



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

PROCESSO N.º 70072177355 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

**REQUERIDOS: CÂMARA MUNICIPAL DE TAQUARA E
MUNICÍPIO DE TAQUARA**

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR LUIZ FELIPE BRASIL
SANTOS**

MANIFESTAÇÃO FINAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Taquara. Parágrafos 10 e 11 do artigo 8º e artigos 12, 65, 66, 73 e 76, todos da Lei Municipal n.º 5.834, de 23 de março de 2016. Permissão para exploração do serviço de transporte de passageiros - táxis. Dispositivos impugnados que preveem autorização para que os permissionários do serviço que já se encontravam em atividade permaneçam na função, preenchidos requisitos, bem como possam transferir a permissão originária aos seus herdeiros ou a terceiros. Ausência de prévio processo licitatório, indispensável por se tratar de serviço público. Irrelevância de a lei vergastada guardar eventual simetria com a legislação federal, em face da evidente supremacia da Constituição em relação à



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

legislação infraconstitucional. Precedentes jurisprudenciais. Violação ao disposto nos artigos 8º, “caput”, e 163, “caput”, da Constituição Estadual, combinados com os artigos 5º, “caput”, e 175, “caput”, da Constituição Federal.
MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça, objetivando a retirada do ordenamento jurídico dos parágrafos 10 e 11 do artigo 8º e dos artigos 12, 65, 66, 73 e 76, todos da **Lei n.º 5.834**, de 23 de março de 2016, **do Município de Taquara**, que *dispõe sobre o serviço público de transporte individual por Táxis no Município de Taquara e dá outras providências*, por afronta ao disposto nos artigos 8º, *caput*, e 163, *caput*, da Constituição Estadual, combinados com os artigos 5º, *caput*, e 175, *caput*, da Constituição Federal (fls. 04/23¹).

O Procurador-Geral do Estado, regularmente citado², pugnou pela manutenção dos artigos questionados (fls. 147/148).

O Prefeito Municipal de Taquara³ e a Câmara Municipal de Taquara⁴, devidamente notificados, ficaram-se silentes (certidão da fl. 149).

Vieram os autos ao Ministério Público.

É o breve relatório.

¹ E seus anexos documentos (fls. 24/121).

² Fls. 142/143.

³ Fls. 131, 136/137 e 138/139.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

2. Inicialmente, calha ser reprisado que, anteriormente, o Procurador-Geral de Justiça ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70067053314, volvendo-se contra o artigo 5º e parágrafos da **Lei Municipal n.º 1.153**, de 17 de dezembro de 1987, do **Município de Taquara**, com as alterações da **Lei Municipal n.º 1.493/92**, da **Lei Municipal n.º 1.512/92**, da **Lei Municipal n.º 1.942/96** e, especialmente, da **Lei Municipal n.º 4.083/08**, todas do **Município de Taquara**, tendo sido julgado extinto o feito em questão, pela perda superveniente do seu objeto, diante da revogação expressa da normativa vergastada pela lei aqui em exame, em decisão assim ementada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.153/1987, COM AS ALTERAÇÕES DAS LEIS NºS 1.493/92, 1.942/96 E 4.083/08 DO MUNICÍPIO DE TAQUARA. POSTERIOR REVOGAÇÃO. PERDA DO OBJETO. EXTINÇÃO DA AÇÃO. A ação direta de inconstitucionalidade deve ser extinta, sem julgamento do mérito, por perda do objeto, quando a legislação municipal atacada vier a ser revogada por lei posterior, durante a tramitação desta ação. Extinção do feito, sem julgamento do mérito, com base no artigo 485, VI, do CPC. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EXTINTA, SEM JULGAMENTO DO MÉRITO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70067053314, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Angela Terezinha de Oliveira Brito, Julgado em 15/08/2016)

No curso da ação antes noticiada, foi editada a lei ora parcialmente questionada, versando sobre a mesma matéria: o

⁴ Fls. 130, 132/133 e 134/135.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

serviço público de transporte individual de passageiros, **reproduzindo**, linhas gerais, **os vícios outrora apontados**.

Tal quadro fático sugere a intenção de burlar a jurisdição constitucional da Corte Estadual.

3. No mérito, merece integral acolhimento a presente ação, impondo-se reiterar os fundamentos já lançados na exordial, os quais se deixam de transcrever para evitar tautologia.

A Constituição da República, efetivamente, ao tratar da prestação de serviços públicos, sob regime de concessão ou permissão, preceitua que:

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

A Carta da Província, por sua vez, estabelece:

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

Dessa forma, forçoso reconhecer a necessidade de prévia licitação para a transferência da titularidade na prestação do serviço público telado também em sede municipal, nos termos do artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual:

Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Não obstante, a obrigatoriedade de prévia licitação para a delegação do serviço público de transporte individual de passageiros, inserida na legislação municipal em apreciação, acaba por se tornar inócua diante do teor das regras ora impugnadas, acima destacadas, porquanto ensejam que os permissionários que já se encontravam em atividade prossigam na execução do serviço e transfiram a permissão aos seus herdeiros (*causa mortis*) ou a terceiros (*inter vivos*), perpetuando *sine die* a delegação, sem submissão a certame licitatório.

De tal sorte, os artigos da lei aqui questionados não são passíveis de aproveitamento, visto que padecem de vício de inconstitucionalidade de ordem material, por ferirem o princípio da obrigatoriedade de prévia licitação para delegação de serviços públicos, exigência de matriz constitucional consagrada no *caput* do artigo 163 da Constituição Estadual, em simetria ao artigo 175 da Carta Federal.

As permissões, embora concedidas de forma unilateral e precária, são *intuitu personae*, o que inviabiliza a substituição do permissionário, a transferência do serviço ou do uso permitido a outrem, sem o prévio consentimento do permitente, aquiescência essa que está condicionada, pelas normas constitucionais transcritas, à realização de prévio procedimento licitatório.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

De outro norte, a obrigatoriedade de prévio procedimento licitatório também é exigida para as transferências ou as prorrogações das licenças ora em vigor no âmbito municipal, a despeito do advento da Lei Federal n.º 12.865/13⁵, que alterou a Lei Federal n.º 12.587/12⁶, uma vez que a edição da referida normativa federal é posterior à Carta Constitucional e ofende materialmente às suas disposições, as quais são soberanas na espécie, diante da consabida supremacia da Constituição.

De fato, tratando-se, como se verifica, de exigência de porte constitucional, não afasta a mácula apontada na exordial a circunstância de a União Federal ter editado norma em descompasso com a Constituição Federal, visto que o parâmetro para controle da constitucionalidade das normas não é a legislação federal, mas, sim, a própria Carta Política, não se podendo conferir supremacia, que é da Constituição, à legislação infraconstitucional.

⁵ Dispõe a Lei 12.865/2013:

Art. 27 A *Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, passa a vigorar com as seguintes alterações:*

“*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.*” (NR)

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

⁶Autorizando a dispensa de licitação em se tratando de procedimento relacionado com o transporte individual de passageiros e prevendo a manutenção do serviço de transporte via táxi aos herdeiros ou sucessores, sem que haja a submissão ao prévio procedimento licitatório.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Como assevera o Ministro Luís Roberto Barroso⁷:

A lógica do raciocínio é irrefutável. Se a Constituição é a lei suprema, admitir a aplicação de uma lei com ela incompatível é violar sua supremacia. Se uma lei inconstitucional puder reger dada situação e produzir efeitos regulares e válidos, isso representaria a negativa de vigência da Constituição naquele mesmo período, em relação àquela matéria. A teoria constitucional não poderia conviver com essa contradição sem sacrificar o postulado sobre o qual se assenta. Daí porque a inconstitucionalidade deve ser tida como uma forma de nulidade, conceito que denuncia o vício de origem e a impossibilidade de convalidação do ato.

Na mesma linha, os seguintes julgados do Órgão Especial Estadual:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SERVIÇO DE TÁXI. TRANSFERÊNCIA POR ATO SINGULAR OU MORTIS CAUSA. LICITAÇÃO. MODULAÇÃO DE EFEITOS DO RECONHECIMENTO DA INCONSTITUCIONALIDADE. A Constituição da República e a Constituição do Estado exigem licitação para a delegação de serviço público de táxi, pelo Município ao munícipe, e é inconstitucional a lei que dispensa a licitação e autoriza a transferência da permissão do serviço de táxi por ato singular ou por sucessão por morte do titular. Os efeitos da declaração de inconstitucionalidade modulam-se em atenção para evitar a interrupção abrupta do serviço, de manifesto interesse local. Unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70067038752, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em 01/08/2016)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS (TÁXI). LEGISLAÇÃO MUNICIPAL PREVENDO A POSSIBILIDADE DE TRANSFERÊNCIA DA OUTORGA/PERMISSÃO PARA O EXERCÍCIO DO

⁷ BARROSO, Luís Roberto. *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. 6ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p.38.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

SERVIÇO EM FAVOR DE TERCEIROS SEM PRÉVIA REALIZAÇÃO DE LICITAÇÃO. LEI MUNICIPAL N.º 11.582/2014. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL, COM REDUÇÃO DE TEXTO. MODULAÇÃO. EFEITOS EX NUNC. SEGURANÇA JURÍDICA E EXCEPCIONAL INTERESSE SOCIAL. Inconstitucionalidade do artigo 10, § 10, incisos I, II, III, IV, V e VI; a parte final do artigo 14; a parte final do inciso I do artigo 15; os artigos 90, só na parte final; 91, só em relação ao inciso III; 96 e 98; bem como, por arrastamento, dos artigos 97, 99, 100, 102, 103 e 104, este só com relação à inaplicabilidade dos incisos I e III do artigo 15, todos da Lei nº 11.582/2014, do Município de Porto Alegre, por afronta ao disposto nos artigos 8º, caput, e 163, caput, da Constituição Estadual. Modulação de efeitos, a contar desta sessão de julgamento. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70064123342, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 01/12/2015)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE GARIBALDI. TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS (TÁXI). LEGISLAÇÃO MUNICIPAL PREVENDO A POSSIBILIDADE DE TRANSFERÊNCIA DA OUTORGA/PERMISSÃO PARA O EXERCÍCIO DO SERVIÇO EM FAVOR DE TERCEIROS SEM A REALIZAÇÃO DE LICITAÇÃO. IMPRESCINDIBILIDADE DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. SERVIÇO PÚBLICO. ARTIGO 163 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ARTIGO 175 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. APLICABILIDADE DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS ÀS LEIS MUNICIPAIS. ARTIGOS 1º e 8º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES. 1. A outorga de autorização ou permissão pelo Poder Público para o exercício do serviço público de transporte individual de passageiros (táxi) deve ser precedida por devido processo licitatório, conforme disposto no artigo 163 da Constituição Estadual e no artigo 175 da Constituição Federal. Dispositivos que dão cumprimento aos princípios também insculpidos na Constituição Federal da impessoalidade e da probidade administrativa. Aplicabilidade das disposições das normas constitucionais às leis municipais, nos termos dos artigos 1º e 8º da Constituição Estadual. 2.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Caso em que a Lei Municipal n.º 4.595/14 do Município de Garibaldi, ao autorizar a transferência da outorga/autorização para a prestação do serviço de táxi por terceiros sem a realização de licitação, fere diretamente as normas contidas do artigo 163 da CE/RS e 175 da CF/88. Edição da Lei Federal n.º 12.865/12 que não possui o condão de sobrepor a norma constitucional, sendo também inviável a análise da legalidade da norma em sede de ADIN. Precedentes desta Corte e do Superior Tribunal de Justiça. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.

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

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Idêntica é a compreensão da matéria pelo Superior
Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. PERMISSÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS OU BENS (TÁXI). LEI DISTRITAL Nº 2.496/99. NECESSIDADE DE LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. RECURSO ORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

(RMS 26.302/DF, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 02/09/2008, DJe 13/10/2008)

ADMINISTRATIVO – MANDADO DE SEGURANÇA – LICITAÇÃO – PERMISSÃO TÁXI – AUSÊNCIA – DIREITO LÍQUIDO E CERTO – INEXISTÊNCIA.

1. Inexiste o alegado direito líquido e certo, porquanto não comporta dúvida alguma sobre a necessidade de licitação para permissão da atividade de prestação de transporte por taxímetro.

2. A atividade de prestação de transporte por taxímetro é um serviço público e, como tal, necessita, para ser delegado ao particular, licitação, nos moldes previstos na Lei n. 8.987/95.

3. In casu, não se pôde delegar diretamente, sem licitação, a atividade de exploração de transporte por taxímetro sem licitação ao particular, como fez in casu, sendo nula a transferência assim realizada.

4. Como muito bem pontuou o parecer do MPF: Com efeito, consoante o art. 175 da Constituição Federal/88, 'incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos'. Na mesma esteira, a Lei de Regência das Concessões e Permissões (Lei nº 8.987/95) também impõe a realização de licitação para a ocorrência de permissão. Ora, a redação do art. 175 da CF/88 não abre espaço para a almejada permissão do serviço de transporte para a exploração de táxi SEM o prévio procedimento licitatório; ao contrário, a convalidação de tais permissões SEM observância das formalidades exigidas, pela Administração Pública (que, frise-se, deve compromisso maior com os princípios da legalidade, moralidade, publicidade,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

impessoalidade e eficiência), vem justamente de encontro à finalidade constitucional conferida ao regime da licitação pública, que visa propiciar igualdade de condições e oportunidades para todos os que querem contratar obras e serviços com a Administração, além de atuar como fator de transparência e moralidade dos negócios públicos.

5. Precedentes: AROMS 15688/RJ Rel. Min. Francisco Falcão, DJ. 20.10.2003 e REsp 623197/MG Rel. Min. José Delgado, DJ 8.11.2004. Recurso ordinário improvido.

(RMS 19.091/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/10/2007, DJ 17/10/2007, p. 268)

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SERVIÇO MUNICIPAL DE TRANSPORTE (TÁXI). NECESSIDADE DE LICITAÇÃO. PERMISSÃO E CONCESSÃO DE SERVIÇOS. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. SÚMULA 126/STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO.

(...)

3. A delegação de serviço público de transporte por meio do táxi pressupõe a realização de licitação desde a Constituição da República de 1988, em razão de sempre haver limitação do número de delegatários e o manifesto interesse na exploração daquela atividade pelos particulares, seja pela via da permissão, seja pela via da autorização. A propósito, tratando-se de delegações de caráter precário, por natureza, não há falar em direito adquirido à autorização ou à permissão concedidas antes de 5/10/1988.

(...)

5. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp 1115508/MG, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/03/2011, DJe 07/04/2011)

4. Pelo exposto, requer o Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul seja julgado procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade dos parágrafos 10 e 11



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

do artigo 8º e dos artigos 12, 65, 66, 73 e 76, todos da **Lei n.º 5.834**, de 23 de março de 2016, **do Município de Taquara**, por ofensa ao disposto nos artigos 8º, *caput*, e 163, *caput*, da Constituição Estadual, combinados com os artigos 5º, *caput*, e 175, *caput*, da Constituição Federal, observada a modulação dos efeitos.

Porto Alegre, 6 de março de 2017.

FABIANO DALLAZEN,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

CN/DFM/MPM