da norma impugnada seja realizado exclusivamente à luz do Texto Constitucional*".

No mérito, sustenta a improcedência da ação direta de inconstitucionalidade, nos termos da seguinte ementa:

> *"Administrativo. Lei nº 12.587/2012 que permite a transferência de autorização de serviço de táxi. Preliminar. Necessidade de análise da legislação local que irá regulamentar os*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código ED83-1580-A3F0-387B e senha 10CC-9ACC-D5CB-0035

dispositivos atacados. Não conhecimento da ação direta. Mérito. Natureza jurídica da autorização do serviço de táxi. Ato administrativo discricionário e precário. Possibilidade de transferência e sucessão do serviço de táxi, desde que mantido o controle pela Administração Pública. Ausência de violação aos princípios da isonomia e da impessoalidade. Manifestação pelo não conhecimento da presente ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido nela veiculado." (eDoc. 20, fl. 1).

Por sua vez, o Ministério Público Federal, atuando nos autos como *custos juris*, posiciona-se pela procedência do pedido, consoante parecer com esta ementa:

"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).*

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 outorga para exploração de serviços de táxi.

3. Parecer pela procedência do pedido."

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código ED83-1580-A3F0-387B e senha 10CC-9ACC-D5CB-0035

O Município de Unaí requereu ingresso no feito, na condição de *amicus curiae*, defendendo a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados. No dia 20/2/2018, admiti seu ingresso.

Em sua petição, o ente federativo aduz que a atividade econômica de táxi é serviço público de interesse local, e, dessa maneira, a legislação federal teria violado a autonomia e as competências municipais estabelecidas nos artigos 18 e 30, I e V, da Constituição Federal. Por conseguinte, ainda segundo o ente, competiria exclusivamente aos municípios legislar sobre o serviço de transporte urbano executado através de táxis. Em reforço, destaca que, em ocasiões anteriores, a Presidência da República vetou dispositivos com a mesma redação, sob o argumento de inconstitucionalidade formal.

O Sindicato Profissional dos Motoristas de Táxi no Estado do Espírito Santo (SINDTAVI-ES) também pleiteou sua admissão enquanto *amicus curiae*, a qual foi deferida em 20/2/2018.

Em sua manifestação, o SINDTAVI-ES sustenta que apenas os serviços públicos seriam objeto de concessão ou permissão e que a União detém competência para legislar sobre as diretrizes da política nacional de transportes, nos termos do artigo 22, IX, da Lei Maior. Nessa linha, enuncia que a Lei 12.587/2012, ao subordinar os critérios de transmissão das outorgas à legislação municipal, respeitou a autonomia dos municípios. Outrossim, segundo expõe, o táxi seria serviço de utilidade pública, por se tratar de atividade privada. Finalmente, aduz que os próprios taxistas realizariam investimentos para preencher os requisitos legais, sustentando a tese de que a outorga integra o patrimônio destes.

É o relatório.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código ED83-1580-A3F0-387B e senha 10CC-9ACC-D5CB-0035

29/05/2020 PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.337 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Senhor Presidente, Senhores Ministros, ilustre membro do Ministério Público, senhores advogados e estudantes presentes.

Assento, de plano, a admissibilidade da ação direta de inconstitucionalidade em julgamento, eis que ajuizada pela Procuradoria-Geral da República em face de dispositivos da Lei 12.587/2012, ato normativo primário, geral e abstrato.

Não há como acolher a preliminar apontada pela Advocacia-Geral da União, quanto à alegada necessidade de confronto prévio com a legislação infraconstitucional local como condição para a aferição da constitucionalidade dos dispositivos impugnados.

O objeto desta ADI volta-se contra a própria *possibilidade de transferência a terceiros da outorga do serviço de táxi*, independentemente de quaisquer critérios e condicionamentos outros que venham a ser estipulados em âmbito municipal; é suficiente, pois, realizar o cotejo direto da lei com o texto constitucional. Acolher a tese da AGU, nessas circunstâncias, significaria abrir mão do controle concentrado contra qualquer norma geral passível de ulterior pormenorização pelo legislador local, o que não se coaduna com o postulado da supremacia da Constituição Federal.

O tema em discussão tem inegável relevância jurídica: cuida-se de saber se é constitucional a previsão normativa instituída pela Lei 12.587/2012 a partir das alterações introduzidas pela 12.865/2013, segundo a qual podem ser transferidas mediante comercialização ou sucessão

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 23C8-4F67-7FCE-36D7 e senha A832-4F3F-BF00-C732

causa mortis as outorgas para a prestação do serviço de transporte individual de passageiros.

A questão atinge de modo intenso não apenas os detentores das referidas outorgas e seus herdeiros mas também aqueles que pretendem prestar semelhante serviço. Em última análise, afeta a sociedade em geral, que se beneficia da prestação do transporte de táxi e cuja mobilidade urbana é afetada pelas opções regulatórias do poder público nesse setor.

É cediço que, sobretudo em segmentos econômicos intensamente regulados, como o são os serviços de transporte individual, as escolhas do legislador têm consequências diretas no próprio funcionamento do mercado, mormente porque há, *in casu*, controle de entrada dos *players* nele envolvidos e dos preços por eles praticados.

A análise a ser desenvolvida, no caso concreto, perpassa dois eixos de investigação distintos.

Primeiramente, impende definir se há constitucionalidade formal nos dispositivos impugnados, tendo em vista a competência da União para tratar das diretrizes da política nacional de transportes, *vis-à-vis* a competência dos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local.

Em segundo lugar, deve-se voltar o foco para a alegada inconstitucionalidade material do texto normativo.

Desde já adianto que os dispositivos impugnados não padecem de inconstitucionalidade formal, porquanto a União não foi além das competências de normatização geral a si atribuídas pelo artigo 22, IX, da Constituição Federal.

Entretanto, é forçoso reconhecer a inconstitucionalidade material

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 23C8-4F67-7FCE-36D7 e senha A832-4F3F-BF00-C732

presente nas normas *sub examine*, na medida em que *(i)* representam distinção entre administrados incompatível com os princípios da moralidade, isonomia e impessoalidade públicas, ao mesmo tempo em que *(ii)* geram incentivos econômicos perversos, atentando contra o princípio da eficiência administrativa.

Apresentada brevemente a discussão que se põe diante deste Tribunal, passo a expor os fundamentos que levaram às conclusões acima.

I. A NATUREZA JURÍDICA E AS CARACTERÍSTICAS DO SERVIÇO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS

Antes de enfrentar a questão de fundo concernente à constitucionalidade dos dispositivos impugnados, é conveniente tecer breves comentários sobre o serviço de transporte individual de passageiros, na medida em que a definição de sua natureza jurídica e dos contornos de sua prestação repercute diretamente no mérito desta ação.

Conforme estipula o artigo 22, IX, da Carta Federal, compete privativamente à União o estabelecimento das diretrizes da política nacional de transporte. O cumprimento dessa determinação constitucional materializou-se por meio da edição da Lei 12.587/2012 (Lei de Mobilidade), que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana com o objetivo de "*contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana*" (art. 2º).

O artigo 3º, § 2º, do diploma normativo traz consigo a classificação das diversas modalidades possíveis de serviço de transporte urbano, dividindo-as, quanto ao seu *objeto*, em transporte de passageiros e de cargas; quanto à *característica do serviço*, em transporte coletivo e

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 23C8-4F67-7FCE-36D7 e senha A832-4F3F-BF00-C732

individual; e quanto à *natureza do serviço*, em transporte público e privado.

Ao que interessa a esta ação, os serviços de táxi enquadram-se no conceito normativo de transporte público individual, descrito no artigo 4º, VIII, como o *serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas*.

Para Geraldo Spagno Guimarães, não é o volume de passageiros atendidos que dita a diferença entre o transporte individual e o transporte coletivo,

> "*mas justamente o fato da viagem ser individualizada, isto porque se trata de serviço específico, aleatório, personalizado, sem itinerário ou rota predefinidos. O transporte coletivo é serviço público não apenas porque a lei afirma, mas porque suas características evidenciam uma prestação pública de atendimento contínuo à coletividade e de caráter essencial, e que, por isso mesmo, impõe obediência ao princípio da modicidade.*" (GUIMARÃES, Geraldo Spagno. *Comentários à Lei de Mobilidade Urbana*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 183).

Thiago Marrara, por sua vez, elenca os motivos que justificam a existência dessa modalidade, em adição ao serviço público de transporte *coletivo* sobre o qual dispõe o artigo 30, V, da CF:

> "*A uma, os serviços de transporte público individual possibilitam viagens personalizadas e, com isso, cobrem trajetos e horários não necessariamente realizados pelo transporte coletivo, conferindo flexibilidade e maior capilaridade ao sistema de transporte. A duas, tais serviços são capazes de gerar, sob certas condições, benefícios espaciais e ambientais, sobretudo porque reduzem a necessidade de espaço urbano para estacionamento de veículos individuais próprios em certas regiões.*" (MARRARA, Thiago. Serviços de taxi: aspectos jurídicos controvertidos e modelos

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 23C8-4F67-7FCE-36D7 e senha A832-4F3F-BF00-C732

regulatórios. *Revista de Direito da Cidade*, v. 8, n. 3, p. 1049-1063, 2016, p. 1054).

São, como o mesmo autor ressalta, benefícios apenas *potenciais* do serviço de táxis para a sociedade, uma vez que dependem, para a sua concretização, do bom funcionamento da regulação setorial e da organização urbana. Na prática, a existência de falhas tanto *de mercado* quanto *regulatórias* e as deficiências na política de desenvolvimento urbano e no planejamento da malha rodoviária e dos demais modais de transporte podem nulificar qualquer vantajosidade hipotética do modelo de transporte individual previsto em lei.

O transporte realizado por táxis, ao menos no contexto apresentado pela legislação em tela, diverge daquele fruto da introdução no mercado das chamadas *tecnologias disruptivas* (*disruptive innovations*), como *Uber*, *Cabify* e *Lyft*. Esta nova modalidade de serviço, segundo o artigo 4º, X, da Lei de Mobilidade, tem natureza privada e não aberta ao público, sendo voltada para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas, solicitadas *exclusivamente* por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede.

Em suma, a grande diferença entre ambos os serviços, à luz do texto normativo, é o fato de a atividade de táxis se vocacionar à *oferta pública* do serviço.

Quanto às *formas* de prestação do serviço de táxi, é corrente a menção a três possíveis tipos de organização operacional (Organization for Economic Cooperation and Development – OECD. Competition Committee. Taxi Services Regulation and Competition. Roundtables on Competition Policy, n. 81, p. 18, Paris, out. 2007). Pela primeira modalidade, tem-se segmento que atua a partir dos chamados *pontos de táxi* (*taxi rank*), locais de estacionamento predeterminados em que o passageiro será direcionado ao primeiro carro da fila para realizar a sua viagem. O segundo caso diz respeito aos táxis que são chamados

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 23C8-4F67-7FCE-36D7 e senha A832-4F3F-BF00-C732

espontaneamente pelos transeuntes enquanto circulam pelas ruas (*hail*). O terceiro, por fim, refere-se aos táxis que realizam o serviço porta a porta, seja mediante agendamento prévio por telefone, seja em razão da intermediação de aplicativos ou provedores (*prebooked*).

Gustavo Binenbojm esclarece que, usualmente, "*centros urbanos densamente povoados, como Rio de Janeiro e São Paulo, apresentam grande proporção de táxis dos dois primeiros segmentos, ao passo que cidades com menos habitantes, como municípios do interior do País, tendem a ser dominadas pela modalidade porta a porta*" (BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação, regulação*: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 216).

Em sua redação originária, o artigo 12 da norma dispunha que "*os serviços públicos de transporte individual de passageiros, prestados sob permissão, 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*".

Com as alterações promovidas pela Lei 12.865/2013, cujos dispositivos são parcialmente impugnados nesta ADI, o legislador inaugurou nova disciplina jurídica sobre o tema, mantendo, contudo, a ideia de controle de entrada e dos preços praticados pelos taxistas.

Entre as principais inovações trazidas pela novel legislação, destaca-se a ideia de que o serviço em exame teria natureza de *utilidade pública*, em oposição à antiga referência à sua qualificação como *serviço público*.

Como bem destaca Daniel Sarmento:

> "*A evolução legislativa evidencia que, ao tratar do transporte público individual de passageiros, o legislador mirou os serviços de*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 23C8-4F67-7FCE-36D7 e senha A832-4F3F-BF00-C732

> *táxi. Mas demonstra, também, que, até pela nova ótica do legislador, o serviço de táxi não configura propriamente serviço público, mas sim de 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."* (SARMENTO, Daniel. *Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros*: o "caso Uber". Rio de Janeiro,[s.n], 10 jul. 2015).

À luz dessas considerações, atualmente prevalece a posição doutrinária quanto ao enquadramento dos táxis na categoria das atividades econômicas sujeitas ao poder de polícia administrativa, distanciando-os da ideia de serviços públicos *stricto sensu*. Nesse sentido são as lições de Celso Antônio Bandeira de Mello (Serviços públicos e serviços de utilidade pública. Caracterização dos serviços de táxi. Ausência de precariedade na titulação para prestá-lo e desvio de poder legislativo. In: Celso Antônio Bandeira de Mello. *Pareceres de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 212-227), Hely Lopes Meirelles (*Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 457), Alexandre Santos de Aragão (Atividades privadas regulamentadas: autorização administrativa, poder de polícia e regulação. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, n. 10, p. 9-48, abr./jun. 2005), Dinorá Grotti (GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Táxi. In: PONTES FILHO, Valmir; GABARDO, Emerson (org.). *Problemas emergentes da Administração Pública: Anais do XXVIII Congresso Brasileiro de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.), Maria Sylvia Zanella Di Pietro (*Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 114-115.) e Marçal Justen Filho (*Curso de direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 845).

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 23C8-4F67-7FCE-36D7 e senha A832-4F3F-BF00-C732

Diversos motivos permitem chegar a tal entendimento.

Em primeiro lugar, a regra, no direito constitucional brasileiro, é a da livre iniciativa, fundamento da ordem econômica nacional, de modo que a retirada de atividades do campo da iniciativa privada por meio da *publicatio* afigura-se como marcadamente excepcional. A redação do artigo 170, paragrafo único, da CF deixa claro que é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Ainda que inexista um conceito unívoco de serviço público, até mesmo em razão da conjunturalidade inerente a essa classificação, Odete Medauar observa a necessidade de uma

> *"relação de dependência entre a atividade e a Administração ou presença orgânica da Administração; quer dizer, a Administração está vinculada a essa atividade, exercendo controle permanente sobre o executor do serviço público; sua intervenção, portanto, é maior do que a aplicação de medidas decorrentes do poder de polícia, porque a Administração é responsável pela atividade."* (MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. p. 330 e 331).

É dizer, nesses casos, a atividade ordenadora estatal apresenta-se como insuficiente à concretização dos interesses públicos almejados, implicando a imprescindibilidade da titularidade do Estado sobre o próprio serviço.

Sob esse prisma, a referência constitucional apenas ao transporte coletivo sob a denominação de serviço público (artigo 30, V, da CF), sem qualquer ampliação do tratamento aos transportes individuais, denota *silêncio eloquente* da Constituição Federal (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Serviços Públicos e Serviço de Utilidade Pública – Caracterização dos Serviços de Táxi – Ausência de Precariedade na

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 23C8-4F67-7FCE-36D7 e senha A832-4F3F-BF00-C732

Titulação para prestá-los – Desvio de Poder Legislativo. In: *Pareceres de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 216-217; no mesmo sentido GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Táxi. In: PONTES FILHO, Valmir; GABARDO, Emerson (org.)). *Problemas emergentes da Administração Pública: Anais do XXVIII Congresso Brasileiro de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.).

Essa diferenciação conceitual está replicada na Lei de Mobilidade, a qual, apenas ao tratar do transporte público coletivo, alude à noção de serviço público de transporte de passageiros (artigo 4º, VI, da Lei 12.587/2012).

Deveras, a ampliação acrítica do conceito de serviço público para abarcar também a atividade desenvolvida pelos táxis não faria sentido sob a lógica do regime jurídico aplicável a uma e outra categoria. O enquadramento de uma atividade na seara dos serviços públicos traz consequências jurídicas muito próprias, entre as quais se destacam a busca pelo ideal de universalização do serviço, o regime de bens específico, as normas referentes à sua extinção e reversão, a garantia constitucional de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, etc.

Não se cogita, evidentemente, de nenhuma dessas peculiaridades no que concerne aos táxis. Como frisa Floriano de Azevedo Marques Neto,

> *"uma atividade pode ser reservada ao regime de serviço público (e portanto retirada da livre iniciativa) ou porque o Estado quer universalizar ou porque ela tem características que impedem a competição (por exemplo, monopólios naturais) ou, ainda, porque demanda uma regulação rigorosa. Ora, o serviço de táxi não se enquadra em nenhuma destas condições. Não é um serviço que mereça ser universalizado (seria risível um programa 'táxi para todos' ou o subsídio nas tarifas do transporte individual); não é uma atividade de competição dificultosa (ao contrário, com o aplicativo a competição se torna quase perfeita), pois a única barreira intransponível de entrada*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 23C8-4F67-7FCE-36D7 e senha A832-4F3F-BF00-C732

> *de um novo competidor é, justamente, a reserva de mercado dada pelo número limitado de licenças. E a regulação, em geral, se presta mais a coibir clandestinos e proteger os licenciados do que assegurar conformidade no serviço prestado."* (MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *O Estado contra o mercado*: Uber e o consumidor).

Em suma, a percepção de que os serviços de táxi correspondem, nos termos da legislação vigente, a serviços de utilidade pública implica dizer que se enquadram entre *"atividades da iniciativa privada para as quais a lei, face à sua relação com o bem-estar da coletividade e/ou por gerarem desigualdades ou assimetrias informativas para os usuários, exige autorização prévia para que possam ser exercidas, impondo ainda a sua contínua sujeição à regulação do poder público autorizante, através de um ordenamento jurídico setorial"* (ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos Serviços Públicos*. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 191-192)

No Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 1.002.310, Segunda Turma, *DJe* de 3/8/2017, o Ministro Gilmar Mendes, Relator, externou o mesmo posicionamento, consignando em seu voto:

> *"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. [...] Nesses termos, tratando-se o serviço de táxis de serviço de utilidade pública, cuja exploração pelo particular é autorizada 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."*

A decisão restou assim ementada:

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 23C8-4F67-7FCE-36D7 e senha A832-4F3F-BF00-C732

> *"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 1.002.310 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 30/6/2017, *DJe* de 3/8/2017).

Contudo, encarar a exploração de táxis como atividade econômica sujeita à polícia administrativa e submetida, em regra, à liberdade de iniciativa não permite ignorar a intensa ingerência do poder público sobre esse mercado. Pelo contrário, é notório que o serviço de táxi, como atualmente delimitado na legislação brasileira – e sem que tal circunstância seja indene de críticas –, é intensamente regulado, submetendo-se tanto a restrições de entrada quanto ao controle estatal de preços.

O grande interesse público envolvido no serviço prestado pelos detentores das outorgas de táxi, aliado a determinadas características próprias desse mercado, foi historicamente utilizado como fundamento para que o mercado de transporte público individual fosse subordinado a forte ingerência estatal no direito nacional e comparado.

Essa intensa regulação setorial fica evidente na legislação ora em análise e, também, a partir das disposições da Lei 12.468/2011, que

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 23C8-4F67-7FCE-36D7 e senha A832-4F3F-BF00-C732

regulamenta a profissão de taxista, impõe condições para o exercício da atividade profissional e determina que é obrigatório, nos municípios com mais de cinquenta mil habitantes, o uso de taxímetro anualmente auferido pelo órgão metrológico competente.

A *ratio* que norteia a criação de restrições à livre entrada e concorrência dos táxis costuma ser explicada da seguinte forma: afirma-se que, em especial quanto aos táxis nos segmentos de *rank* e *hail* (pontos de táxi e táxi de rua), haveria falhas de mercado e externalidades negativas impassíveis de mitigação espontânea e que demandam a consequente intervenção estatal.

Essas falhas, resumidamente, podem ser divididas entre *(i)* fatores de segurança, no que se incluem a necessidade de padronização mínima dos veículos e de formação profissional dos motoristas; *(ii)* fatores econômicos, como a existência de assimetrias de informação entre os motoristas e seus potenciais passageiros e a inexistência de uma real posição de barganha destes em relação àqueles para a fixação da remuneração pelo serviço; e *(iii)* fatores de planejamento urbano e ambiental, referentes à redução das externalidades negativas por meio da limitação do número de carros em circulação nos centros urbanos.

É o que explica Gustavo Binenbojm ao ressaltar:

> *"o Poder Público tem historicamente submetido o mercado de táxi a um intenso controle regulatório, marcado que é pela disciplina jurídica de variáveis econômicas centrais para o exercício da atividade, tais como entrada, preço, qualidade e segurança. É neste sentido que o serviço de táxi configura uma modalidade de transporte público individual. A fiscalização de entrada é apresentada como medida voltada a reduzir o impacto de externalidades negativas (pelo controle do volume de tráfego urbano e dos níveis de poluição ambiental) e a garantir a segurança de usuário e terceiros (ao permitir a verificação da habilitação técnica e da idoneidade moral dos condutores, além das*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 23C8-4F67-7FCE-36D7 e senha A832-4F3F-BF00-C732

> *condições de funcionamento dos veículos). O tabelamento de preços volta-se a mitigar as assimetrias de informação e os altos custos de transação que oneram o usuário do serviço. Já os indicadores de performance buscam otimizar a qualidade do serviço e a segurança no exercício da atividade, estipulando, por exemplo, tempo máximo de rodagem dos automóveis, testes periódicos do veículo, regularidade do taxímetro, identificações no automóvel, verificação rotineira de antecedentes criminais do motorista, exames médicos, limites de idade, entre outros requisitos.*" (BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação, regulação*: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 216-217).

A relação de assimetria entre o motorista e seu potencial passageiro não permitiria que informações relevantes sobre qualidade do serviço prestado sejam refletidas no preço praticado. A teoria de Hayek, para quem o preço é uma forma de *comunicação de informação* sobre elementos do bem ou serviço que permite a realização de escolhas pelos participantes da relação econômica, seria, por isso, inaplicável em sua plenitude ao setor em questão (HAYEK, Friedrich A. The use of knowledge in society. *American Economic Review*, n. 4, p. 519/530, 1945).

Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo e Eduardo Frade Rodrigues, na mesma linha, lembram que:

> *"o consumidor que busca um táxi normalmente não tem condições de pesquisar adequadamente os melhores preços e serviços disponíveis, como se estivesse transitando por lojas em um shopping center. Como não sabem quando outro táxi irá passar nem quanto esse outro motorista irá lhe cobrar, os potenciais passageiros dificilmente rejeitam o primeiro táxi que lhes é oferecido. Tal condição é ainda mais agravada no caso, por exemplo, de turistas, que não conhecem a cidade e seus serviços de táxi, ou na ocorrência de condições climáticas adversas."* (RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert; RODRIGUES, Eduardo Frade. Proporcionalidade e melhora

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 23C8-4F67-7FCE-36D7 e senha A832-4F3F-BF00-C732

> regulatória a regulação dos serviços de táxi. *Revista do IBRAC*, n. 22, p. 287, 2013).

É bem verdade que essas assimetrias e falhas vêm sendo progressivamente mitigadas ou mesmo extirpadas com o advento de novas tecnologias. O uso de plataformas digitais permite, por exemplo, o controle mais intenso sobre a qualidade do serviço prestado, mediante o acompanhamento e avaliação em tempo real dos taxistas por meio de aplicativos. Permite também uma alocação mais racional da oferta ao evitar que motoristas circulem a esmo pela cidade em busca de passageiros.

Vale mencionar, por último, que a atividade ordenadora estatal sobre os táxis produz, ela mesma, uma série de consequências nocivas no mercado regulado. Como indicou recente estudo do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), o estabelecimento de preços fixos pode inviabilizar o oferecimento de descontos em corridas e, consequentemente, a competição. Já a limitação de entrada no mercado pode levar a uma escassez artificial da oferta (CADE. *Efeitos concorrenciais da economia do compartilhamento no Brasil*: A entrada da Uber afetou o mercado de aplicativos de táxi entre 2014 e 2016?, 2018, p. 15). A regulação estatal, longe de constituir uma panaceia, deve ser dosada adequadamente, de acordo com elementos empíricos e estudos de impacto regulatório.

Feitas as devidas considerações introdutórias sobre o tema, volta-se agora ao mérito da presente ADI.

II. Inconstitucionalidade Formal

O Município de Unaí, em sua manifestação de *amicus curiae*, e o Ministério Público, em seu parecer, apontaram para uma suposta inconstitucionalidade formal dos dispositivos *sub examine*, sob a alegação de que a União teria adentrado o terreno das competências dos

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 23C8-4F67-7FCE-36D7 e senha A832-4F3F-BF00-C732

municípios para "*legislar sobre assuntos de interesse local*" e "*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, I e V, da CF).

Não procedem os referidos argumentos, pelos motivos que passo a demonstrar.

Como verificado no tópico precedente, os serviços de táxi não consistem em serviços públicos, mas em atividades econômicas *stricto sensu*, mesmo que dotadas de especial interesse e relevância pública.

Não incide, portanto, quanto à sua regência, o disposto no artigo 30, V, da CF, que expressamente resguarda aos municípios a competência para organizar e prestar *serviços públicos de interesse local*. A menção expressa daquele dispositivo em relação ao *transporte coletivo*, pelo contrário, apenas reforça a conclusão quanto à inaplicabilidade do inciso em se tratando de *transporte individual*, porquanto a expressão não comporta interpretação ampliativa ou extensão analógica.

A alegada violação do artigo 30, I, da CF tampouco subsiste.

A União ostenta competência privativa para legislar sobre diretrizes da política nacional de trânsito e transporte e sobre condições para o exercício de profissões (artigo 22, IX, XI e XVI, da CF). Precedente: ADI 3.136, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, julgada em 1º/8/2006, DJ de 10/11/2006.

A doutrina aponta certa impropriedade na inclusão do citado inciso IX no rol das competências privativas, já que, "*quando a Constituição confere a um ente o estabelecimento de normas gerais sobre uma matéria, automaticamente está admitindo que a hipótese é de competência concorrente. Assim sendo, se o constituinte destinou à União a fixação de diretrizes da política*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 23C8-4F67-7FCE-36D7 e senha A832-4F3F-BF00-C732

nacional de transportes, pode-se interpretar que o fez porque quis automaticamente que os demais integrantes da Federação estabelecessem as regras específicas pertinentes, para atender às respectivas peculiaridades" (ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. In: Canotilho, J.J. *et al*, *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva jur: Almedina, 2018. p. 802).

Assim, a designação de competência para o estabelecimento de *diretrizes* significa que não cabe à legislação federal o exaurimento de toda a normatização de transporte em âmbito local. O imperativo de uniformidade no tratamento da política de transporte em todo o território nacional foi sopesado, pelo texto constitucional, com a necessidade de adequação das políticas públicas à realidade específica de cada um dos entes federativos.

Está-se diante, pois, de uma hipótese de aplicação do critério de repartição de competências constitucionais em razão da *predominância de interesses*.

Paulo Bonavides observa que:

> "*o critério básico de distinção é do interesse predominante, ou seja, frente aos interesses da União ou dos Estados, em determinadas matérias, o interesse municipal deve ter um grau maior de validade, em situações peculiares, como o problema do estacionamento nas ruas do Centro da cidade (...). Assim, cabe ao Município o exercício do direito dentro de uma perspectiva que indica que a competência se dê sobre as matérias locais, como em qual bairro precisa ter um determinado hospital, enquanto à União cabe a expedição de normas gerais e a condução de políticas globais. Os Estados ficam numa posição intermediária, tendo competência sobre problemas regionais que lhes são afeitos.*" (*Comentários a Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro, Forense, 2009. p. 633.)

O problema, em vista disso, é conferir significação suficientemente

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 23C8-4F67-7FCE-36D7 e senha A832-4F3F-BF00-C732

acurada ao conceito de *norma geral*, indeterminado por excelência.

Em estudo específico sobre o tema, o saudoso professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto define as normas gerais como:

> *"declarações principiológicas que cabe à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitadas pelos Estados-Membros na feitura das suas respectivas legislações, através de normas específicas e particularizantes que as detalharão, de modo que possam ser aplicadas, direta e imediatamente, às relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos."* (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. *Revista de Informação Legislativa*, n. 100, 1988, p. 159).

Tércio Sampaio Ferraz Júnior ressalta, todavia, que:

> *"sempre será possível dizer que, por exemplo, quanto ao conteúdo, normas gerais prescrevem princípios, diretrizes sistemáticas, temas que se referem a uma espécie inteira e não a alguns aspectos, mas isto é insuficiente para reconhecer quando estamos diante de uma norma geral ou de uma particular. Sempre restarão dúvidas, no caso concreto, para aplicar o critério estritamente lógico-formal. Deste modo, para o intérprete, a necessidade de se analisar o conteúdo num contexto finalístico se impõe. Assim, do ângulo teleológico, a distinção há de se reportar ao interesse prevalecente na organização federativa."* (FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente. Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, v. 90, p. 245-251, 1995, p. 249).

Os motivos que levam à edição de normas gerais, nas lições do mesmo autor, referem-se à necessidade de uniformização de certos temas em escala nacional para plena concretização do federalismo cooperativo.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 23C8-4F67-7FCE-36D7 e senha A832-4F3F-BF00-C732

Nos casos em que a matéria extravasa o interesse de uma unidade federativa ou é comum a todas elas, deixar a cargo das autoridades locais determinadas conceituações geraria *"conflitos ou dificuldades no intercâmbio nacional"* (FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente. Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, v. 90, p. 245-251, 1995, p. 250).

In casu, a análise do artigo 12-A da Lei 12.587/2012 sob o filtro teleológico demonstra não ter havido excesso no exercício das competências legislativas da União. O que se percebe, em verdade, foi um esforço de uniformização da disciplina jurídica de tema que demanda harmonização nacional.

Com efeito, é imperioso certo nível de coerência e uniformidade no tratamento das outorgas de táxis, ainda que questões como o número da frota e os locais de circulação, etc. sejam determinadas pela autoridade local.

O *caput* do artigo 12-A, ao afirmar a existência de *direito à exploração de serviços de táxi* a ser outorgado a qualquer interessado que satisfaça os requisitos exigidos pelo poder público local, nada mais fez que reconhecer algo que é decorrência lógica da natureza jurídica do serviço: sendo ele uma atividade econômica sujeita ao consentimento de polícia (e não serviço público), a sua exploração é chancelada por aqueles que cumprirem os requisitos legais aplicáveis. Isso porque não se cogita que a Administração Pública conceda outorgas para o exercício de uma profissão de maneira discricionária e/ou desvinculada de requisitos objetivos e aprioristicamente determinados.

O mesmo artigo resguardou aos municípios a estipulação dos padrões e requisitos para o acesso à autorização de táxis, estes sim contingentes de acordo com critérios de interesse público peculiares a

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 23C8-4F67-7FCE-36D7 e senha A832-4F3F-BF00-C732

cada localidade.

Deste modo, a previsão de transmissibilidade das outorgas contida nos parágrafos impugnados na presente ADI, embora padeça de inconstitucionalidade material a ser destrinchada a seguir, não ultrapassa a seara das *diretrizes nacionais*, ao condicionar igualmente sua ocorrência à prévia anuência do poder público municipal e ao atendimento dos requisitos fixados para a outorga.

O fato de ter havido prévios vetos presidenciais a dispositivos de teor semelhante não autoriza *per se* a conclusão pela sua inconstitucionalidade, já que não se trata de juízo vinculante – nem para o Poder Executivo, que pode em momento posterior alterar seu entendimento, nem para o Poder Legislativo, que pode rejeitar o veto nos termos do artigo 66, § 4º, da CF, nem para o Poder Judiciário.

À luz dessas considerações, não vislumbro, em conclusão, inconstitucionalidade formal nos dispositivos impugnados.

III. Inconstitucionalidade material

A inconstitucionalidade material dos parágrafos do artigo 12-A da Lei de Mobilidade, por outro lado, deve ser reconhecida.

Repise-se o teor do dispositivo impugnado: permite-se a transferência *inter vivos* ou *causa mortis* da outorga do serviço de táxi a terceiros pelo tempo remanescente do prazo de outorga, desde que condicionada à prévia anuência do poder público municipal e ao atendimento dos requisitos fixados para o serviço. Noutras palavras, houve verdadeira *comoditização* (*i.e.* transformação em mercadoria) das outorgas de serviço de táxi.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 23C8-4F67-7FCE-36D7 e senha A832-4F3F-BF00-C732

A justificativa apresentada pelo legislador para a inclusão do texto normativo no corpo da Medida Provisória 615/2013, por meio de emenda, foi a existência de suposta vulnerabilidade especial das famílias dos taxistas quando do falecimento do detentor da outorga. Confira-se o trecho pertinente do parecer exarado pela Comissão Mista do Congresso Nacional sobre a matéria:

> *"Um drama tem se abatido sobre a família dos taxistas. Quando falecem, não é incomum que deixem pesadas dívidas relativas ao veículo com o qual lutam pela sobrevivência. Além de se confrontarem com a perda do ente querido e do arrimo de família, têm de se ver com elevadas dívidas e, o que é pior, com a cessação daquela vinculação social que permitia à família sua sobrevivência.*
>
> *Não se pretende, de maneira alguma, transformar uma concessão pública, algo que é e deve ser eminentemente precário e temporário, em um bem hereditário. Ao contrário, o que se pretende é dar à família um tempo de recuperação, de reorganização patrimonial. A outorga pública não ficará indefinidamente com a família, mas terminará em seu prazo original, como ocorreria se detida pelo falecido. Por essa razão, incluímos dispositivo na Lei 12.587, de 2012, mantendo com a família, em caráter temporário, somente pelo prazo original, o direito à outorga da prestação de serviço de táxi."*

Em suas informações, a Presidência da República acrescentou que a possibilidade de transferência do direito à exploração do serviço de táxi objetivaria impedir o crescimento do mercado informal de comercialização de outorgas.

Antes de examinar se tais argumentos têm amparo no sistema constitucional vigente, é importante recordar que o controle judicial sobre opções regulatórias do Poder Legislativo deve atentar para as capacidades institucionais de cada um dos Poderes Constituídos.

É dizer, o Poder Judiciário não pode almejar a substituição de opções legislativas e administrativas legítimas por suas próprias convicções

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 23C8-4F67-7FCE-36D7 e senha A832-4F3F-BF00-C732

ideológicas. Há um imperativo de *humildade* no exercício da função jurisdicional, condizente com o reconhecimento de que, em certas matérias, os juízes não necessariamente detêm as adequadas condições epistêmicas, políticas ou institucionais para dar a palavra final (SUNSTEIN, Cass R. *A constitution of many minds*: why the founding document doesn't mean what it meant before. Princeton University Press, 2009).

Nesse sentido, Rodrigo Brandão ressalta que:

> *"se as políticas públicas (policies) são objetivos econômicos, políticos ou sociais da comunidade implementados através de programas de ação governamentais que visam a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, parece natural que a capacidade institucional do Poder Legislativo confere-lhe maior aptidão para concebê-las e implementá-las."* (BRANDÃO, Rodrigo. *Supremacia Judicial* versus *Diálogos Constitucionais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 223).

No entanto, mesmo um Judiciário tendencialmente autocontido não deixará de invalidar atos de outros Poderes quando constatar que o legislador ou o administrador público agiram para além de suas balizas constitucionais.

A doutrina administrativista contemporânea é uníssona em sustentar que o processo de constitucionalização do Direito ocorrido no ordenamento jurídico nacional a partir da promulgação da Carta de 1988 teve como um de seus principais reflexos a irradiação dos princípios e valores constitucionais para o campo do Direito Administrativo. Como destacam Patrícia Ferreira Baptista e Daniel Capecchi,

> *"A ascensão do constitucionalismo veio simultaneamente à implantação e ao esforço de consolidação de um Estado democrático de direito — que, vale destacar, ainda não deve ser considerado acabado, especialmente na parte que refere à Administração Pública. Assim,*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 23C8-4F67-7FCE-36D7 e senha A832-4F3F-BF00-C732

> *pode-se afirmar que o direito administrativo brasileiro longe de passar imune, foi, ao contrário, talvez a disciplina jurídica mais fortemente alcançada pela nova ordem constitucional. Forçado, para o bem, praticamente a reinventar-se. A constitucionalização do direito administrativo brasileiro chacoalhou e persiste chacoalhando paradigmas e premissas clássicas da disciplina. Forçou — e continua forçando, porque o direito é naturalmente apegado a interpretações retrospectivas — a releitura de praticamente todos os seus institutos. Trouxe tutela a um cidadão que não era mais que um súdito de um Estado acostumado ao autoritarismo de decisões unilaterais e imperativas."* (BAPTISTA, Patrícia; CAPECCHI, Daniel. Se o direito administrativo fica, o direito constitucional não passa: perspectivas do direito público contemporâneo sobre uma velha questão. *Revista de Direito da Cidade*, v. 8, n. 4, p. 1938-1960, 2016.)

O texto constitucional foi extremamente analítico no que diz respeito à positivação de normas de Direito Administrativo – em especial aquelas concernentes à relação travada entre administrador e administrado. Se antes esse era um campo do direito em que imperava a ideia de *subordinação* e da *supremacia do interesse público*, hoje é possível dizer que o Estado se encontra efetivamente vinculado, em *toda a sua atuação*, a um ideal de promoção dos direitos fundamentais e do interesse público.

Na feliz síntese de Gustavo Binenbojm,

> *"erige-se hodiernamente a ideia de constitucionalização do direito administrativo como alternativa ao déficit teórico apontado nos itens anteriores, pela adoção do sistema de direitos fundamentais e do sistema democrático qual vetores axiológicos – traduzidos em princípios e regras constitucionais – a pautar a atuação da Administração Pública. Tais vetores convergem no princípio maior da dignidade da pessoa humana e, (I) ao se situarem acima e para além da lei, (II) vincularem juridicamente o conceito de interesse público, (III) estabelecerem balizas principiológicas para o exercício legítimo da discricionariedade administrativa e (IV) admitirem um espaço próprio*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 23C8-4F67-7FCE-36D7 e senha A832-4F3F-BF00-C732

> *para as autoridades administrativas independentes no esquema de separação de poderes e na lógica do regime democrático, fazem ruir o arcabouço dogmático do velho direito administrativo."* (BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 24-25).

Portanto, não são toleradas, num Estado Democrático de Direito, escolhas normativas e gerenciais que passem ao largo do que dispõe o artigo 37, *caput*, da CF, cujo teor merece transcrição:

> *"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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)"*

Mesmo quando inaplicável a regra constitucional da licitação, como no caso concreto – em que se cuida de *consentimento de polícia* necessário à execução de atividade econômica em sentido estrito –, incidem os imperativos da impessoalidade, moralidade, publicidade, economia e eficiência. A licitação é apenas *um entre os possíveis meios* aptos à concretização desses mesmos ideais.

Não se pode perder de vista, assim, que *"o poder de polícia constitui limitação à liberdade individual, mas tem por fim assegurar esta própria liberdade e os direitos essenciais do homem"* (CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de direito administrativo*, vol. III. Freitas Bastos, 1956). Os critérios utilizados para o acesso à outorga devem ser *objetivos, impessoais e isonômicos*, tal qual em qualquer outra hipótese em que o poder público realize uma escolha alocativa de bens ou serviços escassos.

Frise-se: quando a escolha da Administração Pública sobre o acesso de um cidadão a determinado bem jurídico culminar na preterição de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 23C8-4F67-7FCE-36D7 e senha A832-4F3F-BF00-C732

outros interessados quanto a esse mesmo bem, há de existir *justificação clara, racional e objetiva a respeito dessa escolha ou da forma como ela se dá.*

Também a Ministra Cármen Lúcia já destacou que

> *"mais do que a igualdade na lei, caminhou-se ao norte da igualdade no Direito, valendo, então, o significado de que ao Direito compete promover a igualação dos iguais e o tratamento diversificado apenas daqueles que se diversifiquem segundo critérios de justiça racionalmente postos e suficientemente motivados."* (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes da. *O Princípio Constitucional da Igualdade*. Belo Horizonte: Lê, 1990. p. 39).

A escassez do bem jurídico, *in casu*, está configurada pela impossibilidade, pelo menos segundo a lógica que permeia a sua regulação (mas que não necessariamente corresponde à realidade), de que todos os aspirantes à obtenção da autorização do serviço de táxi possam alcançá-la, mercê das supostas externalidades negativas geradas pelo excesso de carros em circulação nas cidades. Em razão disso, é imprescindível que algum processo seletivo – *e.g.* credenciamento, chamamento público – seja adotado, de modo a distanciar a decisão administrativa final das vontades subjetivas do agente público que a exterioriza.

Nesse cenário, não convencem os argumentos apresentados pela AGU para a defesa dos dispositivos normativos em exame.

Quanto à transmissão *causa mortis* da autorização, é inegável que a morte do provedor de uma família é situação trágica cujas dimensões psicológicas, sociais e econômicas sobre seus dependentes não podem ser subestimadas.

Contudo, a *hereditariedade*, numa República, deve ser a franca exceção, sob pena de se abrirem espaços de *patrimonialismo* onde deve

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 23C8-4F67-7FCE-36D7 e senha A832-4F3F-BF00-C732

imperar a *isonomia*. Em se tratando de exploração de atividade econômica de interesse público cuja execução não é acessível a toda a população, o tratamento preferencial conferido aos herdeiros dos taxistas implica em restringir ainda mais a entrada dos demais interessados no mercado.

O princípio republicano, como expõe doutrinariamente o Ministro Ricardo Lewandowski, é verdadeiro pilar estruturante do Estado brasileiro e compõe parte do núcleo essencial da Constituição Federal. O ideário republicano permeia toda a Carta Maior,

> *"consubstanciando um projeto de desenvolvimento nacional que busca a superação das desigualdades, a efetivação dos direitos fundamentais e a consolidação da democracia. Por essa razão, o princípio republicano, na sistemática constitucional vigente, não se resume apenas à eleição dos representantes do povo, por um mandato renovável periodicamente (arts. 27, § 1º ; 28; 29, I e II; e 82), mas implica também a igualdade de acesso dos cidadãos aos cargos públicos, eletivos ou-não, preenchidos os requisitos legais (arts. 14, § 3o ; e 37, 1), além de contemplar a progressiva superação das causas da pobreza e dos fatores de marginalização, simultaneamente à supressão dos privilégios de todo o gênero (arts. 1º I e II; 3º , I III e IV; 5º ; 6º ; 7º ; 23, X; e 170, VII)."* (LEWANDOWSKI, E. R. (2005). Reflexões em torno do princípio republicano. *Revista Da Faculdade De Direito, Universidade De São Paulo, 100*, 189-200).

A Constituição Federal de 1988 trata do tema da igualdade em toda a sua extensão, seja (a) vedando genericamente a produção de desequiparações arbitrárias, ao afirmar em seu artigo 5º, *caput*, que "*todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza*, [...]"; (b) trazendo, já em seu bojo, proibições específicas de discriminações consideradas odiosas, como quando se refere expressamente à igualdade entre homens e mulheres (artigo 5º, I) e à proibição de diferenças salariais, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil, bem como à proibição de discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência (artigo 7º,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 23C8-4F67-7FCE-36D7 e senha A832-4F3F-BF00-C732

XXX e XXXI); ou ainda (c) afirmando em diversos dispositivos uma correspondente obrigação prestacional do Estado no sentido de ativamente buscar a concretização de situações materiais mais equânimes. Neste último caso encontram-se, por exemplo, a previsão da erradicação da pobreza e da marginalização, da redução das desigualdades sociais e regionais e da promoção do bem de todos, *sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação*, como objetivos fundamentais da República.

Essas considerações, quando aplicadas ao caso concreto, indicam que o Estado deve ter razões especialmente sensíveis para se distanciar da impessoalidade e isonomia.

Nesse ponto, vale invocar as lições de Celso Antônio Bandeira de Mello, para quem os tratamentos diferenciados concedidos a administrados são

> *"compatíveis com a cláusula igualitária apenas e tão-somente quando existe um vínculo de correlação lógica entre a peculiaridade diferencial acolhida, por residente no objeto, e a desigualdade de tratamento em função dela conferida, desde que tal correlação não seja incompatível com interesses prestigiados na Constituição."* (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999. p. 24).

Noutras palavras, o conceito de igualdade *material* é inerentemente *relacional*: sua aferição pressupõe atenção à realidade fática. A priorização dos sucessores dos taxistas, no caso de falecimento durante o prazo da outorga, em detrimento do acesso à autorização por outros interessados porventura existentes na sociedade, apenas se justificaria na hipótese de *impacto desproporcional sobre aquela classe e especial vulnerabilidade desta*.

A isonomia, no bojo da Administração Pública, apresenta ainda maior relevância dada a sua íntima relação com o princípio da

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 23C8-4F67-7FCE-36D7 e senha A832-4F3F-BF00-C732

impessoalidade, pelo qual, segundo a professora Odete Medauar,

> "*a Constituição visa obstaculizar atuações geradas por antipatias, simpatias, objetivos de vingança, represálias, nepotismo, favorecimentos diversos, muito comuns em licitações, concursos públicos, exercício do poder de polícia. Busca, desse modo, que predomine o sentido de função, isto é, a ideia de que os poderes atribuídos finalizam-se ao interesse de toda a coletividade, portanto a resultados desconectados de razões pessoais. Em situações que dizem respeito a interesses coletivos ou difusos, a impessoalidade significa a exigência de ponderação equilibrada de todos os interesses envolvidos, para que não se editem decisões movidas por preconceitos ou radicalismos de qualquer tipo.*" (Medauar, Odete. *Direito administrativo moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 152).

No caso concreto, não foram apresentados quaisquer dados dos quais se possa inferir que (a) taxistas seriam mais propensos a serem os provedores financeiros de suas respectivas famílias, ao contrário de outras categorias profissionais como motoristas particulares, porteiros, enfermeiros, secretários, professores, comerciantes ou advogados; (b) taxistas estariam sujeitos a um especial risco de morte prematura decorrente de sua profissão; ou (c) taxistas deixariam proporcionalmente mais dívidas para os seus respectivos herdeiros do que outras categorias profissionais.

Pelo contrário: *toda* morte de um membro economicamente ativo de uma família resulta num abalo financeiro desta; *todo* ingresso num mercado econômico pode demandar eventuais gastos e endividamento (seja com a compra de um veículo, a aquisição de um estabelecimento comercial ou mesmo o investimento em qualificação acadêmica); *todo* falecimento de familiar pode ter como consequência o endividamento dos seus sucessores.

Daí não decorre a possibilidade automática de perpetuação do

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 23C8-4F67-7FCE-36D7 e senha A832-4F3F-BF00-C732

exercício da atividade econômica pelos herdeiros do falecido, privilégio que não se estende, em regra, aos demais segmentos profissionais e que implica em inegável *apropriação privada de ato administrativo de natureza pública*.

A aproximação excessiva do ato de consentimento de polícia à disciplina a um direito de índole real, transmissível *causa mortis*, ainda que tenha sido motivada por nobres intenções do legislador, ocasiona desvios indesejáveis: transforma a outorga em bem patrimonial a ser partilhado, com uma consequente garantia de rendimentos às famílias dos beneficiários que não se coaduna, sequer, com a precariedade que usualmente caracteriza as autorizações.

Nem mesmo os taxistas, em princípio, têm a garantia de que poderão exercer, de modo ininterrupto, a sua atividade durante todo o prazo da outorga – podem ser acometidos por doenças, ter o seu veículo avariado, deixar de cumprir alguma das condições legais, ver revogado ou anulado o ato de outorga, etc.

A perpetuação da outorga para além da pessoa física do taxista também não se harmoniza com a sua natureza de ato *intuitu personae*. No momento em que exarado o ato de consentimento de polícia, são analisadas as características daquele que o pleiteia, o qual concorre de forma pessoal e direta com os demais interessados no exercício da atividade econômica; a morte do beneficiário do ato, consectariamente, deve levar à extinção do ato pelo desaparecimento de parte do elemento subjetivo da relação.

Mesmo que o sucessor do beneficiário do ato igualmente cumpra todos os requisitos legais pertinentes à exploração do serviço, fato é que não houve a sua submissão a semelhante processo de escolha. Destarte, a permanência da outorga na esfera de direitos dos sucessores protege estes últimos em prejuízo daqueles que igualmente almejam a condição de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 23C8-4F67-7FCE-36D7 e senha A832-4F3F-BF00-C732

taxista e que, com a continuidade da outorga nas mãos dos familiares do falecido, serão novamente alijados do processo seletivo público.

A respeito, Alexandre Santos de Aragão observa que os desdobramentos do princípio da proporcionalidade, quando aplicados ao campo do Direito Econômico, implicam *(i)* quanto ao elemento *adequação*, que a restrição à liberdade do mercado deve ser apropriada à realização dos objetivos sociais perquiridos; *(ii)* quanto ao elemento *necessidade*, que o Estado deve impor a menor restrição possível, de forma que, entre as várias medidas aptas a realizar a finalidade pública, opte pela menos restritiva à liberdade de mercado; e *(iii)* quanto à proporcionalidade em sentido estrito, que a restrição imposta ao mercado deve ser compatível com o benefício social visado (ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da proporcionalidade no direito econômico. *Revista de Direito Administrativo*, v. 223, p. 199-230, 2001, p. 208-209).

A restrição adicional à entrada no mercado, que garante a determinadas famílias o desempenho continuado da atividade econômica a despeito de processo objetivo de seleção, vai de encontro ao princípio da proporcionalidade nas acepções acima indicadas. Não é adequada ao fim almejado, porquanto, como será visto, não gera diminuição dos custos sociais gerados pelo controle de entrada do mercado de táxis, contribuindo para a própria concentração de outorgas nas mãos de poucos e para a precarização da atividade. Tampouco é necessária, na medida em que ao Estado é possível a tutela dos taxistas e das respectivas famílias sem a restrição ainda mais intensa da liberdade de iniciativa (*e.g.* a concessão de benefícios fiscais, regulação das condições de trabalho, etc.). Não passa, em especial, pelo filtro da proporcionalidade em sentido estrito, por impor restrição *séria* sobre a liberdade de profissão e a livre iniciativa de terceiros sem qualquer indicação de que existiria, *in concreto*, uma demanda especial e justificada para tal.

A inconstitucionalidade da previsão legal da transferência da

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 23C8-4F67-7FCE-36D7 e senha A832-4F3F-BF00-C732

autorização para terceiros estranhos à relação travada entre a Administração Pública e o beneficiário da outorga fica ainda mais clara diante da hipótese de cessão *inter vivos*.

Como expõe Dinorá Grotti,

> *"[a] forma como a atividade de taxista vinha sendo exercida acarretou desvirtuações quanto ao tratamento conferido à matéria, levando à equivocada conclusão de que o ato expedido pela Administração consistia em uma 'propriedade', passível de transferência* inter vivos *ou* causa mortis. *Em face dessa visão distorcida, houve o aparecimento do lucrativo mercado de comercialização, através de transferências irregulares entre os particulares, e a exploração dos profissionais que não são detentores dos títulos e prestam o serviço como condutores auxiliares, pagando diárias extorsivas pelo aluguel das 'placas de táxi'."* (GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Táxi. In: PONTES FILHO, Valmir; GABARDO, Emerson (org.). *Problemas emergentes da Administração Pública*: Anais do XXVIII Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2015).

Deveras, ante a periodicidade esporádica com que o poder público revê o número de outorgas em cada município e realiza novas ofertas ao público, há inegável poder de barganha dos autoritários na alienação deste ativo. Sob este prisma, a livre transferibilidade dos instrumentos de outorga é violadora dos princípios constitucionais da moralidade, eficiência, isonomia e impessoalidade em pelo menos quatro aspectos distintos.

Em primeiro lugar, a alienabilidade das autorizações oportuniza aos detentores auferir proveitos desproporcionais na venda da outorga a terceiros, em frontal ofensa à vedação do enriquecimento sem causa. Evidentemente, apenas se cogita da alienação de um bem jurídico pelo *maior preço possível*, o que significa que o mercado de comercialização dessas outorgas é extremamente lucrativo.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 23C8-4F67-7FCE-36D7 e senha A832-4F3F-BF00-C732

Em reportagem da revista *Veja* de 21 de fevereiro de 2016, afirma-se que:

> *"depoimentos colhidos pelo Ministério Público de São Paulo indicam que cerca de metade dos 34.000 taxistas de São Paulo comprou ou alugou o alvará de que se utiliza. Os valores do aluguel somam em média 1700 reais mensais – ou uma diária de 150 reais caso o motorista alugue também, além da licença, um carro de frota. Já a soma para compra do alvará pode chegar a 180.000 reais."* (Mercado negro de alvarás: a real ameaça aos taxistas. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/mercado-negro-de-alvaras-a-real-ameaca-aos-taxistas/>).

Nesse sentido, estudo comparado sobre o setor realizado pelo Banco Mundial indica:

> *"[o]nde todos os fatores – quantidade, qualidade e tarifas – são regulados simultaneamente, como foi o caso na maioria dos países industrializados por muitos anos, a licença para operar (referida em alguns países como um 'medalhão' e em outros como uma 'placa') tornou-se um bem valioso. Em alguns países, as licenças de operação tornaram-se direta e indiretamente negociáveis, muitas vezes com um prêmio. O prêmio representa grosso modo o valor capitalizado dos fluxos de lucros futuros esperados associados à proteção contra a entrada no mercado livre. No Reino Unido, o prêmio médio por licença em áreas sujeitas a regulamentação de entrada é de US$ 30.000, embora o valor possa chegar a US$ 100.000. Em Hong Kong e em alguns mercados regulamentados dos EUA, o valor do sobrepreço da licença é ainda maior. A observação desses altos prêmios artificiais levou muitos países industrializados a liberalizar a regulação."* (GWILLIAM, Kenneth M. Regulation of taxi markets in developing countries: issues and options, The World Bank, Washington DC, 2005, tradução livre de: *'Where all factors – quantity, quality and fares – are regulated simultaneously, as was the case in most industrialized countries for many years, the license to operate (referred to in some countries as a 'medallion' and in others as a 'plate') became a valuable asset. In some countries, operating licenses became directly and indirectly tradable, often at a premium. The premium represents broadly the capitalized value of the expected future profit flows associated with protection from free market entry. In the U.K., the average license premium in areas subject to quantity regulation is $30,000, though the amount can reach $100,000. In Hong Kong and some regulated U.S. markets, the premium value of the license is even higher. Observation of these high artificial premiums has led many industrialized countries to liberalize regulation.'*)."

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 23C8-4F67-7FCE-36D7 e senha A832-4F3F-BF00-C732

Supremo Tribunal Federal

Em segundo lugar, a livre cessão das outorgas contribui para a concentração no mercado, gerando incentivos perversos para a obtenção de autorizações não com a finalidade precípua de prestação de um serviço de qualidade, mas sim para a especulação econômica.

Exemplificativamente, Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada pela Câmara de Vereadores de Campo Grande/MS indicou que mais de 10% de todas as outorgas expedidas no município estariam concentrados numa única família local (Vereadores aprovam relatório final da CPI do Táxi em Campo Grande. Disponível em: < https://g1.globo.com/ms/mato-grosso-do-sul/noticia/vereadores-aprovam-relatorio-final-da-cpi-do-taxi-em-campo-grande.ghtml>).

Já no Município do Rio de Janeiro, tem-se notícia de que apenas três grupos econômicos controlariam mais da metade dos táxis de empresas na cidade (Apenas três grupos controlam 55,8% dos táxis de empresas na cidade. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/apenas-tres-grupos-controlam-558-dos-taxis-de-empresas-na-cidade-17179697>).

Em terceiro lugar, aumentam-se os incentivos para que a categoria profissional exerça influência política sobre os reguladores para evitar a entrada de novos taxistas no mercado, de modo a preservar o ambiente

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 23C8-4F67-7FCE-36D7 e senha A832-4F3F-BF00-C732

de escassez das outorgas e seu consequente sobrepreço. A imposição de barreiras excessivas à entrada em dado mercado, assim, deve ser vista com desconfiança.

Nas palavras do célebre professor Anthony Ogus,

> *"[d]esde os primeiros trabalhos seminais de Milton Friedman sobre as profissões, explicações (e críticas) sobre sistemas de licenciamento profissional abundaram. Os esforços de vários grupos e associações profissionais para obter legislação de entrada para a sua ocupação estão bem documentados. Não é difícil entender o entusiasmo deles. As condições que os requerentes devem satisfazer para obter uma licença (nomeadamente a formação) elevam os custos de entrada; e, claro, quanto mais severas as condições, maiores os custos. O aumento dos custos reduzirá a oferta de serviços e aumentará preços. A extensão deste aumento e até que ponto o fornecedor terá lucro com os preços mais altos dependerá da disponibilidade no mercado de substitutos para os serviços: quanto mais imperfeito o substituto, maior o aumento de preço, e quanto maior o lucro (rent) ganho pelo fornecedor."* (OGUS, Anthony I. Regulation: Legal form and economic theory. Bloomsbury Publishing, 2004, p. 219, tradução livre de: *'Since Milton Friedman's seminal early work on the professions, private interest explanations (and criticisms) of occupational licensing systems have abounded. The efforts of various professional groups and associations to obtain licensing legislation for their occupation are well documented. It is not difficult to understand their enthusiasm. The conditions which applicants must satisfy to obtain a licence (notably training) raise the costs of entry; and of course the more severe the conditions, the higher the costs. The increase in costs will reduce the supply of services and raise prices. The extent of the latter and the extent to which the supplier will profit from the higher prices will depend on the availability in the market of substitutes for the services: the more imperfect the substitute, the higher the price increase, and the greater the profit (rent) earned by the supplier'*)."

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 23C8-4F67-7FCE-36D7 e senha A832-4F3F-BF00-C732

A revenda de outorgas de táxi vem sendo indicada pela literatura econômica como um exemplo desse tipo de falha regulatória (nesse sentido, Toner, J.P. (1992). Regulation in the Taxi Industry. Working Paper. Institute of Transport Studies, University of Leeds, Leeds, UK; CETIN, Tamer; ERYIGIT, Kadir Yasin. The economic effects of government regulation: Evidence from the New York taxicab market. Transport Policy, v. 25, p. 169-177, 2013).

Somando-se o controle de preços usualmente exercido pelo Estado com a restrição de entrada também em geral presente no setor, a possibilidade de alienação da autorização passa a ser fator incentivador de comportamento oportunista (*rent-seeking*), tanto pelo taxista individualmente, que busca auferir o maior preço possível na revenda da outorga, quanto para a própria categoria profissional, que passa a se mobilizar em prol da manutenção da escassez na oferta de transporte individual, como forma de preservar os lucros extraordinários auferidos com a transferência da autorização.

No Brasil, recente estudo realizado pelo CADE informa que no Distrito Federal, por exemplo, o número de outorgas para táxis não se alterou entre os anos de 1979 e 2015, nada obstante o fato de a população local ter crescido mais de 142% no mesmo período (CADE. *Efeitos concorrenciais da economia do compartilhamento no Brasil*: A entrada da Uber afetou o mercado de aplicativos de táxi entre 2014 e 2016?, 2018, p. 15).

Gustavo Binenbojm, igualmente, enxerga nas limitações no número de outorga de autorizações nas legislações locais indícios fortes de captura regulatória. O professor cita, exemplificativamente, a Lei 5.492/2012, do Município do Rio de Janeiro, que estipula um critério máximo de outorga de autorizações para táxis, correspondente à "proporção de um veículo para cada setecentos habitantes do Município" (art. 1°), proíbe "a liberação de nova permissão até ser alcançada a proporcionalidade estabelecida no artigo anterior" (art. 2º) e exclui a

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 23C8-4F67-7FCE-36D7 e senha A832-4F3F-BF00-C732

possibilidade de "constituição de novas empresas que operem como locadora de veículos e taxímetro no Município do Rio de Janeiro" (art. 7°). Para o autor,

> *"Trata-se, evidentemente, de barreira normativa à entrada – ou regulação de entrada limitadora da quantidade de serviço ofertado – de potenciais taxistas que não encontra respaldo em evidências empíricas sobre as reais necessidades percebidas no mercado. Por que um veículo para cada setecentos habitantes? Qual o fundamento empírico ou econômico para legitimar a razão 'um veículo – setecentos habitantes'? O motivo é incerto. Porém, o que é certa é a existência – notória nos maiores Municípios – de um mercado secundário marginal operado por titulares de autorizações, em que as licenças são controladas por oligopólios de grupos empresariais que efetuam o 'aluguel' dos táxis a terceiros interessados através do mecanismo de 'diárias', o que sugere um forte indício de prática de sobrepreço no mercado de prestação de serviço de transporte público de passageiros por táxi, inclusive na previsão desnecessária da 'bandeira 2'."* (BINENBOJM, Gustavo. Novas tecnologias e mutações regulatórias nos transportes públicos municipais de passageiros: um estudo a partir do caso UBER. *Revista de Direito da Cidade*, v. 8, n. 4, p. 1690-1706, 2016).

Em quarto lugar, a legislação ora em análise age em favor da precarização das condições de trabalho dos taxistas não detentores das outorgas, que, impossibilitados de obterem as próprias autorizações, prestam serviços aos autorizatários na condição de motoristas auxiliares.

Conquanto as modificações no setor de transporte individual advindas das novas plataformas tecnológicas possam ter reduzido o valor auferível na revenda das outorgas, é patente que a sua livre comercialização significa um *incremento* sobre os custos impostos a um entrante no mercado. O sobrepreço na obtenção da outorga é somado a todos os demais gastos com a formação do motorista, aquisição do veículo e trâmite burocrático que são demandados do particular.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 23C8-4F67-7FCE-36D7 e senha A832-4F3F-BF00-C732

Essa lucratividade na transferência do ato colabora, de um lado, para a concentração do número de detentores da outorga e, de outro, para a dificuldade de acesso à exploração do serviço por interessados com menor poder aquisitivo. Isso, por sua vez, contribui para que motoristas não autorizatários sejam submetidos a condições mais precárias de trabalho, alugando veículos e operando como auxiliares das pessoas físicas ou jurídicas detentoras das outorgas.

O STF, no RE 359.444, já expressou sua preocupação com a situação dos taxistas ditos *diaristas*, ao assentar a constitucionalidade de norma do Município do Rio de Janeiro que transformava os motoristas auxiliares em "*permissionários autônomos de veículos de aluguel a taxímetro*". Em sua antecipação de voto, à ocasião, o Ministro Marco Aurélio, que se sagrou redator do acórdão, afirmou existir, na questão, "*aspecto social que não pode ser colocado em segundo plano. Quem conhece a realidade nesse campo sabe muito bem que se tornou um grande negócio, como versado da tribuna e a partir de veículo de comunicação, contar-se com as denominadas autonomias, que jamais foram alcançadas a partir de licitação, mesmo porque estamos no âmbito da autorização*". Veja-se a ementa do julgado em questão:

> *"STF 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*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 23C8-4F67-7FCE-36D7 e senha A832-4F3F-BF00-C732

taxistas auxiliares em permissionários."

(RE 359.444, Rel. Min. Carlos Velloso, Red. p/ o acórdão Min. Marco Aurélio, DJ de 28/5/2004).

À luz desses dados, não se pode ignorar que os custos sociais decorrentes do controle de entrada no mercado de táxis são agravados pela possibilidade de transferência na titularidade da outorga.

O fato de o § 3º do dispositivo impugnado condicionar tal transferência à prévia anuência do poder público municipal e ao atendimento dos requisitos fixados para a outorga, bem como limitar ao prazo remanescente do ato, não supre os vícios já apontados.

Ora, a norma não faz mais do que estipular o óbvio, segundo os princípios gerais do direito: ninguém pode transferir a outrem mais direitos do que tem (*nemo plus juris ad alium transferre potest quam ipse habet*). Evidentemente não seria possível que o particular realizasse a cessão da outorga por prazo superior àquele obtido para si. Tampouco poderia fazê-lo para pessoas que não pudessem explorar a atividade econômica por recaírem em alguma vedação legal.

Some-se a isso o fato de que os prazos de outorga delineados em diversas legislações locais não são, nem de longe, exíguos. A título de exemplo, a Lei 5.323/2014 do Distrito Federal assina prazo de trinta anos, renovável por igual período, para as autorizações de táxi; a Lei Complementar 85/2001 do Município de Florianópolis estipula prazo de quinze anos para as autorizações de serviços de táxi, admitida a prorrogação pelo mesmo período; a Lei 11.582/2014 do Município de Porto Alegre concede prazo de 420 meses (35 anos); a Lei Complementar 1.033/2015 de Blumenau dá prazo de 35 anos.

Nem mesmo o requisito da prévia anuência do poder público para a transferência é capaz de solucionar os problemas gerados pela norma em exame. Pelo contrário, apenas agrava potenciais perplexidades

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 23C8-4F67-7FCE-36D7 e senha A832-4F3F-BF00-C732

decorrentes desse modelo regulatório.

A possibilidade de a Administração Pública local negar discricionariamente a transferência *inter vivos* ou *causa mortis* da outorga cria situação paradoxal em que apenas alguns dos autorizatários poderiam alienar suas outorgas, a depender do interesse público, enquanto outros não poderiam realizar tal negócio. Igualmente, alguns sucessores teriam direito à partilha da outorga, enquanto herdeiros de outros autorizatários poderiam ter a transferência da titularidade negada pelo poder público.

Imagine-se a hipótese de a Administração não anuir com a sucessão *causa mortis* da outorga. Seria devida à família do *de cujus* alguma indenização pelos danos causados, incluindo-se os lucros cessantes decorrentes do não exercício da atividade econômica? Haveria, então, obrigação estatal de garantir determinado patamar de lucratividade mínima às famílias dos taxistas em razão do falecimento do autorizatário?

Em síntese, assim, a inconstitucionalidade dos parágrafos impugnados não é sanada ou mitigada pelo condicionamento da transferência da outorga à anuência da Administração local.

IV. Conclusão

Por todo o exposto, concluo que as justificativas apontadas para a opção regulatória da livre transferibilidade das outorgas de táxi não se sustentam, quando confrontadas com os princípios inerentes ao regime republicano, que orientam o atuar da Administração Pública, e com as diretrizes constitucionais que regem a ordem econômica brasileira.

Nomeadamente, não passam pelo crivo da proporcionalidade, da isonomia, da impessoalidade e da eficiência administrativa, gerando,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 23C8-4F67-7FCE-36D7 e senha A832-4F3F-BF00-C732

adicionalmente, potenciais efeitos econômicos e sociais perversos que não resistem a uma análise custo-benefício.

Ex positis, **CONHEÇO** da ação e julgo **PROCEDENTE** o pedido, para declarar inconstitucionais os parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 12-A da Lei 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, com a redação dada pela Lei 12.865/2013.

É como voto.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 23C8-4F67-7FCE-36D7 e senha A832-4F3F-BF00-C732

29/05/2020 **PLENÁRIO**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.337 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	**: MIN. LUIZ FUX**
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: MUNICÍPIO DE UNAÍ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO DE UNAÍ
AM. CURIAE.	: SINDICATO PROFISSIONAL DOS MOTORISTAS DE TAXI NO ESTADO DO ESPIRITO SANTO-SINDTAVI-ES
ADV.(A/S)	: ANGELA MARIA CYPRIANO

VOTO - VOGAL

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Acolho, inicialmente, o bem lançado do relatório do e. Ministro relator.

A título de breve recapitulação, trata-se de Ação Direita de Inconstitucionalidade, ajuizada pelo Procurador Geral da República, desafiando a constitucionalidade dos parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 12-A da Lei nº 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana). Os dispositivos em questão possuem a seguinte redação:

> 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.
>
> § 1º É permitida a transferência da outorga a terceiros que atendam aos requisitos exigidos em legislação municipal.
>
> § 2º 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 nº 10.406, de 10 de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 9995-0647-4102-62F3 e senha 4465-0C06-E3E0-1BFE

janeiro de 2002 (Código Civil).

§ 3º As transferências de que se tratam os §§ 1º e 2º 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.

O Procurador Geral da República alega que o artigo citado viola os princípios constitucionais da isonomia (art. 5º, *caput*, da CRFB/88) e da impessoalidade (art. 37, *caput*, da CRFB/88) ao tornar lícita a transferência de "autorização de serviço de táxi" dotada de caráter *intuito personae*.

Era o que se tinha a rememorar.

Para análise da constitucionalidade dos dispositivos, procederei em dois tempos. Inicialmente, definirei o que entendo ser o regime normativo-constitucional que se aplica à outorga de serviço de táxi. Em seguida, examinarei a validade da transferência desta mesma outorga a terceiros.

A despeito do considerável debate que divide a literatura sobre a definição jurídica do serviço de táxi, parece haver consenso quanto ao fato de que o tratamento múltiplo, assistemático e não-técnico dado ao instituto pela legislação dificulta sobremaneira a atividade do intérprete. Para que se possa compreender a natureza do serviço de táxi e o regime jurídico a ele acoplado, faz-se necessário uma "reconstrução do sistema normativo" que o investigue em suas propriedades formais de "completude, coerência e independência" (ALCHOURRÓN, Carlos E.; BULYGIN, Eugenio. **Introducción à la metodología de las ciencias jurídicas y sociales**. Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1987).

A Constituição de 1988 não qualifica de forma expressa o serviço de táxi nem quanto à sua natureza nem quanto à competência dos entes federados para regulá-lo. A Lei nº 12.587/2012, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana na forma do art. 22, IX da CRFB/88, insere o serviço de táxi no contexto mais amplo dos serviços de transporte urbano. É preciso notar que, quanto a esse ponto específico, houve uma decisiva alteração promovida pela Lei nº 12.865/2013 ao art. 12 da Lei de Mobilidade Urbana. Em sua redação original, o artigo estabelecia que:

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 9995-0647-4102-62F3 e senha 4465-0C06-E3E0-1BFE

Art. 12. **Os serviços públicos** de transporte individual de passageiros, **prestados sob permissão**, 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.

A ênfase dada à expressão "serviços públicos" é substituída, na redação dada pela Lei nº 12.865/2013, por "serviços de utilidade pública". Eis a íntegra do dispositivo:

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.

Ao realizar esta alteração, o Legislador encerra a controvérsia sobre a possível natureza de "serviço público" do serviço de táxi, caracterizando-o como atividade econômica em sentido estrito exercida por particular. É de se notar, igualmente, que, em sua nova redação, o art. 12 deixa de fazer referência ao instituto da "permissão", retirando o serviço de táxi da órbita dos atos unilaterais pelos quais a "Administração faculta precariamente a alguém a prestação de um serviço público" (MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 443).

Esta opção legislativa vai ao encontro não apenas do que a doutrina majoritária já defendia anteriormente (cf., por todos, BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Serviços públicos e serviço de utilidade pública – Caracterização dos serviços de táxi – Ausência de precariedade na titulação para prestálos – Desvio de Poder Legislativo. In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Pareceres de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 211-27), senão também do que o Supremo Tribunal Federal afirmou em sua jurisprudência (Ag. Reg. na petição 2.788-4-RJ, Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, julgado em 24.10.2002; RE 359.444, Rel.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 9995-0647-4102-62F3 e senha 4465-0C06-E3E0-1BFE

Min. Carlos Velloso, Pleno, julgado em 08.09.2004, DJ Nr. 178 do dia 15.09.2004). Em decisão mais recente, de relatoria do e. Ministro Gilmar Mendes:

> 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.
>
> (...)
>
> 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.
>
> (...)

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 9995-0647-4102-62F3 e senha 4465-0C06-E3E0-1BFE

> 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 (RE 1.002.310 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 30.6.2017, DJe de 3.8.2017).

A fixação destas premissas permite retirar algumas conclusões importantes para a solução do presente caso.

Em primeiro lugar, o serviço de táxi, em razão de sua natureza de serviço de utilidade pública, prestado por particular, não se vincula às exigências licitatórias insculpidas nos arts. 37, XXI, e 175 da CRFB/88. Em outras palavras, as elevadas exigências de moralidade, isonomia e igualdade de chances que caracterizam este regime jurídico não se aplicam, em igual intensidade, ao serviço de táxi.

Em segundo lugar, na forma do art. 12 da Lei nº 12.587/2012, o transporte individual de passageiros deverá ser organizado, disciplinado e fiscalizado pelos Municípios, atendendo aos requisitos de segurança, conforto, higiene e qualidade. Além disto, deverão ser os preços dos serviços regulados (a lei utiliza o termo "tarifa" em sentido não-técnico). Fica evidente que o Município, ao regular os serviços locais de táxi, opera segundo os princípios da ordem econômica dispostos nos arts. 170 e seguintes da Constituição Federal. Trata-se de modalidade de "intervenção estatal", que pode se dar por direção, quando o município estabelecer "mecanismos e normas de comportamento compulsório para os sujeitos da atividade econômica em sentido estrito", ou por indução, quando manipular "os instrumentos de intervenção em consonância e na conformidade das leis que regem o funcionamento dos mercados" (GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 10a ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005. p.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 9995-0647-4102-62F3 e senha 4465-0C06-E3E0-1BFE

147).

Em terceiro lugar, e sempre em conformidade com os princípios da ordem econômica, o Município poderá regular, de acordo com as necessidades locais, o controle de entrada dos agentes privados no mercado de serviços de táxi. Neste sentido, assevera o prof. Thiago Marrara:

> Caso o Município decida realizar a regulação de entrada no mercado, deverá se valer de mecanismos de polícia, como a licença ou a autorização – note-se que o art. 12-A utiliza, corretamente, o termo genérico "outorga", deixando ao Município a escolha do ato administrativo mais adequado, que pode ser mais ou menos discricionário de acordo com a legislação local. Além disso, Dinorá Grotti (2015, p. 94) também aponta a possibilidade de uso de credenciamento para viabilizar referido controle. Caso decida realizar a regulação de entrada no mercado de táxis com base em seu poder de polícia, o Município deverá respeitar os princípios da Administração Pública, sobretudo o da impessoalidade. Em outras palavras, como atividade regulada, a autorização ou licença independe de realização de licitação, mas exige procedimento racional de escolha dos beneficiários do ato de admissão no mercado (MARRARA, Thiago. Serviços de táxi: aspectos jurídicos controvertidos e modelos regulatórios. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 8, n. 3, p. 1049-1063, ago. 2016).

A partir deste conjunto de conclusões, a análise da inconstitucionalidade material dos parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 12-A da Lei nº 12.587/2012 pode ser feita diretamente. O requerente alega que os referidos dispositivos violam os princípios da isonomia e da impessoalidade por transformarem a autorização (ou licença) para prestação de serviço de táxi em bem sujeito a transferências *inter vivos* ou *causa mortis*. Por entender que o ato administrativo que outorga o direito de entrada no mercado de táxis possui caráter *intuito personae*, o requerente conclui que estas transferências representariam um privilégio

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 9995-0647-4102-62F3 e senha 4465-0C06-E3E0-1BFE

indevido, uma ruptura com a possibilidade de regulação isonômica do acesso ao mercado.

Parece-me que o argumento não merece prosperar por duas ordens de razões.

De acordo com uma primeira ordem de razões, e em consonância com as premissas desenvolvidas neste voto, a natureza de serviço de utilidade pública (atividade econômica em sentido estrito) do transporte individual de passageiros sujeita-o, portanto, a regime jurídico menos estrito que aquele do serviço público. Se as exigências de moralidade, isonomia e igualdade de chances, por certo, não desaparecem, elas não possuem os mesmos contornos e a mesma intensidade das regras do regime licitatório.

Em decorrência desta primeira ordem de razões, extrai-se uma segunda: não há, nos princípios constitucionais do arts. 5º e 37 da Constituição Federal, vedação aos modos de regulação de entrada no mercado de táxi que permitam a transferência de titularidade de licença/autorização. No sistema normativo em exame, reconhece-se um espaço de indeterminação que deve ser preenchido pelas opções político-econômicas do Legislador. Nas palavras do prof. Gustavo Binenbojm:

> [O] Poder Público tem historicamente submetido o mercado de táxi a um intenso controle regulatório, marcado que é pela disciplina jurídica de variáveis econômicas centrais para o exercício da atividade, tais como entrada, preço, qualidade e segurança. (...) A fiscalização de entrada é apresentada como medida voltada a reduzir o impacto de externalidades negativas (pelo controle do volume de tráfego urbano e dos níveis de poluição ambiental) e a garantir a segurança de usuário e terceiros (ao permitir a verificação da habilitação técnica e da idoneidade moral dos condutores, além das condições de funcionamento dos veículos) (BINENBOJM, Gustavo. Novas tecnologias e mutações regulatórias nos transportes públicos municipais de passageiros: um estudo a partir do caso UBER. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 8, n. 4, p. 1690- 1706).

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 9995-0647-4102-62F3 e senha 4465-0C06-E3E0-1BFE

Em relação aos parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 12-A da Lei nº 12.587/2012, não parece que o Legislador tenha abandonado nem as exigências de segurança, nem o controle das externalidades negativas, nem a regulação da qualidade dos serviços. O §3º do art. 12-A, em especial, ressalva que, independentemente da modalidade de transferência ocorrida, a Administração Pública municipal se reserva o direito de auferir, previamente, a presença dos "requisitos fixados para a outorga".

Isonomia e impessoalidade, de acordo com a ordem de exigência aqui avançada, efetivam-se justamente neste controle de entrada segundo regras claras e previamente estabelecidas em nível municipal. O controle de entrada, previsto genericamente no art. 12-A, continua sendo exercido pelo Município em consonância com as necessidades locais, a despeito da titularidade da outorga poder ser transferida.

A opção feita pelo Legislador, apesar de sua singularidade, não é totalmente desprovida de precedentes. A literatura do direito comparado revela, por exemplo, que antes da Lei n° 2014-1104 de 1º de outubro de 2014, a França também permitia a cessão onerosa de licenças de táxi. Atualmente, o art. L. 3121-2, do Código de Transportes daquele país, prevê uma regra de transição que ainda autoriza aos titulares das licenças anteriores a 2014 apresentarem à Administração Pública um sucessor.

Parece-me que a Lei nº 12.587/2012 e suas subsequentes alterações resultam de um amplo processo de diálogo havido no Congresso Nacional. Se, como nota a professora Dinorá Grotti, este processo resultou também da "atuação firme dos sindicatos e associações de taxistas", estes mecanismos de pressão se exerceram publicamente e através dos mecanismos legítimos de atuação democrática. Neste sentido, as opções encampadas pelo Poder Legislativo, porque se dão dentro das margens do regramento constitucional, merecem ser respeitadas.

Ante o exposto, julgo improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.

É como voto.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 9995-0647-4102-62F3 e senha 4465-0C06-E3E0-1BFE

29/05/2020 **PLENÁRIO**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.337 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	**: MIN. LUIZ FUX**
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: MUNICÍPIO DE UNAÍ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO DE UNAÍ
AM. CURIAE.	: SINDICATO PROFISSIONAL DOS MOTORISTAS DE TAXI NO ESTADO DO ESPIRITO SANTO-SINDTAVI-ES
ADV.(A/S)	: ANGELA MARIA CYPRIANO

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral da República em face do art. 12-A, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, com a redação dada pela Lei 12.865/2013. Eis o teor dos dispositivos impugnados:

> 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.
>
> § 1º É permitida a transferência da outorga a terceiros que atendam aos requisitos exigidos em legislação municipal.
>
> § 2º 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 nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).
>
> § 3º As transferências de que tratam os §§ 1º e 2º dar-se-ão

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código F14E-95A6-FD90-143F e senha 8612-203B-4556-DE87

pelo prazo da outorga e são condicionadas à prévia anuência do poder público municipal e ao atendimento dos requisitos fixados para a outorga.

Sustenta-se, em suma, violação aos princípios da isonomia (5º, *caput*, CF) e da impessoalidade (37, *caput*, CF). Segundo argumenta, em se tratando de autorização para exercício de profissão, para cujo desempenho existiriam inúmeros cidadãos interessados, caberia ao Poder Público *"controlar os destinatários dessas autorizações e permitir que os interessados a elas concorram de maneira equânime e impessoal, sem favoritismo nem perseguições"*. Aduz que tais autorizações deteriam caráter *intuitu personae*, de modo que, *"cessado o desempenho da atividade por parte do taxista, por qualquer motivo (aposentadoria, morte, desinteresse, caducidade etc.), a autorização deve caducar e ser oferecida a outro interessado que preencha os requisitos"*.

Submetida a julgamento virtual, o Ministro Relator LUIZ FUX conhece da Ação Direta de Inconstitucionalidade e vota pela procedência do pedido, declarando a inconstitucionalidade do art. 12-A, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei 12.587/2012, conforme a seguinte ementa:

> Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ARTIGO 12-A, §§ 1º, 2º E 3º, DA LEI 12.587/2012. POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA. EXPLORAÇÃO DE SERVIÇOS DE TÁXI. POSSIBILIDADE DE TRANSFERÊNCIA DA OUTORGA A TERCEIROS E AOS SUCESSORES DO AUTORIZATÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO CONFIGURADA. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO, REPUBLICANO, DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA, DA PROPORCIONALIDADE E DA LIVRE INICIATIVA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO.
>
> 1. A União ostenta competência privativa para legislar

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código F14E-95A6-FD90-143F e senha 8612-203B-4556-DE87

> sobre diretrizes da política nacional de trânsito e transporte e sobre condições para o exercício de profissões (art. 22, IX, XI e XVI, da CF). Precedente: ADI 3.136, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, julgado em 1º/8/2006, DJ de 10/11/2006.
>
> 2. A isonomia e a impessoalidade recomendam que a hereditariedade, numa República, deva ser a franca exceção, sob pena de se abrirem indevidos espaços de patrimonialismo.
>
> 3. *In casu*, a transferência do direito à exploração do serviço de táxi aos sucessores do titular da outorga implica tratamento preferencial, não extensível a outros setores econômicos e sociais, que vai de encontro ao princípio da proporcionalidade, porquanto: (i) não é adequada ao fim almejado, pois não gera diminuição dos custos sociais gerados pelo controle de entrada do mercado de táxis, contribuindo para a concentração de outorgas de táxi nas mãos de poucas famílias; (ii) tampouco é necessária, na medida em que ao Estado é possível a tutela dos taxistas e das respectivas famílias sem a restrição ainda mais intensa da liberdade de iniciativa de terceiros (e.g. a concessão de benefícios fiscais, regulação das condições de trabalho, etc.); e (iii) não passa, em especial, pelo filtro da proporcionalidade em sentido estrito, por impor restrição séria sobre a liberdade de profissão e a livre iniciativa de terceiros sem qualquer indicação de que existiria, in concreto, uma especial vulnerabilidade a ser suprida pelo Estado, comparativamente a outros segmentos econômicos e sociais.
>
> 4. A livre alienabilidade das outorgas de serviço de táxi, por sua vez, oportuniza aos seus detentores auferir proveitos desproporcionais na venda da outorga a terceiros, contribuindo para a concentração naquele mercado e gerando incentivos perversos para a obtenção de outorgas não com a finalidade precípua de prestação de um serviço de qualidade, mas sim para a mera especulação econômica.
>
> 5. O sobrepreço na comercialização da outorga dificulta o acesso à exploração do serviço por interessados com menor poder aquisitivo, o que contribui para que motoristas não

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código F14E-95A6-FD90-143F e senha 8612-203B-4556-DE87

> autorizatários sejam submetidos a condições mais precárias de trabalho, alugando veículos e operando como auxiliares dos detentores das outorgas. 6. A possibilidade de alienação da outorga a terceiros é fator incentivador de comportamento oportunista (rent-seeking), tanto pelo taxista individualmente, que busca auferir o maior preço possível na revenda da outorga, quanto para a própria categoria profissional, que passa a se mobilizar em prol da manutenção da escassez na oferta de transporte individual, como forma de preservar os lucros extraordinários auferidos com a transferência da outorga.
>
> 7. *In casu*, são inconstitucionais os dispositivos impugnados, que permitem a transferência inter vivos ou causa mortis da outorga do serviço de táxi, na medida em que não passam pelo crivo da proporcionalidade, da isonomia, da impessoalidade e da eficiência administrativa, gerando, adicionalmente, potenciais efeitos econômicos e sociais perversos que não resistem a uma análise custo-benefício. 8. Ação direta conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar inconstitucionais os §§ 1º, 2º e 3º do artigo 12-A da Lei 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, com a redação dada pela Lei 12.865/2013.

É o breve relatório.

Com a devida vênia, divirjo do relator quanto ao mérito da ação.

Como se pode constatar, a questão que se coloca a esta CORTE consiste em definir se, outorgado a qualquer interessado que satisfaça os requisitos exigidos pelo poder público local, o direito à exploração do serviço de táxi pode ser transferido a terceiros que também atendam aos mesmos requisitos ou ao sucessores legítimos do titular, em caso de falecimento do outorgado.

Inicialmente, cumpre definir o que vem a ser *serviço público*, bem como se o serviço de táxi enquadra-se nessa categoria, para, na sequência, examinar se a legislação impugnada viola os princípios da isonomia e da impessoalidade.

Para Hely Lopes Meirelles, a ideia de *serviço público* pode ser assim

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código F14E-95A6-FD90-143F e senha 8612-203B-4556-DE87

sintetizada:

> *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". (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. . São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 289-290)

Por sua vez, Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua *serviço público* da seguinte forma:

> "*Serviço Público* é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais –, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo" (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 650)

A União, no exercício da competência para legislar sobre política nacional de transportes e trânsito (art. 22, IX e XI), e instituir diretrizes sobre desenvolvimento urbano (art. 21, XX, da CF), editou a já mencionada Lei Federal 12.587/2012, instituindo a Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Diversamente do que se verifica em relação ao transporte público coletivo, definido como "*serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público*" (art. 4º, VI, da Lei 12.587/2017), organizado e prestado, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, pelos Municípios (art. 30, V, da CF), o transporte público individual, definido

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código F14E-95A6-FD90-143F e senha 8612-203B-4556-DE87

como "*serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas*" (art. 4º, VIII, da Lei 12.587/2017) representa exercício de atividade econômica de utilidade pública, mas de natureza preponderantemente privada. Nesse sentido, aduz José dos Santos Carvalho Filho:

> Disciplinando mediante regras gerais e classificando 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 de 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 concerne à atividade de *transporte público individual* de passageiros, como é o caso dos *táxis*, a lei primitivamente a 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 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 vários estudiosos (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 33ª ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 478-9).

No ponto, ressalto que a 2ª Turma deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL já fixou orientação no sentido de que os serviços particulares

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código F14E-95A6-FD90-143F e senha 8612-203B-4556-DE87

de táxi não se enquadram na categoria de serviços públicos, caracterizando-se, antes, como serviço de utilidade pública prestado por particulares. Transcrevo a ementa:

> 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, Min. Rel. GILMAR MENDES, Segunda Turma, Dje de 3/8/2017).

Merece destaque o seguinte trecho do voto do eminente Ministro Relator:

> 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

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código F14E-95A6-FD90-143F e senha 8612-203B-4556-DE87

> 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.

Nada obstante reconhecer que "*não há afronta ao inciso XXI do art. 37 e ao art. 175 da Carta Magna, por não se tratar de serviço público sujeito a permissão*", entende a Procuradoria-Geral da República que, ao permitir a transferência da autorização para o desempenho da atividade de transporte mediante táxi, a norma impugnada acabaria por "*criar uma categoria privilegiada, em clara violação do princípio da isonomia (art. 5º,* caput*) e do princípio da impessoalidade (art. 37,* caput*)*".

O argumento, todavia, não merece prosperar.

Apesar de não se qualificar como espécie de serviço público, mas, sim, como espécie de serviço de utilidade pública, é certo que a prestação do serviço de táxi não é absolutamente livre aos particulares, dependendo, para o seu exercício, da outorga de *autorização* por parte do Poder Público, "ato unilateral pelo qual a Administração, discricionariamente, faculta o exercício de atividade material, tendo, como regra, caráter precário" (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 420).

A discricionariedade, unilateralidade e precariedade representativa

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código F14E-95A6-FD90-143F e senha 8612-203B-4556-DE87

da autorização, na espécia, implica caracterizá-la como ato administrativo "pelo qual o Poder Público torna possível ao pretendente a realização de certa atividade [...], de seu exclusivo interesse, que a lei condiciona à aquiescência prévia da Administração" (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 190).

Para o caso em análise, contudo, importa ressaltar que, desconsiderado o exame dos critérios a serem estabelecidos em legislação local, a ser eventualmente realizado caso a caso, a legislação impugnada condiciona a transferência do direito à exploração do serviço de táxi a terceiros e aos sucessores legítimos do titular à prévia anuência do poder público municipal e ao atendimento de todos os requisitos fixados em legislação competente, restringindo-a, ainda, ao prazo original da outorga respectiva. Transcrevo, por relevante, o teor do § 3º do art. 12-A da 12.587/2012:

> § 3º As transferências de que tratam os §§ 1º e 2º 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.

Assim, reservado à Administração Pública o controle das transferências regulamentadas pelo art. 12-A da Lei 12.587/2012, submetidas que estão à anuência do Poder Público, e restringidas tais transferências ao prazo original de outorga, descabida qualquer alegação de ofensa aos princípios republicanos da isonomia e da impessoalidade.

Transcrevo, por oportuno, excerto da manifestação da Advocacia-Geral da União (doc. 20):

> É necessário registrar que as hipóteses de transferências de outorgas contempladas pelas normas sob invectiva 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

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código F14E-95A6-FD90-143F e senha 8612-203B-4556-DE87

outorgado.

Neste 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 pelo 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 critério legais que deve, 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.

Ainda, cumpre registrar trechos das informações prestadas pela Presidência da República e do parecer da Comissão Mista do Congresso Nacional sobre a matéria, transcritos na sequência:

"Na verdade, a comercialização das outorgas para a exploração de serviços de táxi sempre foi uma prática enraizada e socialmente aceita no Brasil, apesar de não estar prevista em lei.

Por conseguinte, a falta de uma lei abriu espaço para um mercado informal, no qual a exploração do serviço tornou-se um negócio lucrativo para quem tinha uma outorga, mas não fazia dela a sua atividade profissional habitual e a usava exclusivamente como fonte de renda.

Desse modo, a supervalorização das escassas e disputadas placas, em face do alto valor alcançado, ornou comum a locação do táxi, no qual o interessado/locatário pagava por diária ou por mês ao titular da outorga para rodar com o carro, arcando coma gasolina e ficando com a sobra da féria.

Por outro lado, mesmo quando era realizada a transferência da outorga, em boa parte dos casos existia a venda da permissão por meio de 'contratos de gaveta', não reconhecidos, irregulares e arriscados para ambas as partes.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código F14E-95A6-FD90-143F e senha 8612-203B-4556-DE87

Desta forma, a proibição de transferência da outorga, como ocorria na maior parte dos municípios, somente contribuída para a criação de um mercado informal que, não estando sujeito à tutela do Poder Judiciário, ficava vulnerável a todo tipo de fraude".

"Um drama tem se abatido sobre a família dos taxistas. Quando falecem, não é incomum que deixem pesas dívidas relativas ao veículo com o qual lutam pela sobrevivência. Além de se confrontarem com a perda do ente querido e do arrimo da família, têm de se ver com elevadas dívidas e, o que é pior, com a cessação daquela vinculação social que permitia à família sobreviver.

Não se pretende, de maneira alguma, transformar uma concessão pública, algo que é e deve ser eminentemente precário e temporário, em um bem hereditário. Ao contrário, o que se pretende é dar à família um tempo de recuperação, de reorganização patrimonial. A outorga pública não ficará indefinidamente com a família, mas terminará em seu prazo original, como ocorreria se detida pelo falecido. Por essa razão, incluímos dispositivos na Lei 12.587, de 2012, mantendo com a família, em caráter temporário, somente pelo prazo original, o direito à outorga da prestação de serviço de táxi".

Diante do exposto, divirjo do relator para julgar IMPROCEDENTE o pedido formulado nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade.

É como voto.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código F14E-95A6-FD90-143F e senha 8612-203B-4556-DE87

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.337 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: MUNICÍPIO DE UNAÍ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO DE UNAÍ
AM. CURIAE.	: SINDICATO PROFISSIONAL DOS MOTORISTAS DE TAXI NO ESTADO DO ESPIRITO SANTO-SINDTAVI-ES
ADV.(A/S)	: ANGELA MARIA CYPRIANO

VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Tem-se ação direta reveladora de controvérsia alusiva à compatibilidade, ou não, com a Constituição Federal, do artigo 12-A, parágrafos 1º, 2º e 3º, da Lei nº 12.587/2012, a disciplinar a transferência, a terceiros e sucessores legítimos, da outorga do direito à exploração de serviços de táxi.

O transporte individual de passageiros é atividade econômica prestada visando o interesse público. O tema envolvido não é novo, considerada a jurisprudência do Supremo, no que afastada a aplicação do artigo 175 da Lei Maior.

A norma atacada, a versar política de mobilidade urbana, prevê a outorga do aludido direito a qualquer interessado que atenda os requisitos exigidos pelo Poder Público no âmbito local, surgindo impróprio concebê-lo sob o ângulo da personalidade.

Na esteira da lição de Pontes de Miranda, os direitos da personalidade constituem prerrogativas inerentes à pessoa, objetivando a tutela de atributos como a vida, a dignidade e a honra:

> O direito de personalidade como tal não é direito sobre a própria pessoa: é o direito que se irradia do fato jurídico da personalidade (= entrada, no mundo jurídico, do fato do nascimento do ser humano com vida).
>
> [...]
>
> Direitos de personalidade são todos os direitos necessários à realização da personalidade, à sua inserção nas relações jurídicas. O primeiro deles é o da personalidade em si mesma, que bem se analisa no ser humano, ao nascer, antes do registo do nascimento de que lhe vem o nome, que é direito de personalidade após o direito de ter nome, já esse, a seu turno, posterior, logicamente, ao direito de personalidade como tal." (MIRANDA, Pontes de. Direito de personalidade. *Direito de família*: direito matrimonial (Existência e validade do casamento). Atualizado por Rosa Maria Barceto Borriello ds Andrade Nery. 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 68-69. Coleção Tratado de Direito Privado: parte especial; 7.)

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 89B5-9188-102B-CFC0 e senha EC03-2332-25BF-F069

Afastada a premissa da indisponibilidade própria aos direitos personalíssimos, mostra-se passível de transferência, em vida ou com a morte, o direito à exploração de serviços de táxi.

Divirjo do Relator para julgar improcedente o pedido.

É como voto.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 89B5-9188-102B-CFC0 e senha EC03-2332-25BF-F069

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.337
PROCED. : DISTRITO FEDERAL
RELATOR : MIN. LUIZ FUX
REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE. : MUNICÍPIO DE UNAÍ
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO DE UNAÍ
AM. CURIAE. : SINDICATO PROFISSIONAL DOS MOTORISTAS DE TAXI NO ESTADO DO ESPIRITO SANTO-SINDTAVI-ES
ADV.(A/S) : ANGELA MARIA CYPRIANO (6107/ES)

Decisão: Após os votos dos Ministros Luiz Fux (Relator) e Cármen Lúcia, que conheciam da ação e julgavam procedente o pedido formulado para declarar inconstitucionais os parágrafos 1°, 2° e 3° do artigo 12-A da Lei n° 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, com a redação dada pela Lei n° 12.865/2013; e dos votos dos Ministros Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Marco Aurélio, que julgavam improcedente o pedido, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Dias Toffoli (Presidente). Plenário, Sessão Virtual de 22.5.2020 a 28.5.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 0993-2A8C-8EE3-8181 e senha 6011-9310-BC0A-C1C2

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.337
PROCED. : DISTRITO FEDERAL
RELATOR : MIN. LUIZ FUX
REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE. : MUNICÍPIO DE UNAÍ
ADV.(A/S) : PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO DE UNAÍ
AM. CURIAE. : SINDICATO PROFISSIONAL DOS MOTORISTAS DE TAXI NO ESTADO DO ESPIRITO SANTO-SINDTAVI-ES
ADV.(A/S) : ANGELA MARIA CYPRIANO (6107/ES)

Decisão: Após os votos dos Ministros Luiz Fux (Relator) e Cármen Lúcia, que conheciam da ação e julgavam procedente o pedido formulado para declarar inconstitucionais os parágrafos 1°, 2° e 3° do artigo 12-A da Lei n° 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, com a redação dada pela Lei n° 12.865/2013; e dos votos dos Ministros Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Marco Aurélio, que julgavam improcedente o pedido, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Dias Toffoli (Presidente). Plenário, Sessão Virtual de 22.5.2020 a 28.5.2020.

Decisão: O Tribunal, por maioria, conheceu da ação e julgou procedente o pedido formulado, para declarar inconstitucionais os parágrafos 1°, 2° e 3° do artigo 12-A da Lei n° 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, com a redação dada pela Lei n° 12.865/2013, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Marco Aurélio e Dias Toffoli. Plenário, Sessão Virtual de 19.2.2021 a 26.2.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E60A-A997-0B59-954F e senha 9A31-16CE-9C2E-C03F