



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

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL:**

**O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** no fim assinado, no uso de
suas atribuições constitucionais, com fundamento no artigo 129,
inciso IV, da Constituição Federal, combinado com o artigo 95,
parágrafo 2º, inciso II, da Constituição Estadual, promove a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

tendo por objeto a **Lei nº 1.052, de 16 de outubro de 2006, do
Município de Imbé**, que *estabelece normas para concessão de
veículos de aluguel (táxi) e dá outras providências*, pelas seguintes
razões de direito:

I – DO OBJETO DA IMPUGNAÇÃO

Pretende o Ministério Público:



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

a) a declaração de inconstitucionalidade integral da Lei nº 1.052/2006 do Município de Imbé, ante a contaminação sistêmica de seu objeto pelo regime jurídico de concessão de serviço público, em afronta à livre iniciativa e à natureza de serviço privado de utilidade pública da atividade de táxi;

ou, subsidiariamente:

b) o reconhecimento da inconstitucionalidade dos seguintes preceitos:

b.1) do artigo 1º (*caput* e §§ 1º e 2º), em sua totalidade, por erro de classificação jurídica e instituição de barreira à livre iniciativa;

b.2) do artigo 4º, *caput*, com redução de texto, para excluir a expressão *verificada a necessidade de operação*;

b.3) do artigo 4º, § 5º, com redução de texto, para excluir a expressão *ou com a transferência da concessão*;

b.4) do artigo 4º, § 6º, em sua totalidade, por impor publicidade institucional obrigatória em bem privado;

b.5) do artigo 5º (*caput* e parágrafos), em sua totalidade, por instituírem a transferência *inter vivos e causa mortis* da outorga ;

b.6) do artigo 7º, § 1º, alínea ‘c’, em sua totalidade, por exigir tempo mínimo de residência e domicílio para o exercício da atividade;



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

b.7) do artigo 17, com redução de texto, para excluir a expressão *ficando condicionado a limitação do seu número as exigências do serviço*;

b.8) do artigo 18, inciso I, em sua totalidade;

b.9) do artigo 20 e seu Parágrafo Único, em sua totalidade, por fixarem limite numérico à frota e fórmula populacional de reserva de mercado;

b.10) do artigo 40, inciso V, em sua totalidade, por arrastamento; e

c) também subsidiariamente, a **fixação de interpretação conforme a Constituição** quanto aos **artigos 1º, 4º, 5º, 7º, 12, 13, 18, 20, 25, 28, 29, 30, 31, 37, 38 e 40**, para que, onde se lê ‘concessão’, ‘concessionário’ ou ‘serviço público’, entenda-se, respectivamente, ‘**autorização**’, ‘**autorizatário**’ e ‘**serviço de utilidade pública**’, tratando-se de ato administrativo vinculado ao preenchimento dos requisitos técnicos e de segurança previstos na norma.

1. A Lei nº 1.052/2006, do Município de Imbé, ora impugnada, está vazada nos seguintes termos:

LEI MUNICIPAL Nº 1.052, DE 16/10/2006

ESTABELECE NORMAS PARA CONCESSÃO DE VEÍCULOS DE ALUGUEL (TÁXI) E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

JADIR FOFONKA, PREFEITO MUNICIPAL DE IMBÉ, ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, no uso de suas atribuições legais FAÇO SABER que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:



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

CAPÍTULO I - DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º A concessão e a exploração de veículos de aluguel (táxi) no âmbito do Município de Imbé constitui um serviço público a ser prestado mediante delegação da Secretaria Municipal de Transporte e Trânsito e passa a obedecer às normas estabelecidas pela presente Lei.

§ 1º É da competência da Secretaria Municipal de Transporte e Trânsito, planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, delegar e controlar a prestação de serviço público de táxi no Município de Imbé.

§ 2º A delegação de autorizações e aumento da frota de veículos para o serviço de transporte individual de passageiros só será autorizada após estudos que comprovem sua viabilidade técnica e econômica.

§ 3º Considera-se veículo de aluguel (táxi), para efeitos desta Lei, todo o veículo automotor destinado a transporte individual de passageiros, com capacidade máxima de 04 (quatro) passageiros, mediante tarifa fixada por Decreto do Executivo Municipal, segundo critérios e normas estabelecidas nesta Lei.

§ 4º Considera-se "Praça de Estacionamento", local pré-estabelecido que será ocupado pelos concessionários definidos pelo órgão competente do Poder Executivo.

§ 5º Considera-se "Ponto de Estacionamento Livre", local onde quaisquer dos detentores da exploração do serviço no município poderá ocupar, desde que observado o número máximo de veículos designado para o local.

Art. 2º Os veículos táxis serão dotados de 04 (quatro) portas, assim consideradas para efeitos de embarque e desembarque de passageiros, não se referindo ao compartimento de carga (porta malas).

Parágrafo único. Os proprietários dos veículos terão 36 (trinta e seis) meses, a contar da publicação dessa Lei, para adotar a nova padronização visual do veículo o qual deverá possuir a cor branca e numeração do veículo. (AC) (parágrafo acrescentado pelo art. 1º da Lei Municipal nº 1.675, de 25.08.2015)

Art. 3º Os veículos táxis deverão estar equipados de aparelho taxímetro, que mostre de forma visível ao passageiro, durante o itinerário, a progressão do custo do serviço.

CAPÍTULO II - DAS CONCESSÕES DE LICENÇAS

Art. 4º Compete ao Chefe do Executivo Municipal a homologação para a concessão de licença de táxi, verificada a necessidade de operação.



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

§ 1º O veículo táxi apresentado pelo concessionário para iniciar a atividade não poderá ter mais de 08 (oito) anos de fabricação, podendo permanecer no serviço, até o limite máximo de 10 (dez) anos da data de fabricação.

§ 2º Fica assegurado ao concessionário do táxi, devidamente licenciado, o direito de substituí-lo em qualquer mês do exercício por outro veículo desde que de fabricação mais recente, estando em perfeito estado de conservação e atenda as disposições desta Lei, assegurado o direito a mesma praça ou ponto de estacionamento livre. Em caso plenamente justificável ser-lhe concedido autorização para substituição por carro de ano inferior, desde que não ultrapasse oito anos de fabricação.

§ 3º A substituição prevista no parágrafo anterior deverá ser efetivada no máximo em 30 (trinta) dias a contar da data em que o veículo a ser substituído for retirado de circulação, ficando o proprietário sujeito a perda da concessão caso não cumpra o prazo determinado.

§ 4º Em caso de impossibilidade do cumprimento do prazo determinado no parágrafo anterior, deve o proprietário comparecer à Prefeitura para protocolar pedido de prorrogação do prazo, juntando documentação que comprove essa impossibilidade, a fim de que seja analisada a possibilidade de prorrogação pelo prazo máximo de 30 (trinta) dias.

§ 5º O contemplado com a concessão ou com a transferência da concessão, somente poderá operar após ter sido o veículo aprovado por vistoria procedida por engenheiro mecânico credenciado pela Secretaria Municipal de Transporte e Trânsito ou por mecânica autorizada da marca fabricante do veículo e recolher aos cofres municipais a taxa no valor correspondente ao alvará anual.

§ 6º O concessionário deverá disponibilizar o espaço do vidro traseiro para publicidade e divulgação de eventos do município. (AC) (parágrafo acrescentado pelo art. 2º da Lei Municipal nº 1.675, de 25.08.2015)

Art. 4º-A O Serviço de Táxi adaptado caracteriza-se como um serviço de transporte especial de passageiros, com a finalidade de atender as exigências individuais ou coletivas de deslocamentos das pessoas com necessidades especiais, portadores de deficiência física temporária ou permanente, idosos e outros, estando submetido, no que couber, às mesmas normas municipais relativas ao serviço de automóveis de aluguel - táxi. (AC) (artigo acrescentado pelo art. 3º da Lei Municipal nº 1.675, de 25.08.2015)

Art. 4º-B A prestação do serviço de táxi adaptado deverá ser feita por veículos adaptados com plataforma elevatória na extremidade traseira ou lateral, conforme planta do equipamento a ser aprovada pelo órgão municipal competente, bem como conter as seguintes características: (AC) (artigo acrescentado pelo art. 3º da Lei Municipal nº 1.675, de 25.08.2015)



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

§ 1º Identificação mediante afixação de adesivo do símbolo indicativo universal de sua utilização por pessoas portadoras de deficiência física, na traseira e tampa frontal.

§ 2º Ter capacidade para transportar até dois acompanhantes, além do motorista.

§ 3º O serviço de táxi de que trata esta Lei deverá ser prestado 24 (vinte e quatro) horas por dia, inclusive finais de semana e feriados.

Art. 4º-C Os critérios para a distribuição dos veículos adaptados serão regulamentados por decreto do Poder Executivo. (AC) (artigo acrescentado pelo art. 3º da Lei Municipal nº 1.675, de 25.08.2015)

CAPÍTULO III - DAS TRANSFERÊNCIAS E EXTINÇÃO DE LICENÇAS

Art. 5º A requerimento do concessionário poderá ser solicitada à transferência da concessão.

§ 1º O concessionário que transferir sua licença somente poderá se habilitar à obtenção de outra, decorridos no mínimo cinco anos, a contar da efetivação da transferência.

§ 2º Não será permitida transferência de licenças para veículo de mais de oito anos de fabricação.

§ 3º A licença será extinta pelo desaparecimento do concessionário mediante comprovação pela municipalidade através de expediente investigatório, ou ainda por sentença condenatória judicial transitada em julgado com pena restritiva de liberdade cujo crime seja em decorrência do uso da referida concessão de licença. (NR) (redação estabelecida pelo art. 1º da Lei Municipal nº 1.149, de 06.11.2008)

§ 4º A concessão de que trata essa lei também é transferível, a viúva e/ou companheira ou aos seus respectivos herdeiros, no caso de falecimento do concessionário. (AC) (parágrafo acrescentado pelo art. 1º da Lei Municipal nº 1.149, de 06.11.2008)

CAPÍTULO IV - DAS VISTORIAS DOS VEÍCULOS

Art. 6º A operação dos veículos de aluguel (táxi) dependerá do perfeito estado de conservação do veículo, que será atestado em vistoria efetuada conforme previsto no parágrafo 5º do artigo 4º desta Lei, realizada uma vez ao ano, sempre na primeira quinzena do mês de dezembro, com prazo para realização de no máximo até o último dia útil do mês.

§ 1º A vistoria prevista, no caput deste artigo, tem por objetivo verificar as condições mecânicas, elétricas, de lataria, pintura e requisitos básicos de higiene, segurança, conforto e estética, pela natureza a que se destina e é condição preliminar para concessão e/ou renovação do alvará.



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

§ 2º *As vistorias correrão sempre por conta do proprietário, fornecendo o engenheiro credenciado ou empresa autorizada da marca do automóvel, laudo sobre as condições do veículo, que deverá ser apresentado ao órgão competente do Executivo Municipal.*

§ 3º *O veículo que não satisfizer as normas exigidas na vistoria, necessitando de reparos ou reformas, terá sua licença temporariamente suspensa, tendo o proprietário o prazo máximo de 60 (sessenta) dias para proceder aos reparos necessários no veículo, sob pena de perder definitivamente a licença.*

§ 4º *Após serem feitos os reparos necessários, somente será liberada a licença do veículo, mediante apresentação de novo laudo de vistoria, comprovando as perfeitas condições do veículo.*

§ 5º *O Município providenciará na retirada de circulação, em caráter definitivo, daquele veículo táxi que no termo desta Lei, não tenha mais condições de utilização ou não tenha recebido satisfatoriamente os reparos ou reformas exigidos.*

§ 6º *O automóvel de aluguel que não apresentar a vistoria, dentro do prazo legal, terá suspensa sua licença de circulação para o exercício, salvo motivo de força maior devidamente comprovada, que será apurada.*

§ 7º *Todo o táxi em operação deverá colocar em lugar visível no veículo o certificado fornecido pelo Município, onde constará a data de liberação do veículo e da última vistoria, bem como o alvará de circulação.*

CAPÍTULO V - DOS REQUISITOS PARA CONCESSÃO E CONDUÇÃO DO VEÍCULO

Art. 7º O interessado na concessão de licença para operar com veículo de aluguel deverá se cadastrar na Secretaria Municipal de Transporte e Trânsito, onde fornecerá seus dados pessoais e outros exigidos para o pretendido.

§ 1º *São requisitos indispensáveis aos candidatos à concessão:*

- a) Certidão Negativa de Débitos junto à Fazenda Municipal;*
- b) Cédula de Identidade e CPF;*
- c) Comprovante de residência, onde comprove ser morador do Município à pelo menos dois anos, efetuado através de contas de luz, água, telefone ou contrato de locação de imóvel, este último registrado em cartório;*
- d) Alvará de folha corrida expedida pela Comarca de Tramandaí e da última cidade de residência, caso resida neste município a menos de 05 (cinco) anos.*

§ 2º *São requisitos necessários aos concessionários de veículos de aluguel (táxi) para cadastro junto a Secretaria Municipal de Transporte e Trânsito:*

- a) Certificado de propriedade do veículo;*
- b) Certidão Negativa de Débitos junto à Fazenda Municipal;*



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

- c) 2 (duas) fotos 3x4;
- d) Carteira Nacional de Habilitação;
- e) Alvará de folha corrida expedida pela Comarca de Tramandaí e da última cidade de residência, caso resida neste município a menos de 05 (cinco) anos e o que tenha fornecido por ocasião da inscrição para concessão tenha sido expedido há mais de 90 (noventa) dias.

§ 3º Todo condutor de Veículo de aluguel (táxi) quando em serviço deverá estar devidamente cadastrado junto ao órgão competente, apresentando a seguinte documentação:

- a) Carteira Nacional de Habilitação, com as informações previstas no parágrafo 5º do art. 147 da Lei 9.503/97 (CTB);
- b) Cédula de Identidade e CPF;
- c) 2 fotos 3x4;
- d) Comprovante de residência;
- e) Alvará de folha corrida expedida pela Comarca de Tramandaí e da última cidade de residência, caso resida neste município a menos de 05 (cinco) anos.

f) Declaração firmada pelo concessionário autorizando o credenciamento de motorista para condução do veículo.

§ 4º Independente do vínculo junto ao concessionário, sempre que um determinado motorista for afastado de suas funções, deverá o concessionário comunicar por escrito o fato ao setor competente, no prazo de até 05 (cinco) dias úteis, para fins de baixa do cadastro e efetuar a devolução do crachá de identificação.

§ 5º O órgão competente municipal emitira um crachá de identificação para todo o condutor de veículo de aluguel, que será de porte obrigatório na execução do serviço e deverá estar fixado em local visível aos passageiros.

Art. 8º Além dos deveres referentes a todo condutor de veículos, o motorista de táxi está obrigado a:

- I - trajar-se decentemente;
- II - aguardar o usuário somente nos limites do ponto de táxi;
- III - acionar o dispositivo de identificação "LIVRE", "OCUPADO", "BANDEIRA 1", "BANDEIRA 2", conforme a condição de operação do veículo;
- IV - conduzir o passageiro até seu destino final, sem interrupção voluntária da viagem;
- V - tratar com urbanidade e polidez os passageiros;
- VI - acomodar e transportar a bagagem do passageiro com segurança;
- VII - facilitar o acesso do passageiro;
- VIII - permitir e facilitar fiscalização por pessoa credenciada pela Secretaria Municipal de Transporte e Trânsito;
- IX - submeter o veículo à vistoria, após reparo decorrente de acidente;

Art. 9º É vedado ao motorista ou proprietário de táxi:

- I - cobrar tarifa acima do valor constante no taxímetro;



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

- II - abandonar o veículo, nas praças ou ponto de estacionamento, sem motivo justificado;*
- III - fazer-se acompanhar de pessoa estranha ao serviço;*
- IV - fazer refeições no interior do veículo;*
- V - conduzir passageiros ou bagagem mantendo a indicação "LIVRE";*
- VI - permitir a colocação de qualquer inscrição, legenda ou publicidade nas partes internas e externas do veículo sem prévia autorização do órgão competente;*
- VII - permutar o veículo sem prévia autorização do órgão competente;*
- VIII - circular com taxímetro defeituoso ou violado;*
- IX - substituir o taxímetro sem prévia autorização do órgão competente;*

Art. 10. Aos benefícios previstos nesta Lei, somente poderá se habilitar o pretendente que comprovar estar com suas obrigações tributárias municipais devidamente quitadas.

CAPÍTULO VI - DAS NORMAS DE FUNCIONAMENTO

Art. 11. Os veículos de aluguel, deverão obrigatoriamente, permanecer na praça de estacionamento onde foi lotado.

Art. 12. Os veículos táxis não poderão ficar afastado do serviço público, salvo nos casos previstos nesta Lei, por período superior a 30 (trinta) dias, ficando sujeito à perda de licença.

Art. 13. O concessionário, por determinação do órgão municipal competente, deverá efetuar plantões noturnos ou excepcionais, não podendo deixar de atender, em no máximo três solicitações sem prévia justificativa, sob pena de autuação e multa, conforme o caso.

Parágrafo único. No caso de denúncia fundamentada de não atendimento de chamada de veículo, o proprietário do mesmo fica sujeito à multa ou perda da licença, conforme o caso.

Art. 14. O táxi é obrigado, sem qualquer ônus para o passageiro, a transportar bagagens, desde que não prejudiquem a segurança ou conservação do veículo, por suas dimensões, natureza ou peso.

Art. 15. O táxi não é obrigado a transportar animais domésticos e, se o fizer, será sob a responsabilidade do passageiro e sem acréscimo à tarifa.

Art. 16. Os veículos utilizados como táxi deverão obedecer às exigências da legislação federal e às da presente Lei.



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

CAPÍTULO VII - DAS PRAÇAS E PONTOS DE ESTACIONAMENTO

Art. 17. Sempre que necessário, através de Decreto, o Executivo Municipal, tomará as medidas necessárias para a fixação, alteração ou supressão de praças ou pontos de estacionamento livre, bem como para distribuição ou redistribuição dos veículos lotados nos mesmos, ficando condicionado a limitação do seu número as exigências do serviço.

Art. 18. Na distribuição dos pontos de táxis serão considerados os seguintes fatores.

I - a limitação do número dos táxis;

II - a boa execução do serviço prestado pelos taxistas, especialmente no que diz respeito às necessidades do sistema geral de transporte viário;

III - o resguardo dos direitos adquiridos pelos mais antigos na exploração do serviço de táxi, de maneira a que os novos proprietários comecem por onde começaram os outros, lotando-se seu veículo em praças ou pontos novos localizados em zonas do Município onde o atendimento do serviço de táxi seja considerado insuficiente.

§ 1º Poderá o órgão municipal competente, atendendo interesse público, determinar plantões noturnos nos pontos de táxis.

§ 2º Independente da determinação prevista no §1º, é obrigatória a fixação nos pontos de táxi, do telefone para contato do concessionário, a fim de atender chamadas fora do horário estabelecido pela autoridade municipal.

§ 3º Fica expressamente proibida a venda ou transferência de praças ou ponto de estacionamento livre.

§ 4º Atendendo as necessidades, poderão ser estabelecidos praças ou pontos de estacionamentos livres, em caráter permanente ou em determinados períodos do ano ou horários, devendo ser limitado o número de veículos a estacionar, em qualquer caso.

Art. 19. É vedado aos motoristas ou proprietários de táxis fazer ponto fora do local determinado pela Secretaria Municipal de Transporte e Trânsito.

Art. 20. Fica estipulado até o ano de 2020 (dois mil e vinte) o número máximo de 40 (quarenta) veículos de aluguel (táxi) dentro do perímetro do Município, divididos em pontos prefixados, com prefixos determinados que devem ser respeitados, incluídos os veículos adaptados. (NR) (redação estabelecida pelo art. 4º da Lei Municipal nº 1.675, de 25.08.2015)



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

Parágrafo único. Após o ano referido no caput do artigo, será nomeada uma comissão, pelo Executivo Municipal, composta por no mínimo 3 (três) e no máximo 6 (seis) integrantes, seguindo a proporcionalidade 2/3 (dois terços) de servidores efetivos do Executivo e/ou do Legislativo, e 1/3 (um terço) de concessionários de táxis indicados pela categoria, sempre sob a presidência de um servidor efetivo do Executivo Municipal. A comissão fixará, de acordo com as exigências do serviço visando a garantir o interesse público, novo número de vagas de táxi no Município. Para assegurar o equilíbrio entre oferta e procura será então adotada a seguinte equação:

$$\frac{\text{POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO}}{500} = \text{N}^{\circ} \text{ DE TÁXI PARA O MUNICÍPIO}$$

Art. 21. O Executivo Municipal, regulamentará por decreto, no prazo de 60 (sessenta) dias após a vigência desta Lei, as praças e pontos livres de estacionamento, número de veículos, bem como nomeará comissão para estudo das tarifas.

CAPÍTULO VIII - DAS TARIFAS, SUA FIXAÇÃO E REVISÃO.

Art. 22. As tarifas cobradas nos táxis, explorados dentro da área municipal, serão fixadas ou revisadas por decreto do Executivo Municipal, ou de acordo com as normas gerais estabelecidas nesta Lei. (Vide DM 1.759/09; DM 2.118/11; DM 2.951/15)

Art. 23. Para cálculo de revisão ou reajustes das tarifas serão considerados, obrigatoriamente, os seguintes fatores: (Vide DM 1.759/09; DM 2.118/11; DM 2.951/15)

I - os custos de operação;

II - a manutenção do veículo;

III - a remuneração do condutor;

IV - a depreciação do veículo;

V - o justo lucro do capital investido;

VI - o resguardo da estabilidade financeira do serviço. Parágrafo único. São elementos básicos para apuração de incidência dos fatores referidos neste artigo:

a) o tipo padrão de veículo empregado, assim considerado aquele que integrar em maior número, a frota de táxi do município;

b) a vida útil do veículo fixado pelas normas técnicas dos fabricantes e tendo em vista as peculiaridades do Município;

c) número médio de passageiros transportados por veículos diariamente levantado pelo controle através da fiscalização municipal;



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

- d) o número médio de corridas realizadas por dia, levantados nos moldes da alínea "c";
- e) o capital investido e diversas despesas, levantadas pela observação direta;
- f) a amortização, assim considerado o percentual correspondente à depreciação do veículo na sua vida útil; g) as despesas de manutenção, recorrentes de reparos e substituição de peças;
- h) o preço dos combustíveis, considerado em função do veículo padrão adotado;
- i) os lubrificantes, exigidos no manual técnico do fabricante do veículo;
- j) os pneus e câmaras, vida útil e custos;
- k) os seguros obrigatórios no que dispõe a legislação Federal, Estadual e Municipal;
- l) os impostos e taxas anuais representados pelos tributos cobrados;
- m) a justa remuneração diária do condutor em função da exploração dos serviços durante o turno diurno e noturno.

Art. 24. Concluídos os estudos nos termos desta Lei, o Executivo Municipal, baseando-se no parecer de comissão, decretará as novas tarifas que vigorarão após 02 (dois) dias da publicação do Decreto, devendo a tabela ser fixada em lugar visível do veículo. (Vide DM 1.759/09; DM 2.118/11; DM 2.951/15)

Parágrafo único. Nos casos de atender corridas para casamento ou enterros, poderá ser combinado com o usuário o preço dos serviços, dentro dos limites razoáveis que será aferido pela autoridade municipal competente.

CAPÍTULO IX - DAS INFRAÇÕES E PENALIDADES

Art. 25. O não cumprimento das obrigações decorrentes de qualquer dispositivo desta Lei, dependendo da infração, implica nas seguintes penalidades:

- I - advertência;*
- II - multa;*
- III - suspensão da concessão;*
- IV - cassação da concessão.*

Parágrafo único. Quando o infrator praticar, simultaneamente duas ou mais infrações ser-lhe-ão, cumulativamente aplicadas às penalidades a elas cominadas.

Art. 26. A pena de advertência será aplicada:

- I - Por escrito, pelo órgão competente, quando em face das circunstâncias ocorrer infração considerada leve.*

Art. 27. A pena de multa será aplicada concomitantemente por reincidências de infrações consideradas leves apuradas e punidas com advertência.



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

§ 1º O grau mínimo da multa será de 25% do salário mínimo regional.

§ 2º Em caso de reincidência da infração, a multa será cobrada em dobro.

§ 3º Em caso de reincidência por 03 (três) vezes, em infração punível por multa a licença do veículo será suspensa por até 30 (trinta) dias, ou cassada definitivamente, conforme o tipo de infração.

§ 4º Constitui reincidência, para os efeitos do § 3º, a repetição da mesma infração, que anteriormente tenha sido aplicada.

§ 5º Verificando abuso, por denúncia fundamentada do usuário, poderá a autoridade municipal determinar a multa e, na reincidência, cassar a licença, sempre depois de efetivada apuração dos fatos.

Art. 28. A competência para aplicação da pena de suspensão e cassação da concessão é ato exclusivo do Chefe do Executivo Municipal, podendo as penalidades de advertência e multa serem aplicadas por ato da Secretaria responsável.

§ 1º Ao concessionário, punido com suspensão ou cassação da concessão, é assegurado o direito de recurso, encaminhado à autoridade que o puniu, dentro do prazo de 30 (trinta) dias, contados da data de notificação da punição.

§ 2º Ao concessionário, punido com advertência ou multa, é assegurado o direito de recurso à autoridade superior, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da data de notificação da punição.

§ 3º Os recursos serão apreciados, dentro do prazo máximo de 30 (trinta) dias, a contar da data do encaminhamento do pedido.

§ 4º Os recursos referidos nos parágrafos deste artigo, terão efeito suspensivo quanto as penalidade de multa, suspensão e cassação da concessão.

§ 5º A cassação da licença procederá com o cancelamento do cadastro do concessionário e seu veículo.

§ 6º A Secretaria Municipal de Transporte e Trânsito deverá oficiar o DETRAN local para proceder à mudança do registro do veículo da categoria aluguel para particular.

§ 7º O concessionário cassado somente poderá reintegrar o sistema, respeitando-se os dispositivos desta Lei, depois de decorrido 02 (dois) anos da cassação.

Art. 29. Todos concessionário de táxi, denunciado por não cumprir as disposições desta Lei terá o prazo de 03 (três) dias úteis, a contar da data da notificação, para apresentar defesa prévia, antes da instauração de Processo Administrativo, a qual será encaminhada a autoridade autora da notificação que a julgará em até 05 (cinco) dias úteis.

Parágrafo único. O concessionário, para efeitos desta Lei, responde pelos atos cometidos por seu motorista independente da infração cometida.



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

Art. 30. O concessionário ou motorista de táxi que omitir ou inserir declaração falsa ou diversa da que deveria ser escrita em documento ou cadastro exigidos por esta Lei, além de ficar sujeitos as penas previstas no Código Penal, será multado no valor de 100% do salário mínimo regional e terá, conforme o caso, suspensa ou cassada sua concessão.

Art. 31. Os taxímetros serão fiscalizados de acordo com as normas fixadas pelo Instituto Nacional de Pesos e Medidas.

Parágrafo único. Constatado vício no taxímetro, além da multa prevista no artigo anterior, o veículo será retirado de circulação e a licença suspensa até o seu conserto, sendo em caso de dolo comprovado, cassada definitivamente a concessão.

Art. 32. O táxi que não satisfazer os requisitos da vistoria periódica ou aquele cuja licença for suspensa por qualquer motivo, deverá ter seu taxímetro lacrado de forma a impedir o trabalho de seu condutor, até que seja liberado em nova vistoria ou por decisão do órgão competente, nos termos desta Lei.

Art. 33. O condutor de táxi não poderá negar-se a transportar passageiros, sob pena de sanções, salvo nos casos previstos em Lei.

Art. 34. Todo táxi é obrigado a encostar-se nas praças ou pontos onde estão lotados, nos horários normais, diurno e noturno, conforme estabelecido pelo Executivo Municipal através de decreto.

Art. 35. O não cumprimento da obrigatoriedade referida no artigo anterior, por 03 (três) dias consecutivos ou alternados na semana, sujeitará o infrator à perda da licença automaticamente, sendo retirado o veículo da praça, salvo motivo comprovado.

Art. 36. É obrigatório o uso do prefixo no luminoso do carro identificando se o veículo pertence à frota do Município, isoladamente ou com outra forma designada pelo órgão competente.

Art. 37. A Comissão para revisão de tarifas previstas nesta Lei serão compostas por no mínimo 3 (três) e no máximo 6 (seis) integrantes, seguindo a proporcionalidade 2/3 (dois terços) de servidores efetivos do Executivo e/ou do Legislativo, e 1/3 (um terço) de concessionários de táxis indicados pela categoria, sempre sob a presidência de um servidor efetivo do Executivo Municipal.

CAPÍTULO X - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 38. O Concessionário tem o prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias a contar da publicação da presente Lei para se



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

adequar às normas descritas e prazo de 90 (noventa) dias para realização de cadastro na Secretaria Municipal de Transporte e Trânsito.

Parágrafo único. A inobservância do disposto no caput deste artigo implicará na cassação da licença.

Art. 39. Os prazos previstos nesta Lei, quando não mencionados, serão considerados dias corridos.

Art. 40. A Secretaria Municipal de Transporte e Trânsito fica autorizada, através da Secretaria Municipal da Fazenda, a cobrar do concessionário, tarifas relativas:

I - cadastro de veículo;

II - cadastro do proprietário e do condutor credenciado;

III - segunda via de qualquer documento;

IV - certidões;

V - transferência de concessão.

Art. 41. As Praças e Pontos de Estacionamento Livre bem como, os valores das tarifas constantes do art. 40, serão fixadas por decreto.

Art. 42. Revogam-se as disposições em contrário, em especial a Lei nº 518/98.

Art. 43. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

2. PRELIMINARMENTE: DA FONTE DO TEXTO NORMATIVO E DA INÉRCIA DO PODER LEGISLATIVO

A instrução do presente feito pela Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos pautou-se pela busca exaustiva da documentação oficial e do respectivo processo legislativo que originou a norma impugnada. Todavia, imperioso registrar que o Município de Imbé, por meio de sua Câmara de Vereadores, manteve-se em silêncio contumaz diante das sucessivas requisições ministeriais.



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

A cronologia das diligências demonstra o esforço institucional para a obtenção dos dados: foram expedidos os Ofícios nº 175/2024, 01/2025 e 41/2026 (anexos a presente exordial), sendo este último recebido pessoalmente pelo Presidente da Casa Legislativa, sem que houvesse qualquer resposta conclusiva ou o encaminhamento dos documentos solicitados. Tal omissão foi devidamente certificada pela Secretaria da Subprocuradoria-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul (SUBJUR) em 27 de abril de 2026.

Diante do silêncio do ente público e da necessidade de resguardar a supremacia da Constituição, a presente ação utiliza como parâmetro o texto da Lei Municipal nº 1.052/2006 extraído do portal mantido pela empresa CESPRO - Processamento de Dados.

Ademais, a vigência e a eficácia do texto legal ora vergastado foram expressamente confirmadas por meio de Certidão de Vigência assinada pelo então Presidente do Legislativo Municipal em 24 de dezembro de 2024. Consta, ademais, na plataforma CESPRO que atualmente a norma permanece vigente.

Portanto, o material colhido oferece a segurança jurídica necessária para o processamento do controle concentrado de constitucionalidade.

3. APORTES INTRODUTÓRIOS (Da Teleologia da Norma)

A análise sistêmica da **Lei Municipal nº 1.052/2006 do Município de Imbé** revela que a teleologia da norma - sua finalidade precípua e premissa central - gravita em torno de um



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

único e indissociável eixo: a regulamentação da atividade de táxi **sob o regime estrito de concessão de serviço público**¹. Logo no seu artigo 1º, a legislação enuncia que a exploração de veículos de aluguel constitui “serviço público a ser prestado mediante delegação”, estruturando, a partir desse marco, toda uma complexa teia normativa própria dos regimes concessórios estatais (exigências de viabilidade, transferência de concessões, limitação artificial de frota, etc.).

Ocorre que, como será detidamente demonstrado e aprofundado nos tópicos de mérito desta petição inicial, essa premissa basilar é inconstitucional. A jurisprudência pátria consolidada, precipuamente a do Supremo Tribunal Federal, já assentou de forma pacífica que o transporte individual de passageiros (táxi) possui natureza jurídica de *serviço privado de utilidade pública* - submetido ao poder de polícia e à autorização do ente estatal -, mas que não se confunde com o conceito de serviço público propriamente dito, impassível, portanto, das amarras do regime de concessão e de fechamento de mercado.

Diante desse vício congênito que contamina o núcleo duro da lei, calha afastar, desde logo, a pertinência da preservação do diploma normativo mediante a adoção da técnica da *interpretação conforme a Constituição* ou da declaração de nulidade parcial (com ou sem redução de texto).

¹ Aliás, a própria ementa da Lei Municipal é taxativa quanto ao escopo de estabelecer **NORMAS PARA CONCESSÃO DE VEÍCULOS DE ALUGUEL (TÁXI.)**



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

Ainda que se tenha em alta conta o princípio da presunção de constitucionalidade das leis e o esforço hermenêutico de salvamento das normas editadas pelo Poder Legislativo, a aplicação de tais técnicas de controle, no caso vertente, implicaria frontal subversão do escopo da lei impugnada. Haveria patente violação tanto à *mens legis* (o espírito e a finalidade objetiva do texto aprovado) quanto à *mens legislatoris* (a intenção inequívoca do legislador histórico municipal de tratar os taxistas como concessionários de serviço público).

O Supremo Tribunal Federal possui balizas rigorosas quanto aos limites do controle de constitucionalidade, rechaçando a atuação do Poder Judiciário como legislador positivo². O fatiamento

² Ilustrativamente:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ITENS 7, 8 E 9 DA ALÍNEA B DO INCISO II DO ARTIGO 8º DA LEI N. 9.250, DE 26 DE DEZEMBRO DE 1995, COM REDAÇÃO DADA PELA LEI N. 12.469, DE 26 DE AGOSTO DE 2011. LIMITES ANUAIS DE DEDUÇÃO DE DESPESAS COM EDUCAÇÃO, DO CÁLCULO DO IMPOSTO DE RENDA, PARA OS ANOS-CALENDÁRIO DE 2012, 2013 E 2014. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. ATUAÇÃO DA SUPREMA CORTE COMO LEGISLADOR POSITIVO. PRELIMINAR REJEITADA. PRETENSÃO DE SUPRESSÃO DA NORMA DO ORDENAMENTO JURÍDICO, E NÃO CRIAÇÃO DE NORMA PELO JUDICIÁRIO. DIREITO À EDUCAÇÃO. PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA. O RECONHECIMENTO DO DIREITO À EDUCAÇÃO NÃO ENSEJA UM PATAMAR ESPECÍFICO DE DESPESAS DEDUTÍVEIS. DEFERÊNCIA AO PODER LEGISLATIVO. ANÁLISE CONSEQUENCIALISTA. SUPRESSÃO DE LIMITE QUE BENEFICIARIA APENAS A PARCELA DA SOCIEDADE COM MAIOR CAPACIDADE ECONÔMICA. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. 1. É vedada à Suprema Corte, que não deve atuar como legislador positivo, a produção de normas, gerais e abstratas, não contidas no limite semântico do texto interpretado. In casu, não há que se falar em possível atuação como legislador positivo, haja vista que a pretensão consiste na declaração de inconstitucionalidade dos limites de dedução de despesas com educação na base de cálculo de imposto sobre a renda. Não há impossibilidade jurídica no pedido de supressão de norma inconstitucional, mormente se o que se pleiteia é a dedução ilimitada até a elaboração de novos limites pelo Poder Legislativo. Preliminar rejeitada. Precedentes: ADI 6579, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 04-11-2021; ADI 5560, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 18-10-2019. 2. Na Constituição de 1988, entre os direitos e garantias fundamentais, o direito à educação está consignado como direito social. O ensino público gratuito como forma de garantia do direito à educação é coadjuvado, conforme artigo 206, inciso III, da Constituição, pelas instituições privadas de ensino. 3. A iniciativa privada, para exercer livremente essa atividade (artigo 209 da Constituição Federal), deve cumprir as normas

SUBJUR N.º 1503/2024 18



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

da norma - extirpando o vocábulo “concessão” de alguns artigos, mantendo outros e reinterpretando o restante - desfiguraria por completo um arcabouço normativo que foi forjado com uma finalidade única.

A manutenção de fragmentos de uma lei idealizada, do primeiro ao último artigo, para reger a *concessão de um serviço público*, transmutando-os forçosamente para o regime flexível de

gerais da educação nacional e submeter-se à autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público. 4. É obra do legislador infraconstitucional, que criou esse instrumento de incentivo à educação, garantindo o efetivo acesso ao ensino, a inclusão das despesas de educação entre as parcelas dedutíveis da base de cálculo do imposto sobre a renda. 5. A redução da carga tributária erige-se num estímulo para os indivíduos investirem na educação própria e de seus dependentes, efetivando-se o acesso ao direito garantido na Constituição. 6. O direito à educação não implica um patamar específico de teto para dedução de despesas com educação na base de cálculo do imposto de renda. Do mesmo modo, a possibilidade de atuação da iniciativa privada na área da educação não indica que a insuficiência do serviço público deve ser compensada com determinado nível quantitativo de dedução de despesas do cálculo do tributo. 7. Compete ao Poder Legislativo, que possui a atribuição constitucional de regulamentar o imposto sobre a renda e, assim, decidir sobre dedução na base de cálculo, estabelecer o limite a ser observado para as despesas com educação. 8. A função legislativa possui especial relevância em situações nas quais se deve optar por um dos possíveis caminhos de política fiscal, notadamente em se tratando de decisões difíceis quanto ao orçamento estatal e ao montante a ser exigido do contribuinte. A renúncia de receita e o emprego dessas verbas para fomento à educação possuem matiz político-partidário, de tomada de posição sobre a arrecadação e o emprego das finanças públicas para as finalidades do Estado. 9. A deferência à opção política do Legislativo, exercida por meio de edição de norma que veicule opção política dotada de razoabilidade e proporcionalidade, prestigia a via democrática. Precedentes: SL 1425 AgR, sob minha Relatoria, Tribunal Pleno, julgado em 24-05-2021; ADPF 825, Rel. Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, julgado em 03-08-2021; SS 5641 MC-Ref, Relator Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 28-08-2023. 10. Os limites das despesas com educação, para fins de dedução na base de cálculo do imposto sobre a renda, estabelecido nos itens 7, 8 e 9 da alínea “b” do inciso II do artigo 8º da Lei n. 9.250/1995, para os anos-calendário de 2012, 2013 e 2014, não ofendem a Constituição de 1988, considerando que o patamar decorre de legítima opção política do legislador. 11. A declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos ora impugnados implicaria a menor disponibilidade de recursos públicos para o financiamento da educação oficial e maior incentivo de acesso às instituições particulares pela parcela da população que possui maior capacidade contributiva. 12. O sistema de dedução ilimitada, por meio de declaração de inconstitucionalidade dos limites existentes, agravaria a desigualdade na concretização do direito à educação que se busca tutelar na presente via. A análise consequencialista, portanto, reforça a constitucionalidade das normas impugnadas. 13. Ação direta de inconstitucionalidade com pedido julgado improcedente.

(ADI 4927, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 24-03-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 13-05-2025 PUBLIC 14-05-2025)



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

autorização de um serviço privado, faria remanescer no ordenamento jurídico local uma lei “enjambrada”, sistemicamente contraditória e de impossível aplicação prática.

Por essas razões, sendo inviável a correção pontual sem a completa deturpação da vontade legislativa original, impõe-se o ataque à espinha dorsal da norma, culminando na necessária declaração de inconstitucionalidade material *in totum* da Lei Municipal nº 1.052/2006, visto que todos os seus preceitos são umbilicalmente dependentes da premissa matriz inconstitucional.

Noticia-se, todavia, por cautela, que serão deduzidos pedidos subsidiários, acaso o Colendo Pleno deste Egrégio Tribunal de Justiça possua compreensão diversa, o que desde já se compreende com total acatamento e respeito.

4. Do entendimento hodiernamente adotado a respeito do tema - transporte individual de passageiros por táxi - pela Chefia da Instituição

Como é cediço, o transporte individual de passageiros por táxi, em sua acepção tradicional, sempre foi considerado como serviço público.

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

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



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

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.

Essa linha de intelecção vinha sendo, reiteradamente, assentada pela Corte de Justiça Estadual, na esteira dos seguintes precedentes:

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



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

para permissões de táxi no ano de 2015 (fl. 30). Segundo a certidão expedida pela Diretoria de Transportes, somente doze permissões estão sendo utilizadas nestas condições (fl. 36). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE EM PARTE. UNÂNIME.

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

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ. NORMAS PARA EXPLORAÇÃO DE SERVIÇOS DE AUTOMÓVEIS DE ALUGUEL - TÁXI. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO DEVIDO PROCESSO LICITATÓRIO. VÍCIO MATERIAL. INCONSTITUCIONALIDADE. AFRONTA AO ART. 175 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ARTIGOS 8º, CAPUT, E 163, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES DESTES ÓRGÃO AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.

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



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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE DOIS IRMÃOS. TRANSFERÊNCIA DO DIREITO À EXPLORAÇÃO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS (TÁXI) SEM PRÉVIO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. PARÂMETRO DE AFERIÇÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. *Em sede de controle concentrado da constitucionalidade de lei municipal, erige-se como único parâmetro para a sua aferição, a Constituição do Estado, que no caso reprisa a Constituição Federal na exigência formal da prévia licitação para a outorga de permissão ou concessão de qualquer serviço público. Não pode o legislador municipal descumprir essa regra, ainda que sob a razoável justificativa de ter se limitado a reproduzir, na lei local, preceito de lei federal específica para o tema. Repartição horizontal da competência. Princípio da predominância do interesse e conceito a contrario sensu de norma geral.* **2. SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL PRIVADO. LICITAÇÃO.** *A exigência da prévia licitação para a delegação de serviço público a particulares, vem precedida de três eloquentes advérbios de intensidade ("sempre", "necessariamente" e "toda", como se vê, respectivamente, no art. 37 da CF e nas Leis 8.666/93 e 8.987/95), tornando enfática a sua imprescindibilidade. Enquadrando-se o transporte individual privado de passageiros (táxi) na moldura legal do serviço público, sua delegação reclama a formalidade do certame licitatório. Violação do art.163 da Constituição Estadual pela lei municipal, determinante do acolhimento integral da arguição direta de inconstitucionalidade.* **3. INTRANSMISSIBILIDADE DOS DIREITOS DO PERMISSIONÁRIO DE SERVIÇO PÚBLICO.** *O certame licitatório, ao definir aquele que melhor se ajusta ao interesse da Administração, personaliza a posterior contratação, pelo que já não mais poderá operar-se a substituição do contratado, quer através da cessão contratual para outrem da sua posição, quer mortis causa para seus sucessores.* **4. PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE.** *O princípio da impensoalidade, impeditivo da cessão inter vivos da permissão de exercício de determinado serviço público, por igual é obstativo da transmissão, via sucessão universal, do direito intuitu personae do permissionário aos seus herdeiros.* **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.**



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

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

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

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

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

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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE FREDERICO WESTPHALEN. LEI MUNICIPAL N.º 3.305/2008 COM A REDAÇÃO DADA PELAS LEIS MUNICIPAIS N.º 3.313/2008 E N.º 3.602/2010. Exploração do serviço de veículos de aluguel (táxi). Necessidade de prévio procedimento licitatório. Afronta ao disposto nos artigos 8º, "caput", e 163, "caput", da Constituição Estadual, combinados com o artigo 175, "caput", da Constituição Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70056801244,



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

Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Glênio José Wasserstein Hekman, Julgado em 14/04/2014)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS (TÁXI). LEGISLAÇÃO MUNICIPAL PREVENDO A POSSIBILIDADE DE TRANSFERÊNCIA DA OUTORGA/PERMISSÃO PARA O EXERCÍCIO DO SERVIÇO EM FAVOR DE TERCEIROS SEM PRÉVIA REALIZAÇÃO DE LICITAÇÃO. LEI MUNICIPAL N.º 11.582/2014. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL, COM REDUÇÃO DE TEXTO. MODULAÇÃO. EFEITOS EX NUNC. SEGURANÇA JURÍDICA E EXCEPCIONAL INTERESSE SOCIAL. Inconstitucionalidade do artigo 10, § 10, incisos I, II, III, IV, V e VI; a parte final do artigo 14; a parte final do inciso I do artigo 15; os artigos 90, só na parte final; 91, só em relação ao inciso III; 96 e 98; bem como, por arrastamento, dos artigos 97, 99, 100, 102, 103 e 104, este só com relação à inaplicabilidade dos incisos I e III do artigo 15, todos da Lei n.º 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 N.º 70064123342, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 01/12/2015)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTA ROSA. DISPOSITIVOS LEGAIS DISPONDO SOBRE A EXPLORAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS - TÁXI. REGIME DE LICENCIAMENTO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO DEVIDO PROCESSO LICITATÓRIO. VÍCIO MATERIAL. INCONSTITUCIONALIDADE. AFRONTA AO ART. 175 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ART. 163 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES. Segundo reiterado entendimento do colendo Superior Tribunal de Justiça e deste Tribunal de Justiça, afronta a Constituição Federal e a Estadual a transferência ou a prorrogação do direito à exploração de serviços públicos de transporte individual de passageiros - táxi -, sem a prévia licitação. A nova redação do art. 12 da Lei 12.587/2012 (que instituiu as



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

diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana), dada pela Lei 12.865, de 09.10.2013, dando a entender que o serviço de taxi não é um serviço público, mas sim serviço de utilidade pública, não tem o condão de alterar o entendimento consolidado. Dispositivos legais devem ser interpretados em conformidade com a Constituição, não se admitindo que dispositivos constitucionais sejam interpretados à luz da legislação infraconstitucional. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.

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

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



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

*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)

Não obstante, é preciso considerar que o ordenamento jurídico deve espelhar o seu tempo, sofrendo o influxo dos fatos e dos reclames da vida social³.

De tal arte, a partir do advento do serviço de transporte terceirizado de passageiros por via de aplicativos eletrônicos⁴, a concepção tradicional do **serviço público** de transporte de passageiros por táxi, paulatinamente, foi reconfigurada, assumindo novos contornos, evoluindo-se para o conceito de **serviço de utilidade pública**, o qual, ainda que sujeito à regulamentação e ao controle do Poder Público, mediante autorização, independe de licitação, caracterizando-se, portanto, como atividade essencialmente econômica, direcionada ao atendimento do interesse dos contratantes e submetida, em razão de sua natureza, aos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência⁵.

³ A própria concepção de **serviço público** está intimamente relacionada com a noção da figura do Estado em dado momento histórico.

⁴ Uber, 99, Garupa, entre outros.

⁵ O princípio constitucional da livre iniciativa é fundamento da República, norteador da ordem econômica, insculpido no artigo 170, *caput*, da Constituição Federal, nele compreendida, também, a livre concorrência, sendo assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica:

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

(...)

IV - livre concorrência;

(...)



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

Preleciona Daniel Sarmento Leite⁶:

A evolução legislativa evidencia que, ao tratar do transporte público individual de passageiros, o legislador mirou os serviços de táxi. Mas demonstra, também, que, até pela nova ótica do legislador, o serviço de táxi não configura propriamente serviço público, mas sim serviço de utilidade pública, que são institutos diferentes. O serviço público, como visto, é titularizado pelo Estado, mas pode ser eventualmente prestado por particulares, mediante concessão ou permissão, sempre precedidas de licitação pública, nos termos do art. 175 da Constituição. Já o serviço de utilidade pública se enquadra no campo da atividade econômica, mas se sujeita a intensa regulação e fiscalização estatal, em razão do interesse público inerente à sua prestação.

Discorre Celso Antônio Bandeira de Mello⁷:

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

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

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

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

(...)

V - convivência da livre concorrência com a economia estatal;

(...)

⁶ SARMENTO, Daniel. *Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros: O “caso Uber”*. Rio de Janeiro: 2016, p. 27.

⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de apud SARMENTO, Daniel. op. cit., p.28.



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

implícito, mas transparente, o propósito de excluir o transporte individual de passageiros da categorização de serviço público

Essa mudança de posição doutrinária e jurisprudencial teve como marco regulatório a entrada em vigor da Lei Federal n.º 12.587/2012, com as alterações promovidas pela Lei Federal n.º 12.865/2013, que instituiu as diretrizes da Política Nacional da Mobilidade Urbana, a qual, em seu artigo 12 dispõe, *in verbis*:

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

A respeito, esclarece José dos Santos Carvalho Filho⁸:

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

(...)

No que se refere à atividade de transporte público individual de passageiros, como é o caso dos táxis, a lei primitivamente qualificou como serviço público prestado sob permissão (art. 12), endossando o entendimento de alguns autores sobre a natureza do serviço. A Lei n.º 12.865, de 9.10.2013, alterou o citado dispositivo, passando a caracterizar a atividade como serviço de utilidade pública, disciplinado e fiscalizado pelo

⁸ *Manual de Direito Administrativo*, 30. ed. rev. atual. e ampl. - São Paulo: Atlas, 2016, pp. 475-476.



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

Município, com atendimento às respectivas exigências administrativas, alteração sugere claramente que tal serviço tem natureza preponderantemente privada, permitindo-se deduzir-se que o consentimento estatal se formaliza por autorização, e não por permissão, a despeito da errônea denominação que ainda subsiste em algumas leis anacrônicas, sobretudo de caráter local.

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

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

Consoante anota Daniel Sarmiento⁹:

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

⁹ SARMENTO, Daniel. Parecer. *Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros: O 'caso Uber'*. 2015.



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

aos agentes econômicos e à sociedade, que sofrerão os efeitos da restrição imposta.

Na mesma linha, transcreve-se parte do acórdão proferido pelo Desembargador Túlio de Oliveira Martins¹⁰, debruçando-se sobre a necessidade de coexistência das várias modalidades de transporte remunerado de passageiros, como método para a melhoria da prestação do serviço ao consumidor final:

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

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

Logo, hodiernamente, não se pode imputar ao serviço de transporte individual remunerado de passageiros a qualidade de serviço público essencial¹¹, na acepção empregada pelo artigo 30, inciso V, da Constituição Federal¹².

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

¹¹(...) *Mas “o que é serviço público?”, indagava Ruy Cirne Lima, mestre de todos nós; e responde: “serviço público é todo o serviço existencial, relativamente à sociedade ou, pelo* SUBJUR N.º 1503/2024 *33*



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

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

Art. 2º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios executarem obras e serviços públicos por meio de concessão e permissão de serviço público, sem lei que lhes autorize e fixe os termos, dispensada a lei autorizativa nos casos de saneamento básico e limpeza urbana e nos já referidos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e Municípios, observado, em qualquer caso, os termos da Lei nº 8.987, de 1995.

(...)

§ 3º Independe de concessão ou permissão o transporte:

(...)

menos assim havido num momento dado, que, por isso mesmo, tem de ser prestado aos componentes daquela, direta ou indiretamente, pelo Estado ou outra pessoa administrativa.” (Princípios de Direito Administrativo – pág. 82- RT- sexta edição)

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

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

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

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

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

¹² Art. 30. *Compete aos Municípios:*

(...)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

SUBJUR N.º 1503/2024



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

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

Na explicitação do texto constitucional, pois, a lei transcrita assevera que o transporte de pessoas, em caráter privado, independe de concessão ou permissão. Vale dizer: o transporte de pessoas, em caráter privado, por não ser serviço público, não está submetido à concessão ou à permissão oriunda do Poder Público, a contrário senso do disposto no artigo 175 da Carta Federal¹³, bastando, para a sua perfectibilização, a mera autorização estatal, caracterizando os denominados “serviços públicos autorizados”, que demandam prévia autorização para o seu exercício, desde que cumpridas as exigências prescritas em lei específica.

A respeito da autorização, assevera Helly Lopes Meirelles¹⁴:

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

A seu turno, José dos Santos Carvalho Filho¹⁵ pontifica:

¹³ 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.

¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 37 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 446.



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

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

A posição ora alinhavada restou consolidada por ocasião da decisão prolatada pelo Ministro Gilmar Mendes, em 30 de junho de 2017, no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n.º 1.002.310/SC, que alterou os parâmetros até então vigentes em relação ao tratamento constitucional dado ao tema:

Agravo regimental no recurso extraordinário. 2. Ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça estadual. 3. Serviço de transporte individual de passageiro. Táxis. Prorrogação das atuais autorizações ou permissões que estiverem com o prazo vencido, ou em vigor por prazo indeterminado, por 15 anos, admitida prorrogação por igual período. 4. Serviço de utilidade pública prestado por particular. Não caracterização como serviço público. 5. Inaplicabilidade do art. 175 ou do art. 37, XXI, da Constituição Federal. Inexigibilidade de licitação. 6. Necessidade de mera autorização do Poder Público para a prestação do serviço pelo particular. Competência do

¹⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 22 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009, p. 425.



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

Município para estabelecer os requisitos autorizadores da exploração da atividade econômica. 7. Precedente do Plenário desta Corte: RE 359.444. Inteligência do art. 12-A da Lei 12.587/2012, com a redação dada pela Lei 12.865/2013. 8. Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE 1002310 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 30/06/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-170 DIVULG 02-08-2017 PUBLIC 03-08-2017)

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

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

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

Isso porque, conforme exhaustivamente demonstrado, o serviço de táxis é serviço de utilidade pública, prestado no interesse



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

exclusivo do seu titular, mediante autorização do Poder Público.

Como já demonstrado pela decisão ora agravada, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 359.444, Rel. Min. Carlos Veloso, redator para o acórdão Min. Marco Aurélio, Pleno, Dj 28.5.2004, ao analisar a constitucionalidade da Lei 3.123/2000 do Município do Rio de Janeiro/RJ – que transformou os motoristas auxiliares de veículos de aluguel a taxímetro em permissionários autônomos, sem a observância de procedimento licitatório –, firmou entendimento no sentido de que não se aplica o art. 175 da Constituição ao serviço de transporte individual de passageiros, tendo em vista não se tratar de serviço que constitua atividade própria da Administração Pública. Afastou-se, nessa esteira, a exigibilidade de procedimento licitatório para a concessão de permissões a taxistas para a prestação do serviço de interesse coletivo. Sublinhou-se, ademais, que o instrumento adequado para a prestação do serviço de transporte individual de passageiros é a simples autorização, a qual, como se sabe, é instrumento precário, que prescinde de licitação. Confirma-se, a propósito, trecho do voto do relator, que explicitou bem a questão: “No que concerne à alegação de ofensa ao art. 175 da CF - princípio da licitação – convenceram-me os votos do Ministro Nelson Jobim e Pertence, quando do julgamento da cautelar (acórdão às fls. 275-328), no sentido de que há, aqui, simples autorização ao invés de permissão, certo que a autorização não exige licitação. Também não há falar em ofensa aos princípios da isonomia e da impessoalidade (CF, arts. 5º e 37). É que a autorização, que deve ser pessoal e intransferível e que não exige licitação, assenta-se na discricionariedade administrativa”. Assim, o acórdão recorrido, ao afirmar que “a concessão ou delegação de atividade pública, como é o serviço de táxi, somente pode ser realizado por meio de licitação sob pena de infringência aos princípios da moralidade e igualdade” (eDOC 0, p. 108-109, g.n.), destoa do entendimento firmado por esta Corte, no sentido de que o serviço de transporte individual de passageiro não se caracteriza como serviço público e, portanto, não se subordina ao art. 175 da Constituição Federal, reproduzido pelo art. 137 da Constituição do Estado de Santa Catarina, afastando, por consequência, a exigência de licitação para sua concessão.

Ressalte-se, em acréscimo, que a Lei federal 12.587/2012, promulgada em data posterior ao acórdão proferido pelo



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

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

(...)

Nesses termos, tratando-se o serviço de táxis de serviço de utilidade pública, cuja exploração pelo particular é autorizada pelo Poder Público, cabe à Municipalidade estabelecer os requisitos autorizadores da exploração da atividade econômica de utilidade pública, bem como o modo de escolha do procedimento autorizador do serviço.

E a essa decisão seguiu-se outra, da lavra do Ministro Dias Toffoli, exarada em 06 de novembro de 2017, assim vazada¹⁶:

Ao legislar acerca do tema, o Município atuou no exercício da sua competência para dispor sobre matéria de interesse local (art. 30, inciso I, da Constituição Federal). O interesse municipal na matéria está, inclusive, expresso na Lei federal nº 12.587/2012, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. De acordo com o referido diploma federal, os serviços de transporte individual de passageiros – dentre eles, o táxi (art. 12-A) – são considerados de utilidade pública, devendo ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto,

¹⁶ STF - RE: 774052 SP - SÃO PAULO, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 27/10/2017, Data de Publicação: DJe-251 06/11/2017.



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

de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas” (art. 12, com redação dada pela Lei nº 12.865/2013). A Lei nº 12.587/2012 também determina, no seu art. 12-A, que “[o] direito à exploração de serviços de táxi poderá ser outorgado a qualquer interessado que satisfaça os requisitos exigidos pelo poder público local. Nessa esteira, no julgamento do RE 1002310 AgR, pela Segunda Turma deste Tribunal, foi afirmada a competência do Município para estabelecer os requisitos autorizadores da exploração do serviço de táxi. Eis a ementa do julgado: Agravo regimental no recurso extraordinário. 2. Ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça estadual. 3. Serviço de transporte individual de passageiro. Táxis. Prorrogação das atuais autorizações ou permissões que estiverem com o prazo vencido, ou em vigor por prazo indeterminado, por 15 anos, admitida prorrogação por igual período. 4. Serviço de utilidade pública prestado por particular. Não caracterização como serviço público. 5. Inaplicabilidade do art. 175 ou do art. 37, XXI, da Constituição Federal. Inexigibilidade de licitação. 6. Necessidade de mera autorização do Poder Público para a prestação do serviço pelo particular. Competência do Município para estabelecer os requisitos autorizadores da exploração da atividade econômica. 7. Precedente do Plenário desta Corte: RE 359.444. Inteligência do art. 12-A da Lei 12.587/2012, com a redação dada pela Lei 12.865/2013. 8. Agravo regimental a que se nega provimento” (RE 1002310 AgR, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe de 3/8/17).

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

(...)

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

Publique-se.

Brasília, 27 de outubro de 2017.

Ministro Dias Toffoli.



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

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

Analiso os dois recursos conjuntamente, tendo em vista que o mote central da controvérsia tratada no presente processo é a definição da natureza jurídica da atividade exercida no transporte individual de passageiros, ou seja, a atividade exercida pelos taxistas. Inicialmente, considera-se presumida a repercussão geral sempre que o acórdão recorrido contrariar súmula ou jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 1.035, §3º, do Código de Processo Civil. Cumpre observar que a Lei Federal 12.587/2012, da Política Nacional de Mobilidade Urbana, dispõe em seu artigo 12-A, redação dada pela Lei 12.865/2013, que a exploração da atividade de transporte individual de passageiros configura “serviço de utilidade pública”. Com efeito, o Tribunal de origem adotou os seguintes fundamentos para o deslinde da controvérsia ora suscitada (eDOC 7, p. 146/148): “No mérito, verifica-se que o art. 175 da Constituição da República decreta que “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.” Por seu turno, a Lei 8.987/95 tratou de regular a matéria, alinhada com a Constituição, dispondo o que seria a permissão de serviço público, in verbis: Art. 1º - As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do art. 175 da Constituição Federal, por esta Lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos. Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se: II — concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado. IV — permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica, que demonstre capacidade para seu desempenho, por



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

sua conta e risco. Aplica-se também ao caso à Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro que prevê em seu art. 393, que "O transporte é um direito fundamental da pessoa e serviço de interesse público e essencial sendo seu planejamento de responsabilidade do Poder Público e seu gerenciamento e operação realizados através de prestação direta ou sob regime de concessão ou permissão, assegurando padrão digno de qualidade." Nesse ponto, verifica-se que o juízo a quo dissentiu da orientação firmada na jurisprudência desta Corte, que assentou o entendimento segundo o qual não há falar em violação ao disposto no art. 175 da Constituição Federal, que trata da concessão de serviço público, uma vez que a exploração de transporte individual de passageiros não se encaixa na modalidade de serviço público, a exigir contratação exclusiva por meio de licitação. Trata-se tão somente de "serviço de utilidade pública", cuja autorização para exploração foi delegada ao poder público local. O Plenário desta Corte reconheceu a desnecessidade de submissão a procedimento licitatório para autorização da exploração da atividade de transporte individual de passageiros, nesse sentido ao julgar o RE 359.444, Rel. Min. Carlos Veloso, redator para o acórdão Min. Marco Aurélio, decidiu pela constitucionalidade de lei municipal do Rio de Janeiro que transformou "motoristas auxiliares de veículos de aluguel a taxímetro" em permissionários da atividade. Confira-se a ementa do julgado: "ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PRÁTICA DE ATOS - REGÊNCIA. A Administração Pública submete-se, nos atos praticados, e pouco importando a natureza destes, ao princípio da legalidade. TAXISTA - AUTONOMIA - DIARISTA - DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA - TRANSFORMAÇÃO - LEI MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO Nº 3.123/2000 - CONSTITUCIONALIDADE. Sendo fundamento da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana, o exame da constitucionalidade de ato normativo faz-se considerada a impossibilidade de o Diploma Maior permitir a exploração do homem pelo homem. O credenciamento de profissionais do volante para atuar na praça implica ato do administrador que atende às exigências próprias à permissão e que objetiva, em verdadeiro saneamento social, o endosso de lei viabilizadora da transformação, balizada no tempo, de taxistas auxiliares em permissionários". Corroborando o entendimento ora esposado, confira-se parte de trecho do voto da eminente Min. Ellen Gracie, que discorreu: "O Supremo Tribunal Federal já



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

decidiu, por seu Plenário, que o ato que entrega a prestação do serviço de táxi ao interessado se reveste da natureza jurídica de autorização, não atraindo a exigência da licitação prevista no art. 175 da CF.” (RE 359.444, Rel. Min. Carlos Veloso, redator para o acórdão Min. Marco Aurélio, Plenário, Dje 28.5.2004). No mesmo sentido, confira-se recente julgado da Segunda Turma: “Agravo regimental no recurso extraordinário. 2. Ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça estadual. 3. Serviço de transporte individual de passageiro. Táxis. Prorrogação das atuais autorizações ou permissões que estiverem com o prazo vencido, ou em vigor por prazo indeterminado, por 15 anos, admitida prorrogação por igual período. 4. Serviço de utilidade pública prestado por particular. Não caracterização como serviço público. 5. Inaplicabilidade do art. 175 ou do art. 37, XXI, da Constituição Federal. Inexigibilidade de licitação. 6. Necessidade de mera autorização do Poder Público para a prestação do serviço pelo particular. Competência do Município para estabelecer os requisitos autorizadores da exploração da atividade econômica. 7. Precedente do Plenário desta Corte: RE 359.444. Inteligência do art. 12-A da Lei 12.587/2012, com a redação dada pela Lei 12.865/2013. 8. Agravo regimental a que se nega provimento.” (RE 1002310 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 3.8.2017). Dessa forma, não há falar em violação ao disposto no art. 175 da Constituição Federal. Outrossim, impende ressaltar, que o ato de concessão da autorização não desobriga o administrador municipal de estabelecer os requisitos autorizadores da exploração da atividade econômica privada de interesse público, bem como o modo de escolha dos procedimentos autorizadores do serviço, com a devida observância dos princípios norteadores da moralidade, impessoalidade e legalidade dos atos administrativos. Ante o exposto: a) com apoio na jurisprudência dominante desta Corte, dou provimento ao segundo recurso extraordinário (eDOC 9, pp. 81-101), para afastar a exigência de prévia licitação, na concessão de outorga de serviço de transporte individual de passageiros, nos termos do art. 932, V, b, do CPC c/c art. 21, § 2º do RISTF; e b) julgo prejudicado o primeiro recurso (eDOC 7, pp. 237-245), por perda superveniente do objeto, nos termos do art. 21, IX, do RISTF. Publique-se. Brasília, 27 de setembro de 2017. Ministro Edson Fachin Relator Documento assinado digitalmente



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

(RE 967479, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, julgado em 27/09/2017, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJE-222 DIVULG 28/09/2017 PUBLIC 29/09/2017)

Por isso mesmo, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, sinalizando uma possível mudança de orientação jurídica acerca da temática, quando do julgamento dos Embargos Declaratórios n.º 70076451939, opostos em relação à Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70069257533, muito embora tenha salientado a necessidade de zelo pelo caráter impessoal e isonômico da autorização a ser concedida pelo Poder Público¹⁷, sufragou a tese aqui defendida - **de que o serviço de táxi, apesar de ter utilidade pública e merecer regulamentação pelo Poder Público, não se insere na categoria de serviço público propriamente dito** - em decisão de todo paradigmática, prolatada nos seguintes termos:

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

¹⁷ Consta do acórdão:

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



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

1.002.310 que, nada obstante não tenha efeito vinculante, pode nortear aquela Corte para o julgamento da ADI nº 5.337, que tem como objeto o art. 12-A, §§ 1º a 3º, da Lei nº 12.587/12. 2. **O serviço de táxi, apesar de ter utilidade pública e merecer regulamentação pelo poder público (afecção dos taxímetros, a fixação do preço ou tarifa e a necessidade de autorização prévia pelo ente federado a que está vinculado e etc.), não se insere na categoria de serviço público propriamente dito, especialmente porque os motoristas de táxi são profissionais autônomos, e as empresas de táxi, por sua vez, pessoas jurídicas no exercício de atividade econômica, que atuam no mercado em conformidade com os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, insculpidos no art. 170, caput e inc. IV, da Constituição Federal. Partindo desse raciocínio, está correto afirmar que os serviços de táxi, embora de utilidade pública, diferenciam-se dos serviços públicos propriamente ditos por serem regidos, preponderantemente, por regras de direito privado. 3. O Supremo Tribunal Federal tem compreensão diferente daquela trilhada por este Colegiado, o que poderá, provavelmente, conduzir este colendo Órgão Especial à readequação do seu entendimento. Nesse sentido, destaca-se o julgamento do RE nº 1.002.310. 4. Não é possível a declaração de inconstitucionalidade preconizada pelo proponente na inicial, não sendo exigível a licitação para o serviço de utilidade pública para a exploração dos veículos de aluguel à taxímetro, na medida em que não há ofensa alguma ao princípio posto no inciso XXI do art. 37 e ao art. 175, ambos da CF-88. 5. O provimento da ADI reside no reconhecimento da violação, por parte da legislação impugnada, dos princípios da isonomia e da impessoalidade, tal como previstos no art. 5º e 37 da CF-88 e seu simétrico, o art. 19 da CE-89, em obediência ao comando o art. 8º da CE-89. 6. Os artigos 4º e 5º, da Lei - Rio Grande nº 7.953, de 03NOV15, portanto, padecem de vício material. 7. Modulação dos efeitos, a contar de seis meses da publicação do presente acórdão. 8. Efeito infringente atribuído, para julgar parcialmente procedente a ADI nº 70069257533. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO PARCIALMENTE ACOLHIDOS, COM EFEITO INFRINGENTE. UNÂNIME.**

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



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

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

No caso dos autos, de fato, embora calcado em sólida jurisprudência desse colendo Órgão Especial, o acórdão embargado não levou em conta julgamento do Supremo Tribunal Federal, materializado no RE nº 1.002.310 que, nada obstante não tenha efeito vinculante, pode nortear aquela Corte para o julgamento da ADI nº 5.337-DF, que tem como objeto o art. 12-A, §§ 1º a 3º, da Lei nº 12.587/12. E tal como referi no voto que lancei na ADI nº 70072177355 (cujo julgamento ainda não se ultimou), à luz dos precedentes da Corte Constitucional, o serviço de táxi, embora tenha utilidade pública e mereça regulamentação pelo poder público (aferição dos taxímetros, a fixação do preço ou tarifa e a necessidade de autorização prévia pelo ente federado a que está vinculado e etc.), não se insere na categoria de serviço público propriamente dito, especialmente porque os motoristas de táxi são profissionais autônomos, e as empresas de táxi, por sua vez, pessoas jurídicas no exercício de atividade econômica, que atuam no mercado em conformidade com os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, insculpidos no art. 170, caput e inc. IV, da Constituição Federal¹⁸.

Partindo desse raciocínio, está correto afirmar que os serviços de táxi, embora de utilidade pública, diferenciam-se dos serviços públicos propriamente ditos por serem regidos, preponderantemente, por regras de direito privado. Aliás, fenômenos recentes como os aplicativos Uber, Cabify e 99Táxis se encarregaram de escancarar a aludida realidade. Discorrendo sobre o tema, Hely Lopes Meirelles¹⁹ escreveu:

Serviços autorizados são aqueles que o Poder Público, por ato unilateral, precário e discricionário, consente na sua execução por particular para atender a interesses coletivos instáveis ou emergências transitórias. Fora desses casos, para não fraudar o princípio constitucional da licitação, a delegação deve ser feita mediante permissão ou concessão. São serviços e controlados pela Administração autorizante, normalmente sem regulamentação específica e sujeitos, por

¹⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Pareceres de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 216-8.

¹⁹ *Direito Administrativo Brasileiro*, Malheiros, 30ª edição, p. 391-2.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

índole, a constantes modificações do modo de sua prestação ao público e a supressão a qualquer momento, o que agrava a sua precariedade.

(...).

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

Neste ponto é relevante citar o magistério de José dos Santos Carvalho Filho²⁰, ao alertar para o equívoco em denominar como permissão, aquilo que administrativamente mais bem se define como simples autorização, como no caso o serviço de veículos de aluguel a taxímetro, o que não pode ser objeto de permissão, pois simplesmente não é serviço público de transporte coletivo, mas privado. Acompanhe-se:

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

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

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

²⁰ *Manual de Direito administrativo*. 22ª ed. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2009, p. 425.



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

(...)

No que se refere à atividade de transporte público individual de passageiros, como é o caso dos táxis, a lei primativamente qualificou como serviço público prestado sob permissão (art. 12), endossando o entendimento de alguns autores sobre a natureza do serviço. A Lei nº 12.865, de 9.10.2013, alterou o citado dispositivo, passando a caracterizar a atividade como serviço de utilidade pública, disciplinado e fiscalizado pelo Município, com atendimento às respectivas exigências administrativas. A alteração sugere claramente que tal serviço tem natureza preponderantemente privada, permitindo-se deduzir-se que o consentimento estatal se formaliza por autorização, e não por permissão, a despeito da errônea denominação que ainda subsiste em algumas leis anacrônicas, sobretudo de caráter local. Em nosso entendimento, a alteração foi digna de aplausos e sublinhou o aspecto técnico de que se reveste o serviço, o que, aliás, é abonado por diversos estudos²¹.

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

E como disse ao iniciar o raciocínio, o Supremo Tribunal Federal tem compreensão diferente daquela trilhada por este Colegiado, o que poderá, provavelmente, conduzir este colendo Órgão Especial à readequação do seu entendimento. Nesse sentido, colaciono a emenda do aludido julgamento do RE nº 1.002.310:

Agravo regimental no recurso extraordinário.

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

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

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

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

²¹ Manual de Direito Administrativo, 30ª edição, Atlas, São Paulo, pp. 475-6.



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

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

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

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

(...)

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

Por fim, em ação intentada pelo Procurador-Geral de Justiça, assim decidiu o Tribunal Pleno Estadual:

CONSTITUCIONAL. SERVIÇO DE TÁXI. UTILIDADE PÚBLICA E AUTORIZAÇÃO. ARTIGOS 10, §§ 9.º E 10, 14, 16, I, 91, 92 E 93, LEI N.º 3.199/15 DO MUNICÍPIO DE FLORES DA CUNHA. CONSTITUCIONALIDADE. Não correspondendo o serviço de táxi a serviço público, inobstante reconhecida sua utilidade pública, necessária apenas autorização emanada do Poder Público local, não se afiguram inconstitucionais os §§ 9º e 10, artigo 10, bem como o artigo 14, e inciso I do artigo 16, assim como os artigos 91, 92 e 93 da Lei n.º 3.199/15 do Município de Flores da Cunha.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70078397460, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 22-10-2018)

4.1. Da Inconstitucionalidade Integral por Arrastamento e Inviabilidade de Salvamento da Norma



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

Como se extrai da análise teleológica e sistemática até aqui empreendida, a **Lei Municipal nº 1.052/2006** não padece de meros vícios pontuais, mas de um **erro de premissa** que compromete a higidez de todo o seu arcabouço. Ao definir a atividade de táxi como serviço público próprio e submetê-la ao regime de concessão (Art. 1º, *caput*), o legislador de Imbé forjou uma estrutura normativa cujos capítulos subsequentes - que tratam de transferências, vistorias, requisitos de outorga e limites de frota - são acessórios indissociáveis desse núcleo inconstitucional.

Nesse cenário, a aplicação de técnicas de salvamento, como a interpretação conforme ou a declaração de nulidade parcial, revelar-se-ia inócua e temerária. Extirpar apenas os vocábulos inconstitucionais ou transmutar forçosamente o regime de “concessão” para “autorização” desfiguraria a vontade legislativa original, transformando o Poder Judiciário em **legislador positivo**, prática vedada pelo Supremo Tribunal Federal, como visto alhures.

Portanto, diante da dependência mútua entre a definição inconstitucional do serviço e as normas de sua execução, impõe-se a declaração de **inconstitucionalidade material *in totum*** do diploma fustigado, por via de arrastamento, a fim de expurgar do ordenamento jurídico local uma norma sistemicamente viciada e incompatível com os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência.

5. DOS VÍCIOS MATERIAIS EM ESPÉCIE

(PEDIDOS SUBSIDIÁRIOS)



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

5.1. Do Erro de Regime Jurídico e das Barreiras à Livre Iniciativa (Arts. 1º; 4º, *caput*; 17; 18, I; e 20)

Acaso superada a tese de inconstitucionalidade integral, o que se admite apenas por amor ao debate, subsiste a necessidade de extirpar da Lei Municipal nº 1.052/2006 os dispositivos que, sob o manto de uma pretensa regulação de serviço público, instituem severas e inconstitucionais barreiras à livre iniciativa e à livre concorrência.

Como exaustivamente demonstrado no item 4 desta exordial, o serviço de transporte individual de passageiros (táxi) não se submete ao regime de concessão do artigo 175 da Constituição Federal, mas sim ao regime de **autorização de serviço privado de utilidade pública**. O erro de premissa contido no **artigo 1º** da lei impugnada - que qualifica a atividade como “serviço público a ser prestado mediante delegação” - contamina a validade de todo o sistema de outorgas do Município.

Nesse contexto, a exigência contida no **artigo 4º, *caput***, de que a licença seja precedida de uma “verificação de necessidade de operação”, bem como a fixação de um limite numérico de frota e de uma fórmula populacional de reserva de mercado (**artigo 20 e seu parágrafo único**), configuram nítido dirigismo econômico estatal, voltado a proteger os agentes já estabelecidos em detrimento de novos entrantes.



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

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a **ADPF 449²²**, foi categórico ao assentar que o Poder Público não pode criar escassez artificial em mercados de transporte individual para garantir lucros extraordinários a um grupo restrito de profissionais:

(...) os princípios constitucionais da igualdade (art. 5º, caput), da livre iniciativa (artigos 1º, IV, e 170) e da livre concorrência (art. 173, § 4º) vedam ao Estado impedir a entrada de novos agentes no mercado para preservar a renda de agentes tradicionais. (...)

Na mesma linha, o **Tema 967 da Repercussão Geral (RE 1.054.110)²³** consolidou o entendimento de que restrições desproporcionais à atividade de transporte individual violam o estatuto constitucional das liberdades:

“1. A proibição ou restrição da atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência; e 2. No exercício de sua competência para regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal (CF/1988, art. 22, XI)”.

Dessa forma, os **artigos 17, 18, inciso I, e 20** da norma fustigada, ao condicionarem a prestação do serviço a critérios de “necessidade” e “limitação de número”, afrontam o núcleo essencial da livre iniciativa.

²² (STF - ADPF: 449 DF, Relator.: LUIZ FUX, Data de Julgamento: 08/05/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 02/09/2019)

²³ (STF - RE: 1054110 SP, Relator.: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 09/05/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 06/09/2019)



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

Impõe-se, portanto, a declaração de inconstitucionalidade desses preceitos, com a consequente **interpretação conforme a Constituição** do restante do diploma, para que o Município de Imbé exerça apenas o seu legítimo poder de polícia - fiscalizando requisitos de segurança, higiene e conforto -, sem, contudo, arrogar-se o poder de fechar o mercado ou escolher discricionariamente quem pode ou não exercer a atividade econômica de transporte individual.

Acaso não acolhido o pedido principal de inconstitucionalidade integral, propõe-se, em relação a este bloco temático, o seguinte provimento:

a) Declaração de inconstitucionalidade integral (extirpação):

I) Artigo 1º (*caput* e §§ 1º e 2º): Por definir o serviço como público e sob regime de concessão, contrariando a natureza de serviço privado de utilidade pública (autorização).

II) Artigo 18, inciso I: Por instituir a “limitação do número de táxis” como fator de distribuição de pontos.

III) Artigo 20 e seu Parágrafo Único: Por fixarem o *numerus clausus* da frota e a fórmula populacional (1/500), criando reserva de mercado e escassez artificial.

Todos por violação aos artigos 1º, IV²⁴, e 170, *caput* e inciso IV²⁵, da Constituição Federal de 1988, e aos artigos

²⁴ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)



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

1º²⁶, 8º, caput²⁷ e 157, caput e inciso V²⁸, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, conforme teses fixadas na ADPF 449 e no Tema 967 do STF.

b) Declaração de inconstitucionalidade parcial com redução de texto:

I) Artigo 4º, caput: Para excluir a expressão “*verificada a necessidade de operação*”; e

II) Artigo 17: Para excluir a expressão “*ficando condicionado a limitação do seu número as exigências do serviço*”.

Fundamento: Retirada do ordenamento jurídico de cláusulas de barreira que condicionam o exercício da atividade econômica a critérios discricionários de conveniência e oportunidade do administrador, em afronta à **Livre Iniciativa**.

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

²⁵ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

IV - livre concorrência;

²⁶ Art. 1.º O Estado do Rio Grande do Sul, integrante com seus Municípios, de forma indissolúvel, da República Federativa do Brasil, **proclama e adota, nos limites de sua autonomia e competência, os princípios fundamentais e os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal a todas as pessoas no âmbito de seu território.**

²⁷ Art. 8.º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

²⁸ Art. 157. Na organização de sua economia, em cumprimento ao que estabelece a Constituição Federal, o Estado zelará pelos seguintes princípios:

(...)

V - convivência da livre concorrência com a economia estatal;



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

c) Fixação de interpretação conforme a Constituição:

I) Dispositivos remanescentes: Para que, em toda a extensão da Lei nº 1.052/2006, onde se lê “concessão”, “concessionário” ou “serviço público”, entenda-se, respectivamente, “**autorização**”, “**autorizatório**” e “**serviço de utilidade pública**”.

Objetivo: Preservar a higidez do poder de polícia municipal (fiscalização de segurança e higiene), desvinculando-o, contudo, do regime jurídico de delegação de serviço público próprio.

5.2. Da Inconstitucionalidade das Transferências e da Hereditariedade (Arts. 5º; 4º, §5º; e 40, V)

O Capítulo III da Lei Municipal nº 1.052/2006 institui um regime de patrimonialização da outorga pública que agride frontalmente os princípios da impessoalidade, da moralidade e da isonomia. Ao permitir a transferência *inter vivos* (**artigo 5º, caput**) e, especialmente, a transferência *causa mortis* para viúvas e herdeiros (**artigo 5º, § 4º**), a norma transmuda uma autorização administrativa - que é ato *intuitu personae* - em um bem de herança privado.

Não se desconhece a recente alteração promovida pela **Lei Federal nº 15.271/2025** no artigo 12-A da Política Nacional de Mobilidade Urbana, que passou a admitir a “cessão de direitos decorrentes da outorga”. Todavia, tal inovação legislativa não possui o condão de restaurar a validade de preceitos que o Supremo



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

Tribunal Federal, no julgamento da **ADI 5337²⁹**, já declarou serem **materialmente incompatíveis com a Constituição da República**.

A tese fixada pela Suprema Corte repousa na premissa de que a hereditariedade de outorgas públicas, em uma República, é exceção que fere a impessoalidade e a isonomia. A tentativa de “superação legislativa” (*overruling* legislativo) por meio de lei ordinária federal não altera o parâmetro constitucional de controle. Como bem assentou o Ministro Luiz Fux na referida ADI:

(...)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. (...) 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.(...)

Ademais, a própria redação do novo artigo 12-A federal condiciona a cessão aos termos da **Lei nº 12.468/2011**, exigindo que o cessionário atenda a requisitos profissionais específicos. A lei de Imbé, contudo, vai além e institui um **privilégio hereditário automático**, desvinculado de qualquer processo seletivo impessoal, o que perpetua a escassez artificial do mercado e beneficia apenas um grupo familiar restrito.

Como consectário, o inciso V do artigo 40, ao permitir que a Secretaria Municipal de Transporte e Trânsito cobre

²⁹ (STF - ADI: 5337 DF, Relator.: LUIZ FUX, Data de Julgamento: 01/03/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 25/03/2021)



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

tarifas do “concessionário” também deve ser retirado do ordenamento jurídico, por arrastamento.

Portanto, a despeito da nova moldura legal federal, os dispositivos municipais permanecem eivados de inconstitucionalidade por violarem o **artigo 37, caput**³⁰, e o **artigo 5º, caput**³¹, da Constituição Federal, devendo ser integralmente extirpados do ordenamento jurídico.

5.3. Da Ofensa à Liberdade de Exercício Profissional e ao Direito de Propriedade (Arts. 4º, § 6º e 7º, § 1º, alínea ‘c’)

Por fim, a lei municipal impõe restrições desarrazoadas ao exercício da profissão e ao uso da propriedade privada.

A exigência de residência mínima de dois anos no Município (**artigo 7º, § 1º, alínea ‘c’**) constitui barreira discriminatória que viola a liberdade de trabalho inculpada no **artigo 5º, inciso XIII, da Constituição Federal**³².

³⁰ 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)**

³¹ Art. 5º **Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:**

³² Art. 5º (...)

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;



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

Ademais, o **artigo 4º, § 6º**, ao obrigar o particular a ceder o vidro traseiro de seu veículo para publicidade institucional gratuita do Município, configura nítida violação ao **direito de propriedade (Art. 5º, XXII, Constituição Federal³³)**. O poder de polícia autoriza a fiscalização de segurança, mas não legitima a expropriação do uso econômico ou visual de um bem privado para fins de propaganda estatal sem qualquer contraprestação.

SÍNTESE DOS PEDIDOS SUBSIDIÁRIOS (BLOCOS 5.2 E 5.3)

Para facilitar a prestação jurisdicional, propõe-se:

a) Declaração de inconstitucionalidade integral (extirpação):

I) Artigo 5º (caput e parágrafos): Por violar a impessoalidade e instituir a hereditariedade da outorga (ADI 5337).

II) Artigo 7º, § 1º, alínea ‘c’: Por ofensa à liberdade de exercício profissional e discriminação injustificada.

III) Artigo 4º, § 6º: Por violação ao direito de propriedade e desvio de finalidade do poder de polícia.

IV) Artigo 40, inciso V: Por inconstitucionalidade por arrastamento.

b) Declaração de inconstitucionalidade parcial com redução de texto:

³³ Art. 5º (...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;



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

I) Artigo 4º, § 5º: Para excluir a expressão *ou com a transferência da concessão*, adequando o dispositivo à proibição de alienação da outorga.

Fundamentos: Artigos 5º, *caput*, XIII e XXII; 37, *caput*; e 170, *caput*, da Constituição Federal; e Artigos 8º, *caput*; 19, *caput*; e 157, *caput*, da Constituição Estadual.

6. Pelo exposto, requer o **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** que, recebida e autuada a presente ação direta de inconstitucionalidade, seja(m):

a) notificadas as autoridades municipais responsáveis pela promulgação e publicação dos dispositivos legais em comento, para que, querendo, prestem informações, no prazo legal;

b) citado o Procurador-Geral do Estado, para que ofereça a defesa das normas, na forma do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual;

c) por fim, **julgado integralmente procedente o pedido**, para o efeito de ser declarada a **inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.052/2006 do Município de Imbé**, em sua totalidade, por afronta aos **artigos 1º e 8º, caput, da Constituição Estadual (CE/RS)**, combinados com os **artigos 1º, inciso IV, e 170, caput, da Constituição Federal (CF)**, ante a contaminação sistêmica de seu objeto pelo regime jurídico de concessão de serviço



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

público, em violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência;

d) **subsidiariamente**, caso não acolhido o pedido de inconstitucionalidade integral, seja declarada a **inconstitucionalidade** dos seguintes preceitos:

d.1) do artigo 1º (caput e §§ 1º e 2º), por ofensa aos **artigos 1º e 8º, caput, da CE/RS**, e aos **artigos 1º, IV, e 170, caput e inciso IV, da CF** (Livre Iniciativa e Livre Concorrência);

d.2) do artigo 4º, caput, com redução de texto, para excluir a expressão *verificada a necessidade de operação*, por ofensa aos **artigos 1º e 8º, caput, e 157, caput e inciso V, da CE/RS**, e aos **artigos 1º, IV, e 170, caput e inciso IV, da CF** (Barreira de Entrada e Livre Concorrência);

d.3) do artigo 4º, § 5º, com redução de texto, para excluir a expressão *ou com a transferência da concessão*, por ofensa aos **artigos 1º e 8º, caput, da CE/RS**, e ao **artigo 37, caput, da CF** (Impessoalidade e Isonomia);

d.4) do artigo 4º, § 6º, por ofensa aos **artigos 1º e 8º, caput, e 157, caput e inciso V, da CE/RS**, e aos **artigos 5º, inciso XXII, e 170, caput e inciso IV, da CF** (Direito de Propriedade e Livre Iniciativa);

d.5) do artigo 5º (caput e parágrafos), por ofensa aos **artigos 1º e 8º, caput, da CE/RS**, e aos **artigos 1º,**



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

caput, e **37, caput**, da CF (Princípio Republicano, Impessoalidade e Isonomia);

d.6) do artigo 7º, § 1º, alínea 'c', por ofensa aos **artigos 1º e 8º, caput**, da CE/RS, e ao **artigo 5º, caput e inciso XIII**, da CF (Isonomia e Liberdade Profissional);

d.7) do artigo 17, com redução de texto, para excluir a expressão "*ficando condicionado a limitação do seu número as exigências do serviço*", por ofensa aos **artigos 1º e 8º, caput**, e **157, caput e inciso V**, da CE/RS, e aos **artigos 1º, IV, e 170, caput e inciso IV**, da CF (Livre Concorrência);

d.8) do artigo 18, inciso I, por ofensa aos **artigos 1º e 8º, caput**, e **157, caput e inciso V**, da CE/RS, e aos **artigos 1º, IV, e 170, caput e inciso IV**, da CF;

d.9) do artigo 20 e seu Parágrafo Único, por ofensa aos **artigos 1º e 8º, caput**, e **157, caput e inciso V**, da CE/RS, e aos **artigos 1º, IV, e 170, caput e inciso IV**, da CF (Reserva de Mercado e Oligopolização);

d.10) do artigo 40, inciso V, por inconstitucionalidade por arrastamento, ante a violação dos **artigos 1º e 8º, caput**, e **157, caput e inciso V**, da CE/RS, e aos **artigos 1º, IV, e 170, caput e inciso IV**, da CF.

e) **ainda em caráter subsidiário**, seja fixada interpretação conforme a Constituição quanto aos **artigos 1º, 4º, 5º, 7º, 12, 13, 18, 20, 25, 28, 29, 30, 31, 37, 38 e 40**, da referida lei,



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

para que, em observância aos **artigos 1º e 8º, caput, e 157, caput e inciso V, da CE/RS**, e aos **artigos 1º, IV, e 170, caput e inciso IV, da CF**, onde se lê “concessão”, “concessionário” ou “serviço público”, entenda-se, respectivamente, **“autorização”, “autorizatário” e “serviço de utilidade pública”**.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 09 de maio de 2026.

ALEXANDRE SIKINOWSKI SALTZ,

Procurador-Geral de Justiça.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário).

RCA