



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

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**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Taquara. Permissão para exploração do serviço de transporte de passageiros - táxis. Lei n.º 6.013, de 03 de outubro de 2017, que ‘altera o art. 66 e incluiu o art. 66-A na Lei Municipal n.º 5.834, de 23 de março de 2016’. Inexistência de perda parcial do objeto da ação. Norma alterada, sem modificação substancial do seu teor, cuja inconstitucionalidade persiste na nova redação, a ensejar seu exame, em prol da instrumentalidade do processo. Precedentes jurisprudenciais em casos análogos. Ausência de prévio processo licitatório, indispensável por se tratar de serviço público. 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.



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

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. 04/23 e documentos das fls. 24/121).

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

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

O *Parquet* lançou manifestação final pela procedência do pedido (fls. 154/166).

A Câmara de Vereadores de Taquara impugnou a certificação do transcurso de seu prazo *in albis* e postulou a devolução do interregno processual (fls. 169/172).

Na sequência, Abel de Jesus Amaro de Mattos e os demais taxistas taquarenses postularam sua habilitação no feito como terceiros interessados ou, alternativamente, como *amicus curiae* (fls. 179/185).



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

O Prefeito Municipal de Taquara, por sua vez, noticiou que as informações solicitadas foram prestadas equivocadamente por meio físico, requerendo o seu recebimento por meio eletrônico. O Chefe do Poder Executivo, na mencionada peça processual, sustentou que a norma atacada foi promulgada nos limites do poder legiferante da Câmara de Vereadores, bem como está em consonância com a Lei Federal n.º 12.587/2012. Destacou, ainda, que os dispositivos guerreados preservaram a continuidade do serviço público e resguardaram a situação dos atuais taxistas. Mencionou, também, que a exploração do serviço de táxi não caracteriza serviço público, sendo prescindível prévia licitação, bem como possível a transferência das autorizações pelo prazo de até cinco anos (fls. 208/213).

Foi deferida pelo Juízo a devolução do prazo para a Câmara de Vereadores de Taquara, admitidos os taxistas como *amicus curiae* e recebidas as informações prestadas por meio físico pelo Chefe do Poder Executivo daquela comuna (fls. 218/219).

Abel de Jesus Amaro de Mattos e outros argumentaram que os dispositivos atacados estão em consonância com os artigos 12 e 12-A da Lei Federal n.º 12.587/2012, que autorizam a transferência da permissão, bem como não afrontaram o princípio da licitação e o artigo 8º da Constituição Estadual. Aduziram, ainda, a constitucionalidade das permissões concedidas pela anterior legislação e a possibilidade de cessão da permissão na hipótese de incapacidade do permissionário. Alternativamente, em



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

caso de procedência do pedido, postulam a modulação dos efeitos para declará-los a partir do trânsito em julgado (fls. 235/241).

A Câmara de Vereadores Taquarense, por sua vez, reiterou os argumentos do Município e agregou, ainda, que os guerreados dispositivos não perpetuaram as permissões concedidas, pois estabelecem prazos específicos, bem como não violaram os mencionados artigos da Carta Provincial e Republicana (fls. 244/250).

O *Parquet* lançou nova manifestação final pela procedência do pedido (fls. 255/269).

O Município de Taquara, na sequência, informou a promulgação da Lei Municipal n.º 6.013, de 06 de outubro de 2017, que alterou o artigo 66 da Lei Municipal n.º 5.834, de 23 de março de 2016, bem como incluiu o artigo 66-A no mencionado diploma legal, objeto do presente processo objetivo (fls. 277/278). Acostou documento (fls. 279/280).

Retornaram os autos com vista.

É o relatório.

2. O Prefeito Municipal de Taquara, no petitório ora acostado¹, informa a ocorrência de **modificação legislativa** no artigo 66 da Lei Municipal n.º 5.834, de 23 de março de 2016 - um dos dispositivos atacados no presente processo objetivo - cuja redação original era a seguinte:

¹ Fls. 277/278.



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

Art. 66. Os licenciados ou permissionários prosseguirão na titularidade e na execução do serviço por prazo indeterminado, até a morte da pessoa natural, permitida, então, a transmissão da permissão aos herdeiros legítimos ou meeiros, com base no direito sucessório, pessoa essa que poderá explorar a delegação pelo prazo máximo de 420 (quatrocentos e vinte) meses, não prorrogável.

A aludida **Lei Municipal n.º 6.013**, de 06 de outubro de 2017, alterou o artigo 66 da Lei Municipal n.º 5.834/2016, bem como introduziu o artigo 66-A no mesmo ato normativo (fls. 279/280), *in verbis*:

LEI MUNICIPAL Nº 6.013, DE 06 DE OUTUBRO DE 2017.

Altera o Art. 66 e inclui o Art. 66-A na Lei Municipal nº 5.834, de 23 de março de 2016.

Art. 1º Fica alterado o Art. 66 da Lei Municipal sob o nº 5.834, de 23 de março de 2016, que passa a ter a seguinte redação:

“Art. 66. Os atuais licenciados ou permissionários prosseguirão na titularidade e na execução do serviço pelo prazo de 15 (quinze) anos.”

Art. 2º Fica incluído o Art. 66-A na Lei Municipal nº 5.834, de 23 de março de 2016, com a seguinte redação:

Art. 66-A. No caso de falecimento do licenciado ou permissionário, sendo pessoa natural, e no período previsto pelo art. 66, será permitida a transmissão da permissão aos herdeiros legítimos ou meeiros, com base no direito sucessório, pessoa essa que poderá explorar a delegação pelo prazo máximo de 15 (quinze) anos, não prorrogável.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



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

Consoante se verifica pelo teor do novo regramento, a alteração legislativa não promoveu modificação significativa no ato normativo impugnado, que conserva o mesmo vício outrora apontado.

De fato, a atual redação do artigo 66 do ato normativo vergastado permitiu o prosseguimento dos atuais permissionários pelo prazo de 15 (quinze) anos e a transmissão aos seus herdeiros por igual prazo, afastando, por via oblíqua, a possibilidade de concorrência no serviço de transporte público individual de passageiros, que permanece como monopólio de um determinado grupo de pessoas por largo lapso temporal, nos termos do ato normativo questionado originariamente.

Em homenagem à instrumentalidade do processo, urge que a ação persista em sua integralidade, inexistindo impedimento para o julgamento da ação, na esteira da orientação esposada pelo Supremo Tribunal Federal, contida no Informativo n.º 824, relativa à Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2418/DF, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, julgada em 04 de maio de 2016, *in verbis*:

PLENÁRIO

Fazenda Pública e atuação em juízo - I

O Plenário, por maioria, julgou improcedente pedido formulado em ação direta ajuizada em face dos artigos 4º e 10 da Medida Provisória 2.102-27/2001. O art. 4º acrescentara



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

os artigos 1º-B e 1º-C à Lei 9.494/1997 (“Art. 1º-B. O prazo a que se refere o “caput” dos arts. 730 do Código de Processo Civil, e 884 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, passa a ser de trinta dias. Art. 1º-C. Prescreverá em cinco anos o direito de obter indenização dos danos causados por agentes de pessoas jurídicas de direito público e de pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos”). Já o art. 10, também impugnado na ação, inserira parágrafo único ao art. 741 do CPC/1973 (“Para efeito do disposto no inciso II deste artigo, considera-se também inexigível o título judicial fundado em lei ou ato normativo declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal ou em aplicação ou interpretação tidas por incompatíveis com a Constituição Federal”). A Corte destacou, de início, que não teria havido a perda de objeto da ação, relativamente ao parágrafo único do art. 741 do CPC/1973, revogado pela Lei 13.105/2015, que estatui um novo Código. A matéria disciplinada no referido dispositivo teria recebido tratamento normativo semelhante, embora não igual, nos §§ 5º a 8º do art. 535 e nos §§ 12 a 15 do art. 525 do novo CPC. As alterações sofridas pela norma em questão — que cuidaram apenas de adjetivar o instituto da inexigibilidade por atentado às decisões do STF — não teriam comprometido aquilo que ela teria de mais substancial, ou seja, a capacidade de interferir na coercitividade de títulos judiciais. Este seria, de fato, o aspecto objeto de impugnação pelo autor da ação direta, para quem o instituto frustraria a garantia constitucional da coisa julgada. Portanto, não havendo desatualização significativa no conteúdo do instituto, não haveria obstáculo para o conhecimento da ação (ADI 2.501/MG, DJe de 19.12.2008). No mérito, o Plenário afirmou que a ampliação de prazo para a oposição de embargos do devedor pela Fazenda Pública, inserida no art. 1º-B da Lei 9.494/1997, não violaria os princípios da isonomia e do devido processo legal. Isso porque o estabelecimento de tratamento processual especial para a Fazenda Pública, inclusive em relação a prazos diferenciados, quando razoáveis, não constituiria propriamente restrição a direito ou prerrogativa da parte adversa, mas buscaria atender ao princípio da supremacia do interesse público. Por outro lado, a fixação do prazo de trinta dias para a Fazenda apresentar embargos à execução não poderia ser tido como irrazoável. Afinal, tratar-se-ia de prazo



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

idêntico ao que tem o particular para apresentar esses mesmos embargos nas execuções fiscais contra ele movidas pela Fazenda Pública, conforme estatuído pelo art. 16 da Lei 6.830/1980. A rigor, portanto, sequer haveria diferença de tratamento normativo entre as pessoas privadas e as de direito público.

ADI 2418/DF, rel. Min. Teori Zavascki, 4.5.2016. (ADI-2418)

Pela pertinência, transcrevem-se excertos do voto do Relator, Ministro Teori Zavascki, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2418 antes referida, que, de forma percuciente, esclarece que a alteração legislativa recebeu tratamento normativo semelhante, ainda que não idêntico, mantendo seu conteúdo substancial, possibilitando assim seu conhecimento, em conjectura similar à hipótese ora em relevo:

2. Cumpre destacar, antes de mais, que o último dos dispositivos impugnados pelo requerente – o parágrafo único do art. 741 do CPC/73 – foi recentemente revogado pelo Código de Processo Civil de 2015 (Lei 13.105/15). A matéria nele disciplinada recebeu tratamento normativo semelhante, embora não igual, nos §§ 5o a 8o do art. 535 e nos §§ 12 a 15 do art. 525 do novo CPC. A inconstitucionalidade – seja das leis ou atos normativos, bem como da interpretação que lhes tenha sido aplicada em juízo – manteve-se como hipótese autônoma de inexigibilidade de títulos judiciais, especificando-se melhor, **porem, (a) a natureza dos precedentes do Supremo Tribunal Federal elegíveis como paradigmas** (acórdãos proferidos em controle de constitucionalidade concentrado ou difuso; arts. 525, § 12; e 535, § 5o); (b) o momento em que eventual vício poderá ser invocável por impugnação (arts. 525, § 14o; e 535, § 7o, do



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

CPC/15); e (c) a distinção havida entre esta causa de inexigibilidade e a hipótese de cabimento da ação rescisória (arts. 525, § 15; e 535, § 8o, do CPC/15). Apesar das alterações, não se configurou, no ponto, hipótese de prejuízo por perda de objeto. Isso porque as previsões do CPC/15 cuidaram apenas de “adjetivar” o instituto de inexigibilidade por atentado as decisões deste Supremo Tribunal Federal, mas não lhe comprometeram naquilo que ele tem de mais substancial, que é a capacidade de interferir na coercitividade de títulos judiciais. Ora, e é exatamente este o aspecto que é objeto de impugnação pelo requerente, para quem o instituto frustra a garantia constitucional da coisa julgada. Portanto, não havendo desatualização significativa no conteúdo do instituto, entendo que não há obstáculo para o conhecimento da ação, conclusão que não é estranha a jurisprudência deste Plenário (ver, por todas, a ADI 2501, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 19/12/08).

Em idêntico toar, a posição do Supremo Tribunal Federal no Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.581-3/SP, Relator Ministro Joaquim Barbosa, julgada em 28.09.2005, entendendo não estar prejudicada uma ADI proposta contra o artigo 100 da Constituição Estadual de São Paulo, cujo texto fora revogado pela Emenda Constitucional n.º 19, a qual, no entanto, em nada alterou o *sentido da norma*. A ementa está assim redigida:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AGRAVO REGIMENTAL. ALTERAÇÃO NÃO-SUBSTANCIAL DA NORMA IMPUGNADA. INEXISTÊNCIA DE PREJUDICIALIDADE. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. É correta decisão monocrática que entende não



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

prejudicada ação direta de inconstitucionalidade em virtude de sobrevinda de alteração legislativa não-substancial da norma impugnada. Nova redação que não altere o sentido e o alcance do dispositivo atacado não implica a revogação deste, de sorte que permanece viável o controle concentrado de constitucionalidade. Agravo regimental a que se nega provimento.

Também o Tribunal Pleno Estadual assim já se pronunciou, em caso inteiramente análogo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.062/07, DO MUNICÍPIO DE PIRAPÓ. REVOGAÇÃO EXPLÍCITA DA LEI OBJETO DA AÇÃO POSTERIORMENTE AO AJUIZAMENTO. LEI POSTERIOR. TEXTO LEGAL IDÊNTICO AO DA LEI REVOGADA. EXAME DA CONSTITUCIONALIDADE NO MESMO PROCESSO. ADMISSIBILIDADE. PRECEDENTE DO STF (ADI 2.581-3/SP, REL. MIN. JOAQUIM BARBOSA): "... nova redação que não altere o sentido e o alcance do dispositivo atacado não implica a revogação deste, de sorte que permanece viável o controle concentrado de constitucionalidade". AUTORIZAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES EM FUNÇÕES PERMANENTES. AGENTES DE SAÚDE. AUSÊNCIA DO PRESSUPOSTO DA TEMPORARIEDADE PARA A CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES. INADMISSIBILIDADE. CONHECERAM E JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70023682982, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 29/09/2008)

A doutrina recomenda a mesma solução jurídica, consoante preleciona Juliano Taveira Bernardes²:

² *Controle Abstrato de Constitucionalidade : Elementos materiais e princípios processuais.* São Paulo: Saraiva, 2004, p. 268.



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

É recomendável, portanto, a incorporação da ideia de que o controle incide sobre a norma. Com isso evitam-se alguns inconvenientes – que serão adiante estudados –, como a extinção do processo nos casos em que o legislador, nitidamente para se furtar à fiscalização, revogue o ato normativo questionado por meio de diploma que possua dispositivo equivalente àquele revogado e a partir do qual se possa extrair a mesma norma antes atacada; bem assim problemas relacionados com o ataque a disposições reproduzidas em múltiplos diplomas.

Com tais aportes, a **Lei Municipal n.º 6.013**, de 06 de outubro de 2017, não conduziu à perda parcial do objeto da ação, tendo em vista que os vícios constitucionais apontados na peça exordial não foram suprimidos pela novel legislação, que não atende aos parâmetros constitucionais de referência, postos no artigo 175 da Constituição Federal³ e no artigo 163 da Constituição Estadual⁴, porquanto o serviço de transporte por táxi na municipalidade permanecerá sob o monopólio de um determinado grupo de pessoas pelo período de quinze anos, nos moldes do ato normativo originariamente impugnado.

3. 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 do artigo 8º e dos artigos 12, 65, 66, 73 e 76, todos da **Lei n.º 5.834**,

³ 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.

⁴ 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.



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

de 23 de março de 2016, e, por arrastamento, da **Lei n.º 6.013**, de 06 de outubro de 2017, ambas **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.

Porto Alegre, 23 de outubro de 2017.

CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

CN/ARG