



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

**PROCESSO Nº 5203324-45.2025.8.21.7000/RS – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DA
PATRULHA/ RS

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE SANTO
ANTÔNIO DA PATRULHA/ RS

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR HELENO TREGNAGO
SARAIVA**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 10 da Lei n.º 7.940, de 2017, do Município de Santo Antônio da Patrulha, que ‘estabelece normas à licença para a exploração do serviço de transporte público de passageiros da categoria individual - Táxi - na área do Município e dá outras providências’. Autorização para transferência ‘inter vivos’ e ‘causa mortis’ da exploração do serviço de táxi. Alegação de vício de inconstitucionalidade material, por violação aos princípios da isonomia, impessoalidade, moralidade e eficiência que merece acolhida. Entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 5337/DF. Identidade



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

substancial entre o dispositivo legal municipal questionado neste feito e o artigo da legislação federal rechaçado pela Corte Suprema. Desvirtuamento da natureza jurídica da outorga de serviço público, que se converte em bem patrimonial privado em detrimento do interesse público.

PARECER PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **PREFEITO MUNICIPAL DE SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio do artigo 10 da Lei Municipal n.º 7.940/2017, daquela Comuna, que *estabelece normas à licença para a exploração do serviço de transporte público de passageiros da categoria individual - Táxi - na área do Município e dá outras providências*, por contrariar o entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal na ADI 5337/DF e violar princípios constitucionais fundamentais.

O proponente sustentou, em síntese, que a Lei Municipal impugnada encontra-se em desconformidade com a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 5337/DF, julgada em 01/03/2021 e publicada em 25/03/2021, que declarou a inconstitucionalidade dos §§ 1º, 2º e 3º do artigo 12-A da Lei Federal n.º 12.587/2012, os quais permitiam transferência similar de outorgas de serviço de táxi. Argumentou que a decisão da Suprema Corte, com modulação dos efeitos para produzir efeitos a partir de 20/04/2025, tornou vedada a transferência de licenças de táxi em todo o território nacional, inclusive em âmbito municipal. Alegou



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

que os dispositivos municipais questionados violam os princípios da proporcionalidade, isonomia, impessoalidade e eficiência administrativa, além de gerar potenciais efeitos econômicos e sociais perversos. Referiu que o Município encaminhou dois projetos de lei (n.º 205/23 e n.º 183/25) para adequar a legislação municipal ao entendimento vinculante do STF, ambos rejeitados pela Câmara Municipal em 13/11/2023 e 19/05/2025, respectivamente. Postulou, em caráter liminar, a suspensão da eficácia do Capítulo IV e artigo 10 da lei municipal questionada e, ao final, a declaração de sua inconstitucionalidade, com a consequente retirada dos dispositivos normativos do ordenamento jurídico (EVENTO 1).

O pedido liminar foi indeferido (EVENTO 5).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual, pugnando pela sua manutenção, forte no princípio de presunção de sua constitucionalidade, contudo, pontuou, em caso de procedência do pedido, a viabilidade de a *curadoria da norma operar-se com a modulação dos efeitos da decisão, no intuito de conferir segurança jurídica com a preservação das situações consolidadas, em estrita consonância com a jurisprudência consolidada no Supremo Tribunal Federal, notadamente o precedente exarado nos Embargos Declaratórios na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5337, de imperiosa aplicação análoga ao caso da Lei Municipal de Santo Antônio da Patrulha* (EVENTO 15).



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

A Câmara de Vereadores de Santo Antônio da Patrulha, notificada, ficou inerte (EVENTOS 12 e 16).

Vieram os autos ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. O dispositivo impugnado está assim redigido:

LEI MUNICIPAL Nº 7.940, DE 16/11/2017.

*ESTABELECE NORMAS À LICENÇA PARA A
EXPLORAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE
PÚBLICO DE PASSAGEIROS DA CATEGORIA
INDIVIDUAL - TÁXI - NA ÁREA DO MUNICÍPIO
E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.*

(...)

CAPÍTULO IV - DA TRANSFERÊNCIA DA LICENÇA

Art. 10. *A transferência da licença somente será permitida, ouvida a Comissão de Transportes ou Conselho Municipal de Trânsito, nos seguintes casos:*

I - *Por efeito de direito hereditário na forma da Lei Civil, sendo dispensado neste caso o cumprimento do previsto no inciso "II" e no § 1º, deste artigo, devendo ser atendidas às demais exigências previstas nesta Lei, sendo que nos casos de viúvo (a), menor ou incapaz, será permitida dar a transferência a terceiro, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, sob pena de revogação da licença sem qualquer indenização, desde que o mesmo atenda as exigências estabelecidas previstas nesta Lei;*

II - *Para qualquer interessado, após comprovado que o prestador de serviço que a transfere tenha no mínimo 5 (cinco) anos de ponto de táxi, sendo necessário respeitar todas as exigências constantes nesta Lei.*

§ 1º *A transferência da licença, será permitida sem ônus para o taxista que transfere, desde que possua 5 (cinco) anos de licença especial de taxista, devendo somente o taxista que recebe a licença, recolher a taxa de 800 URMs.*

§ 2º *Em caso de troca de ponto envolvendo taxistas, ambos interessados deverão recolher a taxa de 80 URMs. (NR) (redação estabelecida pelo art. 1º da Lei Municipal nº 8.504, de 15.04.2020)*

§ 3º *O prestador de serviço de táxi que transfere a licença não poderá receber nova licença pelo prazo de 05 (cinco) anos, incluindo-se neste*



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

impedimento os parentes de primeiro grau, cônjuges, companheiros ou companheiras;

§ 4º O novo prestador de serviço somente poderá entrar em atividade quando receber o alvará seguidos os trâmites do § 2º do art. 11, desta Lei.

3. O dispositivo em questão estabelece as hipóteses e condições para a transferência de licenças do serviço de transporte individual de passageiros - táxi - no Município de Santo Antônio da Patrulha. A norma municipal prevê duas modalidades de transferência: a primeira, decorrente de direito hereditário na forma da lei civil, dispensando determinadas exigências e permitindo que viúvos, menores ou incapazes transfiram a licença a terceiros no prazo máximo de 30 dias; e a segunda, destinada a qualquer interessado, condicionada ao cumprimento de requisito temporal mínimo de cinco anos de atividade pelo transferente. O regramento estabelece ainda o regime de taxas aplicáveis, os impedimentos para nova obtenção de licença pelo transferente e seus familiares pelo prazo de cinco anos, bem como os procedimentos necessários para que o novo prestador de serviço possa iniciar suas atividades. Dessa forma, a legislação municipal institui um sistema de transmissibilidade das autorizações de exploração do serviço de táxi, tanto a título gratuito quanto oneroso, *inter vivos* e *causa mortis*.

Sucedo que, tal como apontado na exordial, dispositivo análogo, inserto em legislação federal, foi recentemente declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. O acórdão está assim ementado:



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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ARTIGO 12-A, §§ 1º, 2º E 3º, DA LEI 12.587/2012. POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA. EXPLORAÇÃO DE SERVIÇOS DE TÁXI. POSSIBILIDADE DE TRANSFERÊNCIA DA OUTORGA A TERCEIROS E AOS SUCESSORES DO AUTORIZATÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO CONFIGURADA. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO, REPUBLICANO, DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA, DA PROPORCIONALIDADE E DA LIVRE INICIATIVA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. 1. A União ostenta competência privativa para legislar sobre diretrizes da política nacional de trânsito e transporte e sobre condições para o exercício de profissões (art. 22, IX, XI e XVI, da CF). Precedente: ADI 3.136, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, julgado em 1º/8/2006, DJ de 10/11/2006. 2. A isonomia e a impessoalidade recomendam que a hereditariedade, numa República, deva ser a franca exceção, sob pena de se abrirem indevidos espaços de patrimonialismo. 3. In casu, a transferência do direito à exploração do serviço de táxi aos sucessores do titular da outorga implica tratamento preferencial, não extensível a outros setores econômicos e sociais, que vai de encontro ao princípio da proporcionalidade, porquanto: (i) não é adequada ao fim almejado, pois não gera diminuição dos custos sociais gerados pelo controle de entrada do mercado de táxis, contribuindo para a concentração de outorgas de táxi nas mãos de poucas famílias; (ii) tampouco é necessária, na medida em que ao Estado é possível a tutela dos taxistas e das respectivas famílias sem a restrição ainda mais intensa da liberdade de iniciativa de terceiros (e.g. a concessão de benefícios fiscais, regulação das condições de trabalho, etc.); e (iii) não passa, em especial, pelo filtro da proporcionalidade em sentido estrito, por impor restrição séria sobre a liberdade de profissão e a livre iniciativa de terceiros sem qualquer indicação de que existiria, in concreto, uma especial vulnerabilidade a ser suprida pelo Estado, comparativamente a outros segmentos econômicos e sociais. 4. A livre alienabilidade das outorgas de serviço de táxi, por sua vez, oportuniza aos seus detentores auferir proveitos desproporcionais na venda da outorga a terceiros,



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

contribuindo para a concentração naquele mercado e gerando incentivos perversos para a obtenção de outorgas – não com a finalidade precípua de prestação de um serviço de qualidade, mas sim para a mera especulação econômica. 5. O sobrepreço na comercialização da outorga dificulta o acesso à exploração do serviço por interessados com menor poder aquisitivo, o que contribui para que motoristas não autorizados sejam submetidos a condições mais precárias de trabalho, alugando veículos e operando como auxiliares dos detentores das outorgas. 6. A possibilidade de alienação da outorga a terceiros é fator incentivador de comportamento oportunista (rent-seeking), tanto pelo taxista individualmente, que busca auferir o maior preço possível na revenda da outorga, quanto para a própria categoria profissional, que passa a se mobilizar em prol da manutenção da escassez na oferta de transporte individual, como forma de preservar os lucros extraordinários auferidos com a transferência da outorga. 7. In casu, são inconstitucionais os dispositivos impugnados, que permitem a transferência inter vivos ou causa mortis da outorga do serviço de táxi, na medida em que não passam pelo crivo da proporcionalidade, da isonomia, da impessoalidade e da eficiência administrativa, gerando, adicionalmente, potenciais efeitos econômicos e sociais perversos que não resistem a uma análise custo-benefício. 8. Ação direta conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar inconstitucionais os §§ 1º, 2º e 3º do artigo 12-A da Lei 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, com a redação dada pela Lei 12.865/2013. (ADI 5337, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 01-03-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-057 DIVULG 24-03-2021 PUBLIC 25-03-2021)

A identidade substancial entre a norma municipal e os dispositivos da legislação federal (artigo 12-A, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei nº 12.587/2012¹) declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal é manifesta. Para que não reste dúvida, compare-se:

¹ Art. 12-A. O direito à exploração de serviços de táxi poderá ser outorgado a qualquer interessado que satisfaça os requisitos exigidos pelo poder público local. (Incluído pela Lei nº 12.865, de 2013) (Vide ADIN 5337)



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

A lei federal autorizava a transferência da outorga a terceiros que atendessem aos requisitos legais (§ 1º) e, em caso de falecimento, a transferência do direito aos sucessores legítimos (§ 2º). De modo análogo, a Lei Municipal nº 7.940/2017 prevê textualmente as mesmas duas modalidades: a transferência para qualquer interessado, após o cumprimento de certos requisitos (art. 10, II), e a transferência por efeito de direito hereditário (art. 10, I).

Resta evidente, portanto, que a legislação de Santo Antônio da Patrulha reproduz a essência do modelo normativo já rechaçado pela Corte Suprema por vício de inconstitucionalidade material.

Examinado o referido precedente, constata-se que o Pretório Excelso assentou sua conclusão pela inconstitucionalidade dos §§ 1º, 2º e 3º do artigo 12-A da Lei 12.587/2012 nas seguintes premissas:

a) Violação aos Princípios da Isonomia e Impessoalidade: A possibilidade de transferir a outorga por herança constitui um tratamento preferencial e um privilégio indevido, não estendido a outros setores, o que contraria o ideal republicano de que a hereditariedade deve ser uma exceção. Essa prática abre espaço para o patrimonialismo, em detrimento da isonomia.

§ 1º É permitida a transferência da outorga a terceiros que atendam aos requisitos exigidos em legislação municipal. (Incluído pela Lei nº 12.865, de 2013) (Vide ADIN 5337)

§ 2º Em caso de falecimento do outorgado, o direito à exploração do serviço será transferido a seus sucessores legítimos, nos termos dos arts. 1.829 e seguintes do Título II do Livro V da Parte Especial da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil). (Incluído pela Lei nº 12.865, de 2013) (Vide ADIN 5337)

§ 3º As transferências de que tratam os §§ 1º e 2º dar-se-ão pelo prazo da outorga e são condicionadas à prévia anuência do poder público municipal e ao atendimento dos requisitos fixados para a outorga. (Incluído pela Lei nº 12.865, de 2013) (Vide ADIN 5337)



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

b) Ofensa ao Princípio da Proporcionalidade:

A norma que permite a transferência não se mostrou um meio adequado, necessário ou proporcional em sentido estrito para atingir seus supostos objetivos. Considerou-se que a medida não diminui os custos sociais do controle de entrada no mercado, mas, ao contrário, contribui para a concentração de outorgas nas mãos de poucas famílias, restringindo de forma severa a liberdade de profissão e a livre iniciativa de terceiros sem que houvesse uma vulnerabilidade especial a ser protegida pelo Estado.

c) Criação de Incentivos Econômicos Perversos e

Especulação: A livre comercialização das outorgas permite que seus detentores auferam lucros desproporcionais com a venda, incentivando a obtenção de licenças não com o objetivo de prestar um serviço de qualidade, mas sim para a mera especulação econômica e a busca de renda (*rent-seeking*).

d) Precarização do Trabalho e Concentração de

Mercado: O sobrepreço na venda da outorga dificulta o acesso à atividade por interessados com menor poder aquisitivo. Isso contribui para que motoristas não autorizados se submetam a condições de trabalho mais precárias, como o aluguel de veículos, operando como auxiliares dos detentores das licenças, o que favorece a concentração de mercado.

e) Incompatibilidade com a Natureza da Outorga:

A outorga para exploração do serviço de táxi é uma autorização de serviço de utilidade pública, sujeita ao poder de polícia da



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

Administração. A transformação dessa autorização em um bem patrimonial, livremente comercializável e transmissível, desvirtua sua natureza precária e não se coaduna com os princípios que regem a Administração Pública.

f) Violação aos Princípios da Moralidade e Eficiência Administrativa: A permissão de transferência das licenças, ao gerar as distorções econômicas e sociais mencionadas, atenta contra a eficiência administrativa e a moralidade, sendo, portanto, incompatível com a Constituição Federal.

Conforme entendimento da Corte de Vértice, dispositivos como o ora questionado afrontam, sob diversos ângulos, o ordenamento constitucional. A aparente simplicidade da norma, que apenas autoriza a transferência de uma permissão, esconde uma série de violações a princípios basilares da República e da Administração Pública.

A análise empreendida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 5337, cujas premissas se amoldam perfeitamente ao caso em tela, demonstrou, modo inequívoco, a desconformidade de tal modelo com as diretrizes emanadas do ordenamento constitucional. A transmissibilidade das outorgas, seja *inter vivos* ou *causa mortis*, institui um privilégio de caráter patrimonialista e hereditário, incompatível com os princípios da isonomia e da impessoalidade. Transforma-se a autorização, que é um ato administrativo precário e vinculado ao interesse público, em um bem de comércio privado, passível de especulação.



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

Ademais, sob a ótica econômica e social, a medida gera incentivos perversos. Ao invés de fomentar a qualidade na prestação do serviço, incentiva a busca por lucros extraordinários com a venda da licença, concentrando o mercado nas mãos de poucos e dificultando o acesso à atividade por novos interessados, o que acaba por precarizar as condições de trabalho na categoria.

Por conseguinte, ao violar os princípios da isonomia, impessoalidade, proporcionalidade, moralidade e eficiência administrativa^{2,3}, a legislação municipal padece do mesmo vício de inconstitucionalidade material já reconhecido na esfera federal.

De resto, as decisões proferidas em sede de controle concentrado de constitucionalidade pelo Pretório Excelso são dotadas de eficácia contra todos (*erga omnes*) e de efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, nos termos do artigo 102, § 2º, da Constituição Federal⁴.

² Constituição Federal

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:

(...)

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)

³ Constituição do Estado do Rio Grande do Sul

Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõem, observará os princípios da legalidade, da **moralidade, da impessoalidade, da publicidade**, da legitimidade, da participação, da **razoabilidade**, da economicidade, da motivação, da transparência e o seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 79, de 23/07/20)

⁴ Constituição Federal

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

(...)

§ 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito



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

Dessa forma, ao declarar a inconstitucionalidade do dispositivo da lei federal que possuía o mesmo teor e finalidade, a Corte de Vértice estabeleceu uma diretriz de observância obrigatória em todo o território nacional.

Assim, impõe-se a procedência da ação.

4. Pelo exposto, manifesta-se a SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS pela procedência do pedido.

Porto Alegre, 23 de setembro de 2025.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos⁵.

RCA

vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (Vide ADIN 3392)

⁵ Artigo 17, inciso VI, da Lei n.º 7.669/1982 e Portaria n.º 291/2023/GABPGJ
SUBJUR N.º 1856/2025