



Guaratinguetá, 14 de junho de 2021.

Ofício C-nº 102/2021

Envia Projeto de Lei Executivo n.º 043/2021.

Dê-se Ciência ao Plenário

Excelentíssimo Senhor Presidente, **Sala das Sessões**, 03 / 03 / 2021

Proc. 1803-2015

Este Executivo Municipal submete à apreciação dessa Colenda Câmara Municipal, o presente Projeto de Lei Executivo nº 043/2021, que altera o **caput** do artigo 11, revoga os parágrafos 1º, 2º e 3º do mesmo artigo, altera o inciso V do artigo 13, todos da Lei Municipal n.º 4.636, de 26 de abril de 2016, que dispõe sobre a operação e controle do serviço de transporte público na modalidade individual de passageiros, táxi, em veículos de categoria aluguel com taxímetro e, dá outras providências.

Tais dispositivos legais da Lei Municipal, advinham da Lei Federal de Mobilidade Urbana, a Lei Federal n.º 12.587, de 03 de janeiro de 2012, a qual determinava em seu art. 12-A, ou seja:

“Art. 12-A. O direito à exploração de serviços de táxi poderá ser outorgado a qualquer interessado que satisfaça os requisitos exigidos pelo poder público local.

§ 1º É permitida a transferência da outorga a terceiros que atendam aos requisitos exigidos em legislação municipal.

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

§ 3º As transferências de que tratam os §§ 1º e 2º dar-se-ão pelo prazo da outorga e são condicionadas à prévia anuência do poder público municipal e ao atendimento dos requisitos fixados para a outorga.”

Os dispositivos legais ora alterados e revogados traziam em seu texto ofensa à diversos Princípios da Administração Pública, razão que levou ao Procurador-Geral da República a ajuizar AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, tendo por objeto justamente os parágrafos 1º, 2º e 3º, do art. 12-A da Lei Federal nº 12.587/2012.

A referida ADIN teve seu julgamento em 01 de março de 2021, a qual resultou na seguinte Ementa:

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

Sem dúvidas, a decisão do Supremo está coberta de razoabilidade, visto que a transferência do direito à exploração do serviço de táxi aos sucessores do titular da outorga implicava em tratamento preferencial, não extensível a outros setores econômicos e sociais, que vai de encontro ao princípio da proporcionalidade.

A Inconstitucionalidade está justamente no fato de que a “hereditariedade” contribui para a concentração de outorgas de táxi nas mãos de poucas famílias, e desta forma oportuniza aos seus detentores auferir proveitos desproporcionais na venda da outorga a terceiros, contribuindo para a concentração naquele mercado e gerando incentivos perversos para a obtenção de outorgas – não com a finalidade precípua de prestação de um serviço de qualidade, mas sim para a mera especulação econômica.

A legislação Municipal, conforme transcrita no presente, está em desacordo com o disciplinado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADIN 5337 e diante das qualidades *erga omnes* e vinculante da decisão necessita, portanto, de que seja atualizada para que não tenha em seu conteúdo nenhuma inconstitucionalidade, especialmente quando já declaradas pelo STF.

Importante mencionar que também é necessária a alteração do inciso V, do art. 13 da Lei Municipal n.º 4.636, de 26 de abril de 2016, já que o mesmo também traz em seu texto dispositivo inconstitucional.

Assim, ante todo o acima mencionado, é para que o texto legal seja alterado, através de competente Projeto de Lei Executivo para a seguinte redação:

“ Art. 11 Fica vedada a transferência de autorização e, havendo vacância, a vaga em questão retornará ao Município.

Art. 13 Extingue-se o alvará de autorização por:

V – falecimento do autorizatário. ”



Desta forma, com a alterações necessárias e acima sugeridas contemple-se a constitucionalidade do Texto Legal com o consequente respeito aos Princípios Constitucionais da proporcionalidade, da isonomia, da impessoalidade e da eficiência administrativa.

Aproveitamos o ensejo para renovar a Vossa Excelência e Nobre Pares considerações de elevado apreço e distinta consideração.



MARCUS AUGUSTIN SOLIVA
Prefeito Municipal

A Sua Excelência o Senhor
GRACIANO ARILSON DOS SANTOS
Presidente da Câmara Municipal de
Guaratinguetá/SP



PROJETO DE LEI EXECUTIVO Nº 043, DE 14 DE JUNHO DE 2021

Altera o **caput** do artigo 11, revoga os parágrafos 1º, 2º e 3º do mesmo artigo, altera o inciso V do artigo 13, todos da Lei Municipal n.º 4.636, de 26 de abril de 2016, que dispõe sobre a operação e controle do serviço de transporte público na modalidade individual de passageiros, táxi, em veículos de categoria aluguel com taxímetro e, dá outras providências.

Art. 1º O **caput** do artigo 11, da Lei Municipal n.º 4.636, de 26 de abril de 2016, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 11 Fica vedada a transferência de autorização e, havendo vacância, a vaga em questão retornará ao Município.” (NR)

Art. 2º Ficam revogados os parágrafos 1º, 2º e 3º, do artigo 11, da Lei Municipal n.º 4.636/2016.

Art. 3º O inciso V do art. 13, da Lei Municipal n.º 4.636/2016, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 13 Extingue-se o alvará de autorização por:

I -

V – falecimento do autorizatário.”

Art. 4º Esta Lei entra em vigor, na data da sua publicação.

MARCUS AUGUSTIN SOLIVA
Prefeito Municipal

Objeto de Deliberação:

As Comissões Permanentes:

Constituição/Justiça/Redação Legislação Participativa

Econômica/Finanças/Orçamento

Educação/Saúde/Espportes/Assistência Social

Transporte Público e Defesa do Consumidor

Prazo de cinco (5) dias úteis para apresentarem Emendas

Início: 09/08/21 Término: 14/08/21

Sala das Sessões: 03/08/2021

Presidente da Câmara

1º Secretário



LEI Nº 4.636, de
26 de abril de 2016

Dispõe sobre a operação e controle do Serviço de Transporte Público na modalidade Individual de Passageiros, Táxi, em veículos de categoria aluguel com taxímetro e dá outras providências.

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º O serviço de Transporte Público na modalidade Individual de Passageiros, denominado táxi, em veículos de categoria aluguel com taxímetros, reger-se-á por esta Lei e demais atos normativos expedidos pelo Poder Executivo.

Parágrafo único. O transporte individual mencionado no caput constitui serviço de utilidade pública e sempre em caráter precário e somente poderá ser executado no município, mediante prévia e expressa autorização desta Prefeitura, através de Alvará, com a respectiva Carteira de Autorizatário, expedida pela Autoridade Municipal de Trânsito, após o cumprimento das exigências previstas nesta Lei, em seus regulamentos complementares e nas disposições legais Federais e Estaduais pertinentes e após o recolhimento da taxa de cadastramento.

Art. 2º A taxa de cadastramento supramencionada, será de 30 UFESP.

Art. 3º Vedado aos autorizatários do serviço de Transporte Público na modalidade Individual de Passageiros, denominado táxi, em veículos de categoria aluguel com taxímetros, à utilização dos respectivos veículos para fins de lotação.

Art. 4º O serviço deverá ser prestado somente pelo autorizatário ou pelo seu respectivo motorista auxiliar.

I - o Município de Guaratinguetá registrará apenas 1 (um) veículo para cada autorizatário que faça prova de sua propriedade, sendo admitido o financiamento tão somente em nome do autorizatário, não sendo admitido como arrendatário.

II - o Motorista auxiliar, utilizará sempre o veículo do autorizatário devidamente registrado e regularizado para o serviço de táxi.

III - o Motorista auxiliar, sendo um preposto, estará vinculado ao alvará do autorizatário ao qual presta serviços, e suas funções serão em caráter esporádico de forma eventual, sem vínculo empregatício com a Prefeitura Municipal da Estância Turística de Guaratinguetá e nem com o autorizatário a que estiver vinculado.



Art. 5º O serviço de Transporte Público Individual de Passageiros, denominado Táxi, em veículos de categoria aluguel com taxímetro, no município de Guaratinguetá, poderá ser realizado a critério da Administração Pública, pelas seguintes modalidades distintas:

I - táxi comum;

II - táxi executivo;

III - táxi especial.

Art. 6º A execução do serviço de Transporte Público na modalidade Individual de Passageiros, denominados Táxi Comum, Táxi Executivo e/ou Táxi Especial, em veículos de categoria aluguel com taxímetros, será exercida através de Autorização, mediante Processo Seletivo, na modalidade de concorrência pública do tipo "Melhor Técnica".

Parágrafo único. Os critérios e as exigências do Processo Seletivo serão regulamentados através de atos do Poder Executivo.

Art. 7º Para os devidos fins desta Lei, definem-se como:

I - táxi: automóvel destinado ao transporte de passageiros, com capacidade máxima para sete pessoas, incluindo o motorista, devidamente licenciado na categoria aluguel neste município e autorizado para transportar passageiros com destino determinado por estes, mediante o pagamento de tarifa registrada pelo taxímetro, conforme a "corrida", trajeto ou extensão do percurso;

II - taxímetro: aparelho mecânico ou eletrônico usado para registrar a distância percorrida em relação ao tempo transcorrido, aprovado pelo INMETRO, devidamente aferido e lacrado pelo IPEM e vistoriado pelo Serviço Municipal de Trânsito;

III - tarifa: corresponde ao valor a ser pago pelo passageiro, fixado por Decreto Municipal para cobrança da prestação do serviço na modalidade de Transporte Público Individual de Passageiros, denominado táxi, em veículos de categoria aluguel com taxímetro, conforme a bandeira indicada para o horário;

IV - lotação: transporte irregular, por exceder à capacidade do número de passageiros no táxi, conforme CRLV ou CRV do veículo;



V - corrida: percurso, deslocamento ou viagem realizado por táxi, quando transportando passageiro, mediante o pagamento de tarifa a ser pago por este, conforme a bandeira indicada para o horário;

VI - usuário: passageiro que usufrui do serviço de táxi;

VII - autorizatário ou taxista: proprietário do veículo, devidamente habilitado no mínimo na categoria "B", a quem é concedida uma única autorização para o respectivo serviço na modalidade de Transporte Público Individual de Passageiros, denominado táxi, em veículos de categoria aluguel com taxímetro;

VIII - motorista auxiliar: trata-se de preposto, sendo motorista autônomo devidamente inscrito na Prefeitura Municipal da Estância Turística de Guaratinguetá para este fim, vinculado a um autorizatário, cuja finalidade é auxiliar o autorizatário do serviço de táxi, em horários esporádicos e de forma eventual, no veículo do autorizatário registrado para o serviço de táxi;

IX - taxista estrangeiro: autorizatário de táxi cadastrado e autorizado em município diverso ao de Guaratinguetá, tendo a possibilidade de desembarcar nesta urbe passageiros de outros municípios, sendo vedado o embarque de passageiros dentro deste município, caracterizando assim o transporte clandestino;

X - ponto de táxi: local destinado à parada e estacionamento para embarque ou desembarque de usuários exclusivos do serviço na modalidade de Transporte Público Individual de Passageiros, denominado táxi, em veículos de categoria aluguel com taxímetro;

XI - coordenador: autorizatário, eleito por taxistas de seu ponto, por maioria simples, pelo período de até 2 (dois) anos, incumbido de representar os profissionais de seu ponto de táxi, inclusive junto à autoridade municipal própria, responsável por zelar pelo cumprimento das normas pertinentes às atividades da espécie;

XII - carteira do autorizatário: documento individual de identificação do autorizatário, de seu veículo e de sua lotação correspondente, de porte obrigatório, utilizado pelo Órgão Municipal de Trânsito para fiscalização ao serviço de táxi;

CAPÍTULO II
DA AUTORIZAÇÃO

Art. 8º Para a obtenção da autorização o classificado pelo Processo Seletivo deverá inscrever-se na Prefeitura Municipal da Estância Turística de Guaratinguetá como motorista autônomo, mediante protocolo numerado, datado, ao pagamento da taxa de cadastramento e atender a todas as exigências desta Lei.

Art. 9º Será concedida uma única autorização ao motorista autônomo, devidamente inscrito e com alvará autorizado no município para exercer a atividade de motorista de táxi.

§ 1º A autorização possui o caráter personalíssimo, precário, inalienável, impenhorável, incomunicável, sendo vedado o arrendamento ou o leilão da vaga à pessoa física e ou jurídica, para exercer a atividade de taxista;

§ 2º Extinta a autorização, retornarão ao Município de Guaratinguetá todos os direitos transferidos ao autorizatário, conforme estabelecido no Termo de Autorização, que dispõe sobre o regime de autorização da prestação de serviços utilidade pública.

Art. 10. Para a exploração do serviço de Transporte Público na modalidade Individual de Passageiros, denominado táxi, em veículos de aluguel com taxímetros, o motorista autônomo deverá obter autorização da Prefeitura, a qual outorgará o Alvará, desde que atenda todas as exigências prescritas nesta Lei.

Art. 11. Fica vedada a transferência de autorização, exceto em caso de morte, invalidez permanente ou doença do autorizatário, consideradas incapazes e insusceptíveis de reabilitação para o exercício da profissão, devidamente comprovadas mediante exame médico-pericial a cargo do Instituto Nacional de Previdência Social e, havendo vacância, a vaga em questão retornará ao Município.

§ 1º Em caso de morte do autorizatário, o alvará será transferido ao herdeiro individualizado, o qual herdará o veículo e terá o prazo de seis meses para a regularização de sua transferência, após a regulamentação, por Decreto do Poder Executivo Municipal, das regras para essa transferência.


§ 2º Em caso de morte do autorizatário, o herdeiro individualizado poderá indicar um motorista auxiliar, desde que comprovada a incapacidade do cônjuge ou filhos em exercer a profissão.

§ 3º No caso de filhos menores, a indicação do motorista auxiliar somente será válida enquanto os filhos não atingirem vinte e um anos de idade.

Art. 12. Para aquisição do Alvará de Autorização, serão exigidos os seguintes documentos:

I - 2 (duas) fotos 3x4;

II - cópia simples da Carteira Nacional de Habilitação, devendo ser em uma das categorias B, C, D ou E, possuindo a observação “exerce atividade remunerada”;





III - cópia de comprovante de residência no Município;

IV - cópia do Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo – CRLV em nome do interessado, indicando o registro do veículo no Município de Guaratinguetá;

V - cópia do Cadastro de Pessoas Físicas – CPF ou CNPG, quando for o caso de pleitear pela modalidade de “Táxi Executivo e ou Especial”;

VI - certificado de conclusão de curso em atendimento ao público e outros que venham a ser de interesse da Administração Pública;

VII – inscrição como motorista autônomo na Prefeitura Municipal da Estância Turística de Guaratinguetá.

§1º Qualquer falha, emenda, adulteração ou rasura constatada na documentação prevista neste artigo acarretará na recusa do requerimento de Certidão Fiscal.

§2º Os Motoristas auxiliares, para sua inscrição, deverão cumprir o itens dos incisos: I, II, III, V, VI, e VII deste artigo.

Art. 13. Extingue-se o alvará de autorização por:

I – cassação do alvará de autorização;

II - autorizatário que comprovadamente se envolver com prática do turismo sexual, da prostituição infanto-juvenil e do comércio de drogas e ou armas ilícitas, desde que haja decisão condenatória transitada em julgado;

III - abandono, por mais de 30 (trinta) dias ininterruptos;

IV - por roubo, furto ou perda do veículo, que não ocorra a substituição do mesmo no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da data do conhecimento dos fatos pela Autoridade Municipal de Trânsito;

V - falecimento do autorizatário que não deixar herdeiro.

Seção I
Da vistoria Veicular

Art. 14. Somente após a emissão do Laudo de Vistoria veicular, realizado pela fiscalização do Órgão Municipal de Trânsito, proceder-se-á a Certidão Fiscal emitida pela Seção de Cadastro Fiscal desta Prefeitura para que o candidato classificado pelo processo licitatório solicite junto ao Órgão Executivo Estadual de Trânsito, 9ª CIRETRAN (Circunscrição Regional de Trânsito) a inclusão, no caso de veículo zero quilômetro, ou a mudança para categoria "ALUGUEL" do respectivo veículo, atos estes necessários à formalização da autorização.

Parágrafo único. A vistoria veicular realizar-se-á anualmente ou conforme conveniência, em data a ser determinada e a critério do Órgão Municipal de Trânsito, devendo ser mantidas as exigências da legislação em vigor, assim como as que venham a ser regulamentadas pelo Município de Guaratinguetá.

Seção II
Dos veículos

Art. 15. Entende-se por táxi, automóvel, com capacidade máxima para sete pessoas, incluindo o condutor, devidamente licenciado na categoria aluguel neste município e autorizado para transportar passageiros com destino determinado por estes, mediante o pagamento de tarifa registrada pelo taxímetro, conforme a "corrida", ou trajeto ou extensão do percurso.

Art. 16. Os veículos a serem utilizados no serviço de Transporte Público na modalidade Individual de Passageiros, denominado táxi, deverão satisfazer as seguintes exigências:

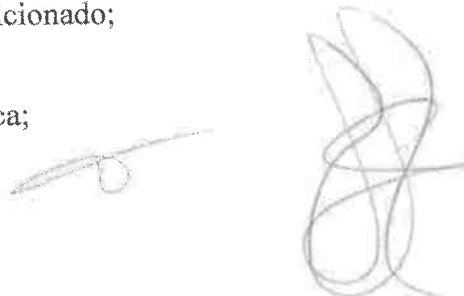
I - possuir todos os equipamentos obrigatórios e de segurança exigidos pelo CONTRAN;

II - possuir cor prata;

III - possuir 4 (quatro) portas, excluindo o porta-malas;

IV - possuir ar condicionado;

V - direção hidráulica;



VI - freios sistema ABS;

VII - air bag de fábrica;

VIII - taxímetro ou aparelho registrador, aprovado pelo INMETRO, devidamente aferido pelo Instituto de Pesos e Medidas do Estado de São Paulo – IPEM/SP e lacrado pela Autoridade competente;

IX - tabela de tarifa, que deverá ser fixada no interior do veículo, em local visível ao passageiro;

X - dispositivo luminoso com a palavra “TÁXI”, sobreposto à carroceria, de modo que a mesma permaneça acesa quando o táxi estiver livre, e que esteja de acordo com o modelo aprovado pelo CONTRAN, com as instalações elétricas em perfeitas condições;

XI - os veículos autorizados para o serviço de táxi poderão ser utilizados para tal fim pelo prazo máximo de 5 (cinco) anos, a contar do ano de sua fabricação;

XII - permanecer com suas características originais de fábrica, exceto no caso de adaptação para Gás Natural Veicular e para o Serviço de Táxi Especial, observadas as exigências do Código de Trânsito Brasileiro e da legislação vigente.

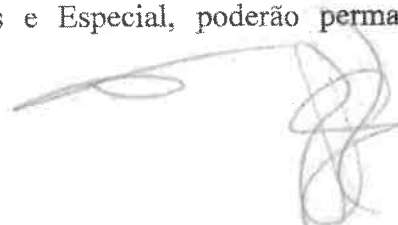
§ 1º As exigências de que trata o artigo anterior deverão ser atendidas a partir da próxima troca do veículo, ou até no máximo 36 (trinta e seis) meses da publicação desta.

Art. 17. No período de 1 (um) ano será autorizada uma única substituição veicular por outro de fabricação mais recente, salvo nos seguintes casos:

I - acidente comprovado através de documentos que demonstrem a necessidade de substituição, sendo analisada pela Autoridade de Trânsito Municipal;

II - por furto ou roubo, devidamente comprovado.

Art. 18. Todos os táxis, quando não estiverem efetuando corrida, deverão permanecer no ponto em que estiverem lotados, ou nos pontos definidos como livres, ou ainda nos casos dos Táxis Executivos e Especial, poderão permanecer junto à associação ou cooperativa.





Art. 19. Deverão constar no veículo, através de adesivo ou pintura, as seguintes inscrições, cujo os modelos serão estabelecidos no Decreto Regulamentador desta lei:

I - logotipo: táxi;

II - logotipo: associação ou cooperativa pertencente, quando for o caso;

Art. 20. O transporte de passageiros realizado por veículos, seja automóvel, micro-ônibus e/ou ônibus, não cadastrados e não autorizados neste município, que embarcam ou façam aliciamento de passageiros, serão considerados clandestinos.

I - fica vedado ao taxista estrangeiro embarcar quaisquer passageiros no Município de Guaratinguetá, ficando permitido somente o desembarque dos mesmos. O não cumprimento considerar-se-à Transporte Clandestino;

II - o veículo que vier a ser apreendido será recolhido ao pátio próprio ou estabelecimento autorizado pela Municipalidade, conforme legislação específica de trânsito vigente e demais normas e atos do Poder Executivo Municipal;

III - a liberação do veículo apreendido somente ocorrerá mediante o pagamento do serviço de guincho, quando houver, da taxa de estadia e de todas as multas constantes no prontuário do proprietário do veículo, conforme legislação e demais dispositivos vigentes.

Seção III

Da Veiculação de Publicidade

Art. 21. Ficam isentos de taxa de publicidade, as inscrições, siglas ou símbolos que, aprovados pelo Serviço Municipal de Trânsito, forem gravados obrigatoriamente nos táxis, para efeito de característica especial de identificação.



Art. 22. A veiculação de anúncios publicitários nos veículos do Serviço de Transporte Individual de Passageiros -- Táxi, sujeitará o permissionário à Legislação Municipal vigente.

Parágrafo único. É vedada a veiculação de publicidade sobre os seguintes assuntos:

I - cigarros, bebidas;

II - estímulos a qualquer tipo de discriminação social, racial, de credo, de atividade ilegal, de incentivo à violência e apologia ao sexo;

III - de produtos que comprovadamente poluam ou façam mal à saúde e ao meio ambiente;

IV - propaganda eleitoral ou partidária, em todas suas formas;

V - qualquer anúncio que caracterize concorrência desleal;

VI - qualquer anúncio que venha a denegrir a imagem da profissão e da Administração Pública Municipal;

Art. 23. O material publicitário somente poderá ser fixado no veículo, se estiver de acordo com a legislação específica de Trânsito e se aprovado em vistoria pelo Órgão Municipal de Trânsito.

Seção IV

Dos Serviços de Táxi Executivo

Art. 24. Consideram-se serviços de "Táxi Executivo" aqueles prestados exclusivamente por autorizatários vinculados à associação ou cooperativa.

§ 1º A execução do serviço de Transporte Público na modalidade Individual de Passageiros, denominado Táxi Executivo, em veículos de aluguel com taxímetros, segundo as regras dispostas nesta Lei, serão preenchidas sob o regime de autorização, através de Processo Seletivo procedido pela Prefeitura Municipal da Estância Turística de Guaratinguetá.

§ 2º As Cooperativas e Associações de taxistas de que trata o **caput** deste artigo poderão manter frota de veículos com características diferenciadas através de legendas e ou símbolos aprovados previamente pelo Serviço Municipal de Trânsito quanto à padronização na cor das portas dianteiras, porta-malas e capô do motor do veículo, porém o veículo manterá a cor prata, para denominados "Táxis Executivos" usados pelos associados ou cooperados titulares de alvará para serviço de táxi, desde que obedecidos os seguintes requisitos.

§ 3º O Órgão Municipal de Trânsito aprovará conforme critérios estabelecidos, as cores exclusivas para cada cooperativa ou associação, utilizadas nas partes dos veículos, conforme descrito no parágrafo anterior, deste artigo.

§ 4º Cadastramento prévio junto ao Órgão Municipal de Trânsito, junto à associação ou cooperativa, com indicação nominal dos associados ou cooperados, para fins de autorização de veículos.

§ 5º O cálculo do número de veículos, assim como o cálculo do número de associações ou cooperativas, será estabelecido em conformidade com o artigo 41 desta lei e não poderá o associado ou cooperado constar em cálculo de mais de uma associação ou cooperativa.

§ 6º Possuir aprovação do local, sede, através do órgão próprio desta municipalidade;

Seção V

Dos Serviços de Táxi Especial

Art. 25. Os veículos utilizados no serviço de Transporte Público na modalidade Individual de Passageiros, denominado Táxi Especial, conforme art. 5º desta lei, deverão atender todos os dispositivos, assim como os elencados no Anexo II desta Lei.

Parágrafo único. O Serviço de Táxi Especial poderá ser prestado individualmente, por associação ou cooperativa, proibido o seu uso nos serviços próprios dos táxis Comum e Executivo.





Art. 26. A autorização das vagas do serviço na modalidade de Transporte Público Individual de Passageiros, denominado Táxi Especial, em veículos de aluguel com taxímetros, criadas por esta Lei, terá tempo indeterminado, contado da data de assinatura do termo de permissão, de acordo com o interesse da administração pública, desde que cumpridas as exigências desta Lei, do edital de convocação e da legislação em vigor.

Art. 27. O Serviço de Táxi Especial será instituído para proporcionar o deslocamento de pessoas portadoras de necessidades especiais e ou com mobilidade reduzida, de forma temporária ou permanente, como idosos e gestantes, além do público em geral, conforme a seguir descrito:

I - o autorizatário deverá apresentar o projeto do veículo, o qual deverá ser atestado por empresa especializada, conforme Legislação vigente específica, contendo planta ou memorial descritivo do equipamento e em atendimento dos seguintes requisitos:

- a) especificação da rampa ou plataforma;
- b) forma de fixação de cadeiras;
- c) forma de fixação do passageiro;
- d) altura, largura e comprimento mínimos do local onde ficará a cadeira;
- e) número de assentos do veículo, incluindo, pelo menos, os do motorista, do cadeirante e do acompanhante deste;
- f) capacidade mínima (peso) que a rampa ou a plataforma suportam;
- g) caracterização do veículo.

II - estar em conformidade com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), conforme temática de acessibilidade, a saber, NBR 14022 e NBR 9050, considerando suas atualizações;

III - o Órgão Municipal de Trânsito da Prefeitura Municipal da Estância Turística de Guaratinguetá terá o prazo de 60 (sessenta) dias para analisar o projeto a que se refere o inciso I deste artigo;



IV - o candidato classificado no certame licitatório para o Serviço de Táxi Especial terá o prazo de 90 (noventa) dias para a aquisição e vistoria do veículo;

V - os autorizatários aptos para operarem o Serviço de Táxi Especial deverão participar de curso específico sobre transporte de pessoas portadoras de necessidades especiais e/ou mobilidade reduzida, inclusive treinamento prático de operacionalização dos equipamentos, a ser ministrado por entidade ou empresa especializada;

VI - a padronização do veículo adaptado será a mesma da frota de táxi operante, acrescida do símbolo internacional de acesso, conforme NBR 14022 e as portas dianteiras pintadas ou adesivadas na tonalidade de cor azul-segurança;

VII - para garantir a continuidade do serviço, o veículo, uma vez cadastrado como Táxi Especial e vinculado à autorização, não poderá migrar para a modalidade de Táxi Comum ou Táxi Executivo;

VIII - o Táxi Especial, quando operado individualmente, poderá permanecer devidamente estacionado em pontos de táxis comuns, conforme critérios estabelecidos pelo Órgão Municipal de Trânsito, à espera de passageiro, ou quando não estiver sendo utilizado para corrida;

IX - o Serviço de Táxi Especial, quando operado por Associação ou Cooperativa, deverá possuir local, sede, para estacionamento dos veículos, compatível com a quantidade destes, onde deverão permanecer estacionados, quando não estiverem sendo utilizados pelos taxistas associados ou cooperados.

X - possuir aprovação do local, sede, através do órgão próprio desta municipalidade.

Art. 28. A execução do serviço de Transporte Público na modalidade Individual de Passageiros, denominado Táxi Especial, em veículos de aluguel com taxímetros, segundo as regras dispostas nesta Lei, serão preenchidas sob o regime de autorização, através de Processo Seletivo procedido pela Prefeitura Municipal da Estância Turística de Guaratinguetá.

§ 1º O cálculo da quantia de veículos, será conforme estabelecido no artigo 42 desta lei.

§ 2º Os Táxis Especiais, quando operados individualmente, serão alocados aos pontos de táxis comuns a critério da Administração e conforme ato do Executivo.



§ 3º Os Táxis Especiais gozarão de parada e ou estacionamento em vagas para deficientes, quando em serviço.

CAPÍTULO III DOS AUTORIZATÁRIOS E MOTORISTAS AUXILIARES

Art. 29. Para o condutor portador de necessidades especiais, somente serão aceitos veículos adaptados, desde que aprovados pelo DETRAN-SP, residente no Município de Guaratinguetá.

Art. 30. São deveres de todos os autorizatários e dos motoristas auxiliares de veículo aluguel, táxi, sem prejuízo das obrigações previstas no Código de Trânsito Brasileiro:

I - usar de maior correção, urbanidade e cordialidade para com os passageiros, o público em geral e colegas da categoria;

II - obedecer ao sinal de parada feito por pessoas que desejam utilizar o veículo, sempre que circular com a indicação LIVRE;

III - seguir o itinerário mais curto, salvo por determinação do passageiro ou da autoridade de trânsito;

IV - indagar o destino do passageiro;

V - verificar, ao fim de cada corrida, se foi deixado algum objeto no veículo, entregando-o, caso afirmativo, mediante contra-recibo e dentro do prazo de 24 (vinte e quatro) horas, na entidade gestora de transporte ou na delegacia de polícia mais próxima;

VI - somente deter o veículo para embarque ou desembarque do passageiro, junto ao meio-fio ou guia, de maneira a não prejudicar a livre circulação de veículos;

VII - manter o veículo limpo, asseado e em condições de segurança;



- VIII - fornecer à Prefeitura Municipal da Estância Turística de Guaratinguetá dados estatísticos, ou quaisquer outros elementos que forem solicitados, para fins de controle e fiscalização;
- IX - manter no veículo e fornecer aos usuários, quando solicitado, recibo de prestação de serviços;
- X - portar a carteirinha de identificação de condutor autônomo de transporte individual - Táxi, expedida pela Prefeitura Municipal da Estância Turística de Guaratinguetá, devidamente atualizada;
- XI - portar no veículo o "Alvará de Estacionamento";
- XII - manter atualizado seus dados cadastrais e do veículo;
- XIII - preservar o meio ambiente;
- XIV - prestar o serviço solicitado, salvo motivo justificado;
- XV - cobrar o valor da tarifa correspondente ao deslocamento solicitado, de acordo com a tabela fixada pelo Poder Público, em percursos realizados dentro do perímetro urbano;
- XVI - estar devidamente trajado, ou seja, não será permitido o uso de sandálias, chinelos, bermuda ou short, camiseta ou camisa sem manga;
- XVII - permanecer o condutor junto ao veículo;
- XVIII - manter afixados os adesivos obrigatórios, nos locais determinados;
- XIX - manter no veículo a guia de aferição do taxímetro, expedida pelo Instituto de Pesos e Medidas do Estado de São Paulo – IPEM/SP;
- XX - não abastecer o veículo estando transportando passageiro, salvo quando contratado para transporte intermunicipal;

XXI - garantir que o veículo circule dentro do Município somente quando conduzido por condutor cadastrado;

XXII - caracteriza-se abandono de serviço a ausência do veículo no ponto de táxi, ou a interrupção da prestação do serviço por período superior a 30 (trinta) dias ininterruptos ou 60 (sessenta) dias alternados pelo período de 1 (um) ano, sem prévia justificativa ao Órgão Municipal de Trânsito, sob pena de cassação de autorização;

XXIII - manter o taxímetro em perfeito estado de funcionamento, devidamente aferido e lacrado pelo Instituto de Pesos e Medidas do Estado de São Paulo – IPEM/SP, e afixado no local determinado, conforme legislação específica;

XXIV - obedecer às exigências estabelecidas no Código de Trânsito Brasileiro e legislação municipal, estadual pertinente e inclusive o regimento interno do ponto;

XXV – em caso de desinteresse ou abandono da prestação dos serviços, de cassação de sua autorização, de interesse da Administração Pública, ou ainda, pela falta do veículo por qualquer motivo, deverá proceder à desvinculação de sua atividade profissional perante aos órgãos competentes, assim como a alteração da categoria de seu veículo, de aluguel pra particular, junto a 9ª CIRETRAN;

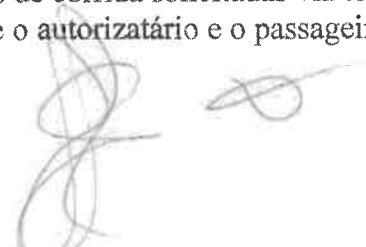
XXVI - as obrigações previdenciárias são ônus de cada autorizatário e dos motoristas auxiliares ficando a Prefeitura Municipal da Estância Turística de Guaratinguetá isenta de qualquer responsabilidade;

XXVII - certificado de conclusão de curso em atendimento ao público, na área de Turismo e outros a qualquer tempo que venham a ser de interesse da Administração Pública;

XXVIII - não fumar quando estiver conduzindo o veículo;

XXIX - auxiliar o embarque e desembarque de crianças, pessoas idosas, gestantes e deficientes.

XXX - acionar o taxímetro somente no local estabelecido como marco inicial da corrida do autorizatário, excetuando os casos de corrida solicitadas via telefone e para fora da área urbana, que serão de livre negociação entre o autorizatário e o passageiro;





XXXI – fica vedado ao autorizatário e ao motorista auxiliar alimentar-se no interior do veículo;

XXXII - não atrapalhar a ordem da fila de veículos no ponto de táxi.

XXXIII - evitar discussões que venham a denegrir a imagem da profissão;

XXXIV – fica vedado ao autorizatário e ao motorista auxiliar cobrar o transporte de bagagem.

§ 1º Os autorizatários e aos motoristas auxiliares desobrigam-se a transportar passageiros:

a) cujos objetos que conduzam, ou roupas que estejam trajando, possam danificar o veículo, prejudicar-lhe o uso ou atentar contra a moralidade da atividade;

b) que queiram transportar animais de qualquer espécie, tamanho ou porte;

c) que as condições físicas, psicológicas e emocionais aparentem representar risco ao autorizatário ou a seu veículo;

d) que queiram transporte bagagem com peso ou volume maior que a capacidade do porta-malas do veículo.

CAPÍTULO IV DOS HORÁRIOS E DAS TARIFAS

Art. 31. Os serviços a que se refere esta Lei serão prestados, em 8 (oito) horas diárias, contínuas ou alternadas, e pelo menos em cinco dias da semana, sujeitando os infratores às penalidades.

I - os horários a que se refere o **caput** serão fixados em regulamento pelo respectivo Ponto de Estacionamento, sob a supervisão do seu coordenador, e da forma que melhor atender ao interesse público;

II - o coordenador do respectivo Ponto de Estacionamento de Táxi, deverá fornecer cópia do regulamento Interno à Autoridade Municipal de Trânsito.

Art. 32. A medição dos serviços a que se refere esta Lei e o cálculo da respectiva tarifa, serão realizados através de taxímetros do tipo aprovado pelo INMETRO – Instituto Nacional de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial, de instalação obrigatória em todos os táxis.

Parágrafo único. A aferição do taxímetro, quando de sua instalação às posteriores alterações, em razão da mudança dos índices tarifários, obedecerá às normas técnicas previstas para os casos, pelo IPEM - Instituto de Pesos e Medidas.

Art. 33. Os serviços a que se refere esta Lei, serão cobrados conforme os horários e dias em que forem prestados, segundo o critério de “BANDEIRADAS” do taxímetro, assim definidas:

I - “bandeira - 1”: registrará a tarifa para o serviço e período diurno, compreendido entre as 06:00h (seis horas) às 20:00h (vinte horas);

II - “bandeira - 2”: registrará a tarifa para o serviço em período noturno ou em períodos especiais, sendo:

a) “período noturno” compreendido entre as 20:00h (vinte horas) às 06:00h (seis horas) do dia subsequente;

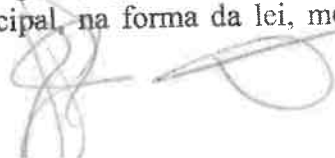
b) “período especial - I” aos sábados, das 14:00h (quatorze horas) às 06:00h do dia subsequente;

c) “período especial - II” durante as 24:00h (vinte e quatro horas) dos domingos e feriados.

d) “período especial – III” durante o mês de dezembro;

e) “período especial – IV” sempre que houver reajuste no preço dos combustíveis, igual ou superior a 10% (dez por cento), até que o Executivo Municipal regulamente o valor da nova tarifa.

Art. 34. O serviço na modalidade de Transporte Público Individual de Passageiros, denominado táxi, em veículos de aluguel com taxímetros, é o serviço contratado entre o usuário e o taxista (autorizatário), sendo que os valores das tarifas referentes às “BANDEIRA 1 e BANDEIRA 2”, cobrados pelo taxistas, serão objeto de regulamentação pelo Município da Estância Turística de Guaratinguetá, que fixará os valores por meio de Decreto Regulamentador do Poder Executivo Municipal, na forma da lei, mediante estudos efetuados pelo Órgão Municipal de Trânsito.



Art. 35. A permanência do veículo à disposição do usuário, a pedido deste, justificará a cobrança do valor tarifário relativo ao período de espera, conforme a “BANDEIRA” indicada para o horário.

Parágrafo único. O acionamento do taxímetro ocorrerá nos pontos de táxi ou nos locais estabelecidos como marco inicial da corrida.

CAPÍTULO V DOS PONTOS DE ESTACIONAMENTOS

Art. 36. São considerados pontos de estacionamento de táxi o local urbano, suburbano ou rural, fixado por Decreto Municipal, devidamente regulamentado, demarcado e sinalizado horizontal e verticalmente conforme padrões definidos pelo CONTRAN e destinados à espera, embarque e desembarque de passageiros e a concentração permanente de táxis.

Parágrafo único. Os pontos de estacionamento de táxi terão seus equipamentos e instalações padronizados, sendo obrigatórios:

I - abrigo de espera para os usuários;

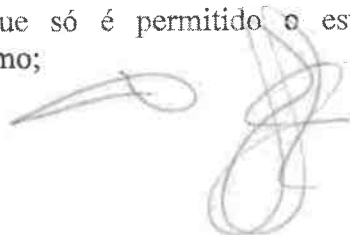
II - o uso do telefone, quando existente e de assinatura da Prefeitura, será permitido a todos os autorizatários e seus respectivos motoristas auxiliares do respectivo ponto de estacionamento de táxi;

III - todas as despesas com a instalação, remoção e manutenção dos abrigos dos pontos de estacionamento, dos seus equipamentos e instalações, assim como o pagamento da conta telefônica e outras, serão de exclusiva responsabilidade dos autorizatários neles lotados;

IV – a Municipalidade, através do Órgão Municipal de Trânsito, determinará o projeto de padronização de abrigos para os pontos de táxis a serem implantados.

Art. 37. Os pontos de estacionamento de táxi classificam-se em 3 (três) tipos:

I - ponto próprio: é aquele que só é permitido o estacionamento de autorizatário designado especificamente para o mesmo;



II - ponto livre: é facultado à Prefeitura a criação de "pontos livres", devidamente regulamentados pelo Órgão Municipal de Trânsito, de acordo com as necessidades locais, podendo este ser utilizado por qualquer táxi cadastrado nesta urbe, a ser regulamentado por Decreto que definirá os locais, horários e quantidade de veículos;

III - ponto provisório: a critério do Serviço Municipal de Trânsito poderá criar pontos provisórios para atender necessidades eventuais, fixando o período de suas durações, horários, quantidade de veículos e demais características em casos emergenciais.

Art. 38. O Chefe do Poder Executivo, atendendo ao interesse público e a critério da Administração Pública poderá criar, fundir pontos independentemente da distância entre os mesmos, extinguir, transferir, ampliar ou diminuir qualquer ponto de estacionamento de táxi, assim como transferir o autorizatário para ponto de estacionamento de táxi diverso ao seu.

I - a criação de novos pontos, assim como o remanejamento do autorizatário, serão analisados pelo Órgão Municipal de Trânsito;

II - é facultado ao Chefe do Poder Executivo permutar autorizatários de pontos distintos, devendo os permutantes permanecer, no mínimo, por 2 (dois) anos no ponto permutado;

III - quando da criação de novos pontos ou fusão, respeitar-se-á a preferência dos autorizatários do ponto mais próximo.

Art. 39. Cada ponto de táxi terá um coordenador, eleito por votação secreta pela maioria simples dos demais autorizatários do mesmo ponto, tendo a supervisão e a ratificação do Órgão Municipal de Trânsito.

Parágrafo único. A forma de administração e coordenação geral dos pontos de estacionamento de táxi, assim como a ordem do atendimento aos usuários, os turnos e horários de trabalho, a ordem de posicionamento em fila e outras pertinentes, serão objeto de Regulamento Interno produzido pelos autorizatários e aprovado pelo Órgão Municipal de Trânsito.

Art. 40. Ficam mantidos os pontos de estacionamento existentes à data da promulgação desta Lei e a respectiva lotação de autorizatários.



Parágrafo único. Fica, a critério da Administração Pública, possibilitada a implantação de pontos de táxis em áreas particulares, desde que previamente acordada entres as partes e que exista interesse público.

CAPÍTULO VI DO NÚMERO DE VEÍCULOS

Art. 41. VETADO.

I - táxi comum;

II - táxi executivo;


III - táxi especial.

Parágrafo único. Para efeito de determinação do que trata o artigo supra, utiliza-se como base o número de eleitores deste município inscritos até o dia 31 de dezembro imediatamente ao ano anterior, fornecido pelo TRE - Tribunal Regional Eleitoral.

CAPÍTULO VII DAS INFRAÇÕES e PENALIDADES

Art. 42. A Prefeitura, através do Órgão Municipal de Trânsito, manterá fiscalização sobre os autorizatários e seus respectivos e seus motoristas auxiliares, com respeito ao comportamento cívico, moral, social e funcional de cada um.

Parágrafo único. Na aplicação da penalidade, deverão ser levados em consideração o princípio da gradatividade da pena, a natureza e circunstâncias da infração disciplinar e a vida pregressa dos taxistas, conforme prontuário individual.



Art. 43. Ficam estabelecidas as seguintes sanções, aplicadas separadas ou cumulativamente, de acordo com a gravidade da infração e independente da seqüência, a que se sujeitará o infrator das obrigações e deveres estabelecidos nesta Lei:

I - advertência escrita;

II - multa pecuniária;

III - cassação do alvará de autorização.

§ 1º As penalidades conforme incisos I, e II do **caput**, serão julgadas e aplicadas pela Autoridade Municipal de Trânsito.

§ 2º A penalidade conforme inciso III do **caput**, será julgada e aplicada pelo Chefe do Poder Executivo.

§ 3º À penalidade de Advertência por Escrito, que não for sanada, aplicar-se-à multa pecuniária de 3 (três) UFESP's.

§ 4º À penalidade de multa pecuniária, que não for sanada, caracterizará reincidência específica, sendo aplicada multa com o valor em dobro.

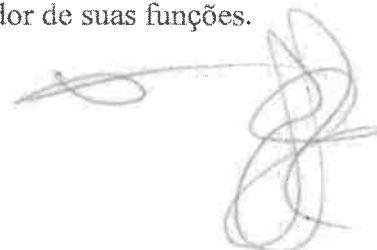
Art. 44. A critério da Autoridade Municipal de Trânsito, serão adotadas as seguintes Medidas Administrativas:

I - suspensão do exercício da atividade;

II - retenção do veículo;

III - apreensão do veículo;

IV - destituição do coordenador de suas funções.





§ 1º As medidas Administrativas previstas no **caput** não elidem a aplicação da penalidade de multa pecuniária estabelecida por esta Lei, porém, por possuírem caráter complementar à multa pecuniária, a critério da Autoridade Municipal de Trânsito, será facultada a sua aplicação.

§ 2º A Medida Administrativa de Retenção Veicular poderá ser sanada no local da infração, e o veículo será liberado tão logo seja regularizada a situação. Não sendo possível sanar a falha no local, apreender-se-á o veículo.

§ 3º Ao autoritário ou seu motorista auxiliar que for reincidente às Medidas Administrativas previstas, a Autoridade Municipal de Trânsito poderá dobrar o tempo de permanência do veículo apreendido, assim como dobrar o tempo de Suspensão do Exercício das Atividades.

§ 4º A Autoridade Municipal de Trânsito fixará o tempo de suspensão do exercício da atividade.

Art. 45. Os valores das penalidades de multa pecuniária, serão atualizados pela UFESP, ou outro índice que produza o mesmo efeito, utilizado para a correção dos demais débitos fiscais, desta Prefeitura.

Art. 46. É obrigação de todo autoritário e de seu motorista auxiliar no Transporte Individual de Passageiros, denominado táxi, observar o Código de Trânsito Brasileiro e especialmente as determinações desta Lei.

Parágrafo único. A inobservância das obrigações contidas nesta Lei e nos seus regulamentos complementares sujeitará o infrator às seguintes sanções:

I - deixar de atender às ordens da Autoridade de Trânsito, ou de pessoas por ele designadas:

Penalidade - multa de 5 (cinco) UFESP;

Medida Administrativa: Suspensão do Exercício da Atividade.

II - deixar de tratar com polidez, urbanidade e ou cordialidade os passageiros, o público em geral, ou colegas da categoria:

Penalidade - multa de 3 (três) UFESP;

III - alterar ou assediar moralmente passageiros, o público em geral, ou colegas da categoria:

Penalidade - multa de 5 (cinco) UFESP;

Medida Administrativa: Suspensão do Exercício da Atividade;

IV - não estar devidamente trajado, sendo, vedado o uso de sandálias, chinelos, bermudas ou shorts, camisetas ou camisas sem manga:

Penalidade - multa de 3 (três) UFESP;

Medida Administrativa: Suspensão do Exercício da Atividade;

V - realizar jogos de qualquer espécie nos pontos de táxi:

Penalidade - multa de 3 (três) UFESP;

Medida Administrativa: Suspensão do Exercício da Atividade.

VI - embarcar passageiros desobedecendo a ordem da fila de veículos estacionados no ponto, salvo se o passageiro o exigir:

Penalidade - multa de 3 (três) UFESP;

VII - estacionar em ponto que não seja aquele para o qual foi designado, salvo nos "pontos livres e pontos provisórios":

Penalidade - multa de 3 (três) UFESP;

VIII - recusar passageiro, salvo nos casos expressamente previstos em Lei, ou deixar de obedecer ao sinal de parada feito por pessoas que desejam utilizar o veículo, sempre que circular com a indicação LIVRE:

Penalidade - multa de 3 (três) UFESP;

IX - retardar intencionalmente a marcha do veículo, ou seguir itinerário mais extenso ou desnecessário, salvo por determinação do passageiro ou da autoridade de trânsito:

Penalidade - multa de 3 (três) UFESP;

X - cobrar acima do valor fixado pelo taxímetro ou tabela:

Penalidade - multa de 3 (três) UFESP;

Medida administrativa: Suspensão do Exercício da Atividade.

XI - deixar de instalar o taxímetro, violá-lo ou deixar de mantê-lo em perfeito estado de funcionamento, devidamente aferido e lacrado pelo Instituto de Pesos e Medidas do Estado de São Paulo – IPEM/SP e afixado no local determinado, conforme legislação específica:

Penalidade - multa de 5 (cinco) UFESP;

Medida administrativa: Suspensão do Exercício da Atividade e Apreensão do Veículo.

XII – permitir o excesso de passageiros e ou lotação no veículo:

Penalidade - multa de 3 (três) UFESP;

Medida Administrativa: Retenção do Veículo

XIII - deixar de instalar ou adulterar as inscrições do veículo, ou deixar de atender as exigidas referentes ao veículo, prescritas na legislação específica:

Penalidade - multa de 3 (três) UFESP;

Medida administrativa: Suspensão do Exercício da Atividade.

XIV - deixar de apresentar seu veículo à vistoria periódica ou a qualquer tempo, quando notificado:

Penalidade - multa de 5 (cinco) UFESP;

Medida administrativa: Suspensão do Exercício da Atividade;

XV - embarçar ou dificultar a ação fiscalizadora:

Penalidade - multa de 3 (três) UFESP;

XVI - deixar de cumprir exigências do Setor de Fiscalização de táxi quanto aos reparos no veículo:

Penalidade - multa de 5 (cinco) UFESP;

Medida Administrativa: Apreensão do Veículo;

XVII - deixar de portar a Carteira de Autorizatório, e a prova de pagamento da taxa anual de recadastramento:

Penalidade - multa de 3 (três) UFESP;

XVIII - deixar de renovar o alvará de autorização, à época prevista, conforme estabelecido nesta lei:

Penalidade - multa de 3 (três) UFESP;

Medida administrativa: Suspensão do Exercício da Atividade.

XIX - utilizar o veículo sem a devida renovação da carteira de habilitação:

Penalidade - multa de 5 (cinco) UFESP;

Medida administrativa: Suspensão do Exercício da Atividade.

XX - utilizar o veículo sem o devido licenciamento, ou seguro obrigatório:

Penalidade - multa de 5 (cinco) UFESP;

Medida administrativa: Suspensão do Exercício da Atividade e Apreensão do Veículo;

XXI - utilizar de veículo não autorizado pelo Serviço Municipal de Trânsito:

Penalidade - multa de 5 (cinco) UFESP;

Medida administrativa: Suspensão do Exercício da Atividade e Apreensão do Veículo;

XXII - utilizar-se do veículo que não esteja em condições de segurança:

Penalidade - multa de 5 (cinco) UFESP;

Medida administrativa: Retenção e ou Apreensão do Veículo;



XXIII - utilizar-se do veículo que não esteja interna ou externamente em condições de limpeza:

Penalidade - multa de 3 (três) UFESP;

XXIV - interromper totalmente o serviço por 30 (trinta) dias contínuos, ou 60 (sessenta) dias descontínuos, num período de 12 (doze) meses, sem anuência do Serviço Municipal de Trânsito:

Penalidade - multa de 5 (cinco) UFESP e Cassação do alvará de autorização.

XXV - prestar o serviço em desconformidade com a legislação específica municipal:

Penalidade - multa de 5 (cinco) UFESP;

Medida administrativa: Suspensão do Exercício da Atividade e ou Apreensão do Veículo.

XXVI - ser condenado por delito contra patrimônio, a pessoa, os costumes ou classificado pelas leis relativas ao uso e tráfico de entorpecentes:

Penalidade - multa de 5 (cinco) UFESP e cassação do alvará de autorização;

XXVII - simular, falsificar, adulterar, omitir documento ou informação, tendo como finalidade o atendimento de qualquer exigência pertinente ao exercício da atividade prevista nesta Lei:

Penalidade - multa de 5 (cinco) UFESP e cassação do alvará de autorização;

XXVIII - envolver-se comprovadamente com prática do turismo sexual, da prostituição infanto-juvenil e do comércio de drogas e ou armas ilícitas:

Penalidade - multa de 5 (cinco) UFESP e cassação do alvará de autorização;

XXIX - envolver-se comprovadamente em agressão física:

Penalidade - multa de 5 (cinco) UFESP e cassação do alvará de autorização;

Medida Administrativa: Suspensão do Exercício da Atividade;

XXX - anunciar, divulgar publicidade que caracterize concorrência desleal, propaganda eleitoral ou partidária, em todas suas formas, anúncio que venham a denegrir a imagem da profissão e da Administração Pública Municipal:

Penalidade - multa de 5 (cinco) UFESP e cassação do alvará de autorização;

Medida Administrativa: Suspensão do Exercício da Atividade;

Art. 47. Aos motoristas que efetuam o transporte remunerado de passageiros sem licença, transporte clandestino, serão aplicadas multas, além da apreensão sumária do veículo, que será imediatamente removido ao pátio próprio da municipalidade ou ao estabelecimento por ela credenciado.

Parágrafo único. O Poder Executivo Municipal deverá regulamentar por Decreto o disposto no **caput** deste artigo.

CAPÍTULO VIII DO RECURSO ADMINISTRATIVO

Art. 48. Para interpor recurso contra imposição de penalidade, multa pecuniária e cassação do alvará de autorização, assim como das medidas administrativas de suspensão do exercício da atividade, apreensão do veículo e destituição do coordenador de suas funções, o autuado poderá ingressar com defesa por escrito, no prazo de 10 (dez) dias, a contar da data do cometimento da infração, endereçada à Autoridade de Trânsito Municipal.

I - a Autoridade Municipal de Trânsito julgará as penalidades de multa pecuniária, assim como as medidas administrativas de suspensão do exercício da atividade, apreensão do veículo e destituição do coordenador de suas funções;

II - oferecida a defesa, a Autoridade Municipal de Trânsito apreciará o pedido em até 10 (dez) dias;

III - o Chefe do Executivo apreciará a penalidade de cassação da autorização;

IV - o recurso administrativo somente poderá ser apresentado pelo proprietário do veículo ou por seu procurador devidamente constituído;

V - em caso de indeferimento de recurso contra imposição de penalidade de multa pecuniária, apresentado pelo proprietário do veículo, este terá 30 (trinta) dias para comprovar o pagamento junto ao Órgão Municipal de Trânsito.

VI - a Municipalidade fica desobrigada de quaisquer responsabilidades pelo período em que o veículo estiver custodiado.

VII - o Recurso Administrativo não terá efeito suspensivo.





LEI Nº 4.636, de
26 de abril de 2016

Fls. 28

Art. 49. O veículo apreendido em decorrência de Medida Administrativa aplicada será recolhido ao pátio próprio da Municipalidade ou estabelecimento por ela autorizada e nele permanecerá sob custódia pelo prazo fixado pela Autoridade Municipal de Trânsito, conforme critérios disciplinados em Legislação específica de trânsito, normatizada pelo CONTRAN.

I - o Estabelecimento Credenciado pela Municipalidade se responsabilizará pela guarda do veículo apreendido pelo período em que o veículo estiver custodiado, cabendo ao proprietário do veículo apreendido o ônus até sua liberação.

II - caberá ao responsável do serviço de guinchamento ou da remoção do veículo apreendido ou removido, o ônus de qualquer dano que o veículo vier a sofrer no percurso;

III - as despesas com remoção e guarda do veículo, independentemente do resultado do julgamento, correrão por conta do infrator ou proprietário do veículo;

IV - o Agente da Autoridade Municipal de Trânsito deverá, desde logo, adotar a medida de recolhimento do CRLV – Certificado de Registro do Licenciamento Veicular, mediante contra-recibo.

Art. 50. A lavratura do Auto de Apreensão será levada a efeito em 3 (três) vias de igual teor, conforme a legislação vigente do CONTRAN, onde constarão as seguintes informações:

- I - identificação do proprietário do veículo;
- II - tipificação da infração;
- III - local, data e hora do cometimento da infração;
- IV - caracteres da placa de identificação do veículo, sua marca e outros elementos julgados necessários à sua identificação;
- V - o número da Licença, e ou Alvará de autorização, sempre que possível;



VI - o número da CNH e PGU do infrator;

VII - assinatura do infrator sempre que possível;

VIII - matrícula e assinatura do Agente Fiscalizador.

Parágrafo único. A recusa do condutor em assinar o Termo de Apreensão não prejudica a apreensão do veículo.

Art. 51. O Termo de liberação Veicular será levado a efeito em 3 (três) vias de igual teor conforme a legislação vigente do CONTRAN, onde constarão as seguintes informações:

I - caracteres da placa de identificação do veículo, sua marca, modelo, cor e outros elementos julgados necessários à sua identificação;

II - data e Assinatura do proprietário;

III - assinatura da Autoridade Municipal de Trânsito;

IV - cópia do pagamento feito ao responsável do serviço de guincho, quando houver;

V - cópia do pagamento feito ao responsável da taxa de estadia; e

VI - cópia do pagamento de todas as obrigações: Seguro Obrigatório, Licenciamento, transferência e multas, sendo estas as pecuniárias e as multas de trânsito previstas pelo Código Nacional de Trânsito.

§ 1º A liberação do veículo apreendido far-se-à somente de segunda-feira a sexta-feira, das 08:00h às 18:00hs.

§ 2º A restituição do veículo apreendido é condicionada, ainda, ao reparo de qualquer componente ou equipamento obrigatório que não esteja em perfeito estado de funcionamento.



§ 3º Se o reparo referido no parágrafo anterior demandar providências que não possam ser tomadas no depósito, a autoridade responsável pela apreensão liberará o veículo para reparo, mediante autorização, assinando prazo para a sua reapresentação e vistoria.

Art. 52. Os valores referentes às multas pecuniárias, de Trânsito, bem como as despesas de remoção por guincho e de estada em pátio, não comportam parcelamento.

Art. 53. A falta do recolhimento dos valores devidos, após o prazo de 30 (trinta) dias, determinará sua inscrição na Dívida Ativa Municipal.

Parágrafo único. Os veículos apreendidos ou removidos a qualquer título, após o prazo de 90 (noventa) dias, serão levados à hasta pública, deduzindo-se do valor arrecadado, o montante da dívida relativa a multas, tributos e encargos legais, e o restante, se houver, depositado à conta do ex-proprietário.

CAPÍTULO IX DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 54. A presente Lei será regulamentada pelo Poder Executivo.

Parágrafo único. O Decreto Regulamentador estabelecerá:

- I - os critérios e alocações dos autorizatários nos pontos de estacionamentos de táxis;
- II - implantação dos pontos livres e provisórios;
- III - criações e extinções de pontos de táxis;
- IV - valores das tarifas;
- V - o rol dos pontos de estacionamentos de táxis no município;



**LEI Nº 4.636, de
26 de abril de 2016**

Fls. 31

VI - os modelos que deverão constar nos veículos, através de adesivo, pintura e inscrições, conforme estabelece o art. 19 desta Lei.

VI - critérios para obtenção de selo de qualidade do serviço prestado.

VII - o auto de apreensão veicular e o auto de liberação veicular.

Art. 55. Os casos omissos serão analisados pela Autoridade Municipal de Trânsito, que deverá remetê-los ao Chefe do Poder Executivo para liberação.

Art. 56. Fica a critério do Órgão Municipal de Trânsito, adotar medidas de qualidade, certificando a excelência para a execução do Serviço de Táxi realizado neste município.

Art. 57. Fica o Chefe do Poder Executivo Municipal autorizado a celebrar os convênios que forem necessários para o cumprimento integral desta Lei.

Art. 58. Esta Lei entra em vigor em 180 dias de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE GUARATINGUETÁ, aos vinte e seis dias do mês de abril de 2016.

**DR. FRANCISCO CARLOS MOREIRA DOS SANTOS
PREFEITO MUNICIPAL**

**CARLOS ALEXANDRE BARBOSA VASCONCELOS
SECRETÁRIO MUNICIPAL DA ADMINISTRAÇÃO**

Publicado nesta Prefeitura, na data supra.
Registrado no Livro de Leis Municipais n.º L.

01/03/2021

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.337 DISTRITO FEDERAL

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

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

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

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

ADI 5337 / DF

se abrirem indevidos espaços de patrimonialismo.

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

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

5. O sobrepreço na comercialização da outorga dificulta o acesso à exploração do serviço por interessados com menor poder aquisitivo, o que contribui para que motoristas não 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

ADI 5337 / DF

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

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

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

ACÓRDÃO

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

Brasília, 1º de março de 2021.

Ministro **LUIZ FUX - RELATOR**

Documento assinado digitalmente

29/05/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.337 DISTRITO FEDERAL

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

RELATÓRIO

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

Eis o inteiro teor dos dispositivos acimados de inconstitucionalidade:

“Art. 12-A. O direito à exploração de serviços de táxi poderá ser outorgado a qualquer interessado que satisfaça os requisitos exigidos pelo poder público local.

§ 1º É permitida a transferência da outorga a terceiros que atendam aos requisitos exigidos em legislação municipal.

§ 2º Em caso de falecimento do outorgado, o direito à exploração do serviço será transferido a seus sucessores legítimos, nos termos dos

ADI 5337 / DF

arts. 1.829 e seguintes do Título II do Livro V da Parte Especial da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

§ 3º As transferências de que se tratam os §§ 1º e 2º dar-se-ão pelo prazo da outorga e são condicionadas à prévia anuência do poder público municipal e ao atendimento dos requisitos fixados para a outorga.”

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

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

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

ADI 5337 / DF

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

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

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

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

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

ADI 5337 / DF

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

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

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 12-A, §§ 1º A 3º, DA LEI 12.587/2012, COM REDAÇÃO DA LEI 12.865/2013. COMERCIALIZAÇÃO E TRANSMISSÃO SUCESSÓRIA DE OUTORGAS PARA EXPLORAÇÃO DE SERVIÇOS DE TÁXI. CONHECIMENTO DA AÇÃO. POSSIBILIDADE DE CONFRONTO DIRETO COM A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRIVILÉGIO INDEVIDO A CATEGORIA DE PESSOAS. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA IMPESSOALIDADE (CR, ARTS. 5º, CAPUT, E 37, CAPUT). USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA E MATERIAL DE MUNICÍPIOS (CR, ART. 30, I E V).

1. Não demanda exame de norma infraconstitucional interposta a verificação de compatibilidade do art. 12-A, §§ 1º a 3º, da Lei federal 12.587/2012 com os preceitos dos arts. 5º, caput, 30, I e V, e 37, caput, da Constituição da República.

2. É inconstitucional, por violar os princípios da isonomia e da impessoalidade e usurpar competência legislativa e material dos municípios, dispositivo de lei federal que permita livre comercialização e transmissão sucessória de outorga para exploração de serviços de táxi.

3. Parecer pela procedência do pedido.”

ADI 5337 / DF

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

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

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

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

É o relatório.

29/05/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.337 DISTRITO FEDERAL

VOTO

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

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

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

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

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

ADI 5337 / DF

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

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

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

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

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

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

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

Entretanto, é forçoso reconhecer a inconstitucionalidade material

ADI 5337 / DF

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

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

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

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

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

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

ADI 5337 / DF

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

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

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

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

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

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

ADI 5337 / DF

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

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

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

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

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

ADI 5337 / DF

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

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

Em sua redação originária, o artigo 12 da norma dispunha que “os serviços públicos de transporte individual de passageiros, prestados sob permissão, deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas”.

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

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

Como bem destaca Daniel Sarmento:

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

ADI 5337 / DF

*táxi. Mas demonstra, também, que, até pela nova ótica do legislador, o serviço de táxi não configura propriamente serviço público, mas sim de serviço de utilidade pública, que são institutos diferentes. O serviço público, como visto, é titularizado pelo Estado, mas pode ser eventualmente prestado por particulares, mediante concessão ou permissão, sempre precedidas de licitação pública, nos termos do art. 175 da Constituição. Já o serviço de utilidade pública se enquadra no campo da atividade econômica, mas se sujeita a intensa regulação e fiscalização estatal, em razão do interesse público inerente à sua prestação.” (SARMENTO, Daniel. *Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros: o “caso Uber”*. Rio de Janeiro, [s.n], 10 jul. 2015).*

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

ADI 5337 / DF

Diversos motivos permitem chegar a tal entendimento.

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

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

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

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

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

ADI 5337 / DF

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

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

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

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

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

ADI 5337 / DF

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

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

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

“não se sustenta a premissa adotada pelo acórdão recorrido, no sentido de que o serviço de táxis inclui-se na categoria de serviço público, o que demandaria a observância do procedimento licitatório, previsto no art. 175 da Constituição. Isso porque, conforme exaustivamente demonstrado, o serviço de táxis é serviço de utilidade pública, prestado no interesse exclusivo do seu titular, mediante autorização do Poder Público. [...] Nesses termos, tratando-se o serviço de táxis de serviço de utilidade pública, cuja exploração pelo particular é autorizada pelo Poder Público, cabe à Municipalidade estabelecer os requisitos autorizadores da exploração da atividade econômica de utilidade pública, bem como o modo de escolha do procedimento autorizador do serviço.”

A decisão restou assim ementada:

ADI 5337 / DF

“Agravo regimental no recurso extraordinário. 2. Ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça estadual. 3. Serviço de transporte individual de passageiro. Táxis. Prorrogação das atuais autorizações ou permissões que estiverem com o prazo vencido, ou em vigor por prazo indeterminado, por 15 anos, admitida prorrogação por igual período. 4. Serviço de utilidade pública prestado por particular. Não caracterização como serviço público. 5. Inaplicabilidade do art. 175 ou do art. 37, XXI, da Constituição Federal. Inexigibilidade de licitação. 6. Necessidade de mera autorização do Poder Público para a prestação do serviço pelo particular. Competência do Município para estabelecer os requisitos autorizadores da exploração da atividade econômica. 7. Precedente do Plenário desta Corte: RE 359.444. Inteligência do art. 12-A da Lei 12.587/2012, com a redação dada pela Lei 12.865/2013. 8. Agravo regimental a que se nega provimento.” (RE 1.002.310 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 30/6/2017, DJe de 3/8/2017).

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

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

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

ADI 5337 / DF

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

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

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

É o que explica Gustavo Binenbojm ao ressaltar:

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

ADI 5337 / DF

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

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

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

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

ADI 5337 / DF

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

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

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

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

II. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

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

ADI 5337 / DF

municípios para “*legislar sobre assuntos de interesse local*” e “*organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial*” (artigo 30, I e V, da CF).

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

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

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

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

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

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

ADI 5337 / DF

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

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

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

Paulo Bonavides observa que:

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

O problema, em vista disso, é conferir significação suficientemente

ADI 5337 / DF

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

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

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

Tércio Sampaio Ferraz Júnior ressalta, todavia, que:

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

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

ADI 5337 / DF

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

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

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

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

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

ADI 5337 / DF

cada localidade.

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

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

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

III. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

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

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

ADI 5337 / DF

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

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

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

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

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

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

ADI 5337 / DF

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

Nesse sentido, Rodrigo Brandão ressalta que:

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

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

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

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

ADI 5337 / DF

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

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

Na feliz síntese de Gustavo Binbenbim,

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

ADI 5337 / DF

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

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

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”

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

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

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

ADI 5337 / DF

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

Também a Ministra Cármen Lúcia já destacou que

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

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

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

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

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

ADI 5337 / DF

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

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

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

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

ADI 5337 / DF

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

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

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

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

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

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

ADI 5337 / DF

impessoalidade, pelo qual, segundo a professora Odete Medauar,

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

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

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

Daí não decorre a possibilidade automática de perpetuação do

ADI 5337 / DF

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

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

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

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

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

ADI 5337 / DF

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

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

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

A inconstitucionalidade da previsão legal da transferência da

ADI 5337 / DF

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

Como expõe Dinorá Grotti,

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

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

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

ADI 5337 / DF

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

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

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

“[o]nde todos os fatores – quantidade, qualidade e tarifas – são regulados simultaneamente, como foi o caso na maioria dos países industrializados por muitos anos, a licença para operar (referida em alguns países como um ‘medalhão’ e em outros como uma ‘placa’) tornou-se um bem valioso. Em alguns países, as licenças de operação tornaram-se direta e indiretamente negociáveis, muitas vezes com um prêmio. O prêmio representa grosso modo o valor capitalizado dos fluxos de lucros futuros esperados associados à proteção contra a entrada no mercado livre. No Reino Unido, o prêmio médio por licença em áreas sujeitas a regulamentação de entrada é de US\$ 30.000, embora o valor possa chegar a US\$ 100.000. Em Hong Kong e em alguns mercados regulamentados dos EUA, o valor do sobrepreço da licença é ainda maior. A observação desses altos prêmios artificiais levou muitos países industrializados a liberalizar a regulação.” (GWILLIAM, Kenneth M. Regulation of taxi markets in developing countries: issues and options, The World Bank, Washington DC, 2005, tradução livre de: ‘Where all factors – quantity, quality and fares – are regulated simultaneously, as was the case in most industrialized countries for many years, the license to

ADI 5337 / DF

operate (referred to in some countries as a 'medallion' and in others as a 'plate') became a valuable asset. In some countries, operating licenses became directly and indirectly tradable, often at a premium. The premium represents broadly the capitalized value of the expected future profit flows associated with protection from free market entry. In the U.K., the average license premium in areas subject to quantity regulation is \$30,000, though the amount can reach \$100,000. In Hong Kong and some regulated U.S. markets, the premium value of the license is even higher. Observation of these high artificial premiums has led many industrialized countries to liberalize regulation.)"

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

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

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

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

ADI 5337 / DF

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

Nas palavras do célebre professor Anthony Ogus,

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

ADI 5337 / DF

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

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

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

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

ADI 5337 / DF

possibilidade de “constituição de novas empresas que operem como locadora de veículos e taxímetro no Município do Rio de Janeiro” (art. 7º).

Para o autor,

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

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

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

ADI 5337 / DF

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

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

“STF ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PRÁTICA DE ATOS - REGÊNCIA. A Administração Pública submete-se, nos atos praticados, e pouco importando a natureza destes, ao princípio da legalidade. TAXISTA - AUTONOMIA - DIARISTA - DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA - TRANSFORMAÇÃO - LEI MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO Nº 3.123/2000 - CONSTITUCIONALIDADE. Sendo fundamento da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana, o exame da constitucionalidade de ato normativo faz-se considerada a impossibilidade de o Diploma Maior permitir a exploração do homem pelo homem. O credenciamento de profissionais do volante para atuar na praça implica ato do administrador que atende às exigências próprias à permissão e que objetiva, em verdadeiro saneamento social, o endosso de lei viabilizadora da transformação, balizada no tempo, de

ADI 5337 / DF

taxistas auxiliares em permissionários.”

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

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

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

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

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

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

ADI 5337 / DF

decorrentes desse modelo regulatório.

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

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

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

IV. CONCLUSÃO

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

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

ADI 5337 / DF

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

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

É como voto.

NT-JUR-DP 286/2021

Área: Direito Público.

Ementa: Táxi. Licença. Transmissão a terceiros. Lei de Mobilidade Urbana. Inconstitucional. Violação aos postulados da proporcionalidade, da isonomia, da impessoalidade e da eficiência administrativa. Necessário processo seletivo por se tratar de bem jurídico escasso. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5337.

Aos 26 de fevereiro de 2021, o Supremo Tribunal Federal, no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 5.337, declarou inconstitucionais alguns dispositivos da Lei de Mobilidade Urbana (Lei Federal nº 12.587/12), quais sejam, os parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 12-A, *in verbis*:

Art. 12-A. O direito à exploração de serviços de táxi poderá ser outorgado a qualquer interessado que satisfaça os requisitos exigidos pelo poder público local.

§ 1º É permitida a transferência da outorga a terceiros que atendam aos requisitos exigidos em legislação municipal.

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

§ 3º As transferências de que se tratam os §§ 1º e 2º dar-se-ão pelo prazo da outorga e são condicionadas à prévia anuência do poder público municipal e ao atendimento dos requisitos fixados para a outorga.

1. Histórico

A referida ADI foi ajuizada em 2015 pela Procuradoria-Geral da República, que sustentou a inconstitucionalidade das

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

O então procurador-Geral de República Rodrigo Janot argumentou que os princípios da isonomia e da impessoalidade obrigam o Poder Público a controlar os destinatários das autorizações e a permitir que os interessados nelas concorram de maneira equânime e impessoal, sem favoritismos, e que as referidas autorizações possuem caráter *intuitu personae*, i.e., cessado o desempenho da atividade pelos taxistas, a Administração deve oferecê-las a outros interessados que cumpram os respectivos requisitos.

Também alegou o PGR que o Pretório Excelso já estabeleceu que os princípios assentados no *caput* do artigo 37 da Constituição são de observação obrigatória, ainda que dispensada a licitação¹; que a norma hostilizada constitui uma categoria privilegiada, que deteria parte do controle sobre as autorizações ao permitir a transferência destas a terceiros e que a parte final do § 3º não afasta a inconstitucionalidade dos preceitos impugnados, uma vez que não evita a concessão de privilégios a determinado grupo.

A Presidência da República prestou informações defendendo que a legislação ora hostilizada teve por objetivo combater o mercado paralelo de placas de táxis, que “sempre foi uma prática enraizada e socialmente aceita no Brasil”. O Senado Federal e a Advocacia-Geral da União pugnaram pelo não conhecimento da ação. Por outro lado, o Ministério Público

¹ ADI nº 1923 / DF (Relator Min. Ayres Britto).

Federal, na posição *custos juris*, emitiu parecer pela procedência do pedido da sua Procuradoria-Geral.

Como *amici curiae*, ingressaram o Município de Unaí/MG e o Sindicato Profissional dos Motoristas de Táxi no Estado do Espírito Santo (SINDTAVI-ES), manifestando-se, respectivamente, pela procedência e pela improcedência da ADI.

Iniciou-se o julgamento aos 22 de maio de 2020. A seguir, trazemos alguns relevantes apontamentos feitos pelo Exmo. Relator da ação, Ministro Luiz Fux, hoje presidente da Corte.

2. Voto da relatoria

O relator declarou em seu muito lúcido voto que a transferência *inter vivos* (venda) ou *causa mortis* (herança) da outorga das autorizações de táxis a terceiros pelo tempo remanescente do prazo causa uma verdadeira *comoditização* (transformação em mercadoria) do serviço.

Quanto à positivação de normas de Direito Administrativo segundo a Constituição Federal, hoje é possível dizer que o Estado se encontra efetivamente vinculado, em toda a sua atuação, a um ideal de promoção dos direitos fundamentais e do interesse público. Sempre devem prevalecer os imperativos da impessoalidade, moralidade, publicidade, economia e eficiência.

Quando a escolha da Administração Pública sobre o acesso de um cidadão a determinado bem jurídico escasso culminar na preterição de outros interessados, há de existir justificação clara, racional e ob-

jetiva a respeito dessa escolha ou da forma como ela se dá. Em razão disso, é imprescindível que algum processo seletivo seja adotado, norteado por critérios objetivos, impessoais e isonômicos, de modo a distanciar a decisão administrativa final das vontades subjetivas do agente público que a exterioriza.

2.1. Transmissão causa mortis

No tocante à transmissão *causa mortis* da autorização, é inegável que a morte do provedor de uma família é situação trágica cujas dimensões psicológicas, sociais e econômicas sobre seus dependentes não podem ser subestimadas. Contudo, a hereditariedade no âmbito de uma República deve ser a franca exceção, sob pena de se abrirem espaços de patrimonialismo onde deveria imperar a isonomia.

Tratando-se de exploração de atividade econômica de interesse público cuja execução não é acessível a toda a população, o tratamento preferencial conferido aos herdeiros dos taxistas implica em restringir ainda mais a entrada dos demais interessados no mercado. A priorização se justificaria na hipótese de impacto desproporcional sobre aquela classe e especial vulnerabilidade desta. No caso concreto, não foram apresentados quaisquer dados dos quais se possa inferir isso.

2.2. Transferência inter vivos

A alienabilidade das autorizações oportuniza aos detentores auferir proveitos desproporcionais na venda da outorga a terceiros em frontal ofensa à vedação do enriquecimento sem causa. A livre cessão das outorgas também contribui para a concentração no mercado, gerando incenti-

vos perversos para a obtenção de autorizações não com a finalidade precípua de prestação de um serviço de qualidade, mas sim para a especulação econômica.

Igualmente aumentar-se-iam os incentivos para que a categoria profissional exerça influência política sobre os reguladores de modo a preservar o ambiente de escassez das outorgas e seu conseqüente sobrepreço. A imposição de barreiras excessivas à entrada em dado mercado, assim, deve ser vista com desconfiança.

Por fim, a legislação *in examine* age em favor da precarização das condições de trabalho dos taxistas não detentores das outorgas, que, impossibilitados de obterem as próprias autorizações, prestam serviços aos autorizatários na condição de motoristas auxiliares.

3. Conclusão

A perpetuação da outorga para além da pessoa física do taxista não se harmoniza com a sua natureza de ato personalíssimo (*intuitu personae*). No momento em que é exarado o ato de consentimento do Poder Público, são analisadas as características daquele que o pleiteia, que concorre de forma pessoal e direta com os demais interessados no exercício da atividade econômica. Mesmo que o terceiro cumpra todos os requisitos legais pertinentes à exploração do serviço e que haja anuência da Administração, fato é que não houve a sua submissão a semelhante processo de escolha.

Por todo o exposto, concluiu o Ministro Fux que as justificativas apontadas para a opção regulatória da livre transferibilidade das outorgas de táxi não se sustentam quando confrontadas com os princí-

pios inerentes ao regime republicano, que orientam o atuar da Administração Pública, e com as diretrizes constitucionais que regem a ordem econômica brasileira.

Nomeadamente, não passam as alegações de constitucionalidade dos dispositivos 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.

Após vista dos autos pelo Ministro Gilmar Mendes, foi retomado o julgamento em 19 de fevereiro de 2021, tendo sido finalizado no dia 26 seguinte. O Plenário do STF, por maioria, acompanhou o voto do relator; foram vencidos os Ministros Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Marco Aurélio e Dias Toffoli.

Em um placar de 7x4, foi conhecida a ação e julgado procedente o pedido, declarando-se, assim, **inconstitucionais os parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 12-A da Lei 12.587/2012**, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana com a redação dada pela Lei nº 12.865/2013.

O acórdão² foi publicado no Diário de Justiça Eletrônico – DJe aos 25 de março p.p., com ementa nos termos que seguem:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ARTIGO 12-A, §§ 1º,
2º E 3º, DA LEI 12.587/2012. POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE

² Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346000630&ext=.pdf>>. Acesso em: 01 abr. 2021.

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, 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.


Destarte, fica vedado à Administração Pública Municipal anuir a transferência de outorga de direito à exploração de serviços de táxi a terceiros (*inter vivos* ou *causa mortis*), ainda que esses atendam aos requisitos por ela fixados, sem que tenham passado por processo de seleção, como o chamamento público.

Nota Técnica




Diante das qualidades *erga omnes* e vinculante da decisão, deverão, pois, os Municípios rever as disposições pertinentes à matéria na legislação local de modo a compatibilizá-la com o entendimento da Suprema Corte (cf. artigo 28, parágrafo único, da Lei Federal nº 9.868/99³).

São Paulo, 05 de abril de 2021.


Maria Theresa Camillo De Martini
OAB/SP nº 389.985

De acordo.


Clarissa Boscaine
Consultora-Chefe da Área de Direito Público
OAB/SP nº 243.180

³ Lei da ADI/ADC. Art. 28. (...) Parágrafo único. A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal.



Câmara Municipal da Estância Turística de
Guaratinguetá

Estado de São Paulo - Brasil

MEMORANDO Nº 50/2021 – JUR/lfca

Data: 02/08/2021

De: Luís Flávio C. Alves – Diretor Jurídico

Para: Graciano Arilson dos Santos – Presidente

Ref.: Projeto de Lei Executivo nº 43/2021

Exmo. Sr. Presidente

O Projeto de Lei Executivo em epígrafe altera o *caput* do art.11, revoga os parágrafos 1º, 2º e 3º do mesmo artigo, altera o inciso V do artigo 13, todos da Lei Municipal nº 4.636, de 26 de abril de 2016, que dispõe sobre a operação e controle do serviço de transporte público na modalidade individual de passageiros, táxi, em veículos de categoria aluguel com taxímetro e dá outras providências.

Em análise perfunctória, de natureza preliminar, que em hipótese alguma afasta a necessidade de parecer conclusivo por parte de Egrégia Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara, esta Diretoria entende cumpridos os requisitos dos incisos III e IV, do art. 153, da Resolução nº 493, de 08 de agosto de 2002, estando, o Projeto em epígrafe, em condições de ser recebido pela Mesa Diretora desta Casa de Leis.

Atenciosamente.



LUÍS FLÁVIO CÉSAR ALVES
Diretor Jurídico