



Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

**Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 350566-05.2010.8.09.0000
(201093505664)**

Comarca de Goiânia

Requerente : Procurador Geral de Justiça do Estado de Goiás

Requerida : Câmara Municipal de Goiânia

Relator : Desembargador Carlos Alberto França

RELATÓRIO E VOTO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade Estadual, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Procurador-Geral da Justiça do Estado de Goiás, com fundamento no artigo 129, inciso IV da Constituição Federal e nos artigos 46, inciso VIII, alínea 'a' e 60 da Constituição Estadual, em face do artigo 1º, caput, e parágrafo único, da Lei Municipal nº 8277, de 03 de setembro de 2004, e artigo 1º, §§ 1º e 2º do Decreto Regulamentar Municipal n. 1164, de 07 de abril de 2005.

Consigna que, segundo apurado nos autos do procedimento administrativo nº 201000007864, o Município de Goiânia editou os atos impugnados, visando regulamentar a prestação de serviços de táxi.

Acrescenta que os referidos dispositivos legais ressalvaram o suposto direito dos permissionários, detentores da permissão, à época da edição dos atos normativos, de transferi-la por simples ato jurídico unilateral, sem o necessário processo licitatório, em contrariedade aos preceitos do artigo 69, inciso VII, c/c artigo 135, inciso III, da Constituição



Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

do Estado de Goiás.

Observa que a autonomia legislativa do Município em relação à organização de serviços públicos condiciona-se às normas das Constituições Federal e Estadual, dentre as quais consta a exigência indeclinável de licitação, conforme expresso no art. 175, **caput**, da Carta Federal e artigo 135, inciso III, da Constituição do Estado.

Cita jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema versado, alegando que a Lei nº 8.987/95 rechaçou a possibilidade de manutenção de concessão ou de permissão de serviços públicos sem licitação, além de o próprio Decreto impugnado, em seu art. 3º, inc. IV, fazer referência à conceituação prevista na referida Lei Federal no tocante à permissão.

Argumenta que a presente ação não objetiva alcançar a integralidade dos atos normativos impugnados, pois há partes que devem permanecer em vigor por se prestarem à regulamentação do serviço de transporte terrestre via táxi, fazendo preciso destaque às expressões reputadas inconstitucionais.

Quanto a artigo 1º da Lei nº 8277/2004, o requerente requer seja declarada a inconstitucionalidade da expressão “*reservando-se o direito aos mesmos de transferi-las e/ou aliená-las em qualquer período;*” constante do **caput** do art. 1º, e todo o seu parágrafo único. Em relação ao Decreto Regulamentador n. 1.164/2005, impugna a constitucionalidade parcial do parágrafo primeiro de seu art. 1º, posto reproduz a mesma expressão viciada no dispositivo correspondente da norma regulamentada, além do trecho: “(...)ou transferidas”, presente do §2º do mesmo art. 1º.

Discorre sobre a necessidade de concessão da medida



Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

cautelar, salientando que o Ministério Público firmou termo de ajustamento de conduta, em 2002, com a então denominada Superintendência Municipal de Trânsito de Goiânia – SMT, constando cláusula no sentido de se promover licitação para permissão de serviços de táxi, a partir de 2007, entretanto, não foi providenciada a medida, além de terem sido expedidos ofícios ao Prefeito Municipal há mais de um ano, o qual enviou projeto à Câmara, sem regime de urgência, que até então não foi votado.

Aduz que a Agência Municipal de Trânsito editou as Portarias nº 85/2010, 157/2010 e 163/2010, suspendendo a transferência de permissões administrativas, mas sua eficácia expirou em 11 de outubro de 2010, o que evidencia a necessidade da medida requerida.

Pugna pela concessão de cautelar, para que sejam suspensos os efeitos dos normativos impugnados, e, ao final, seja declarada a inconstitucionalidade dos citados dispositivos da Lei nº 8.277/2004 e do Decreto-Lei nº 1164/2005, restrito às expressões atacadas.

Juntou documentos ao pedido inicial (fls. 10/63).

O pleito liminar foi deferido, conforme requereu o arguente (fls. 68/75).

Solicitadas informações ao Chefe do Executivo Municipal, este quedou-se inerte (fl. 77).

O Procurador Geral do Estado de Goiás, apresentou suas considerações defendendo a procedência do pedido, visto que caracterizados os vícios de inconstitucionalidade (fls. 84/86), deixando de apresentar defesa.

A Câmara Municipal de Goiânia prestou informações às fls. 87/102, defendendo a constitucionalidade dos atos impugnados, além de



Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

aduzir “a possibilidade de transferência ou alienação das permissões de serviço de táxi pelos permissionários a particulares, desde que passem pelo crivo da conveniência e oportunidade do Poder concedente, haja vista que essa alienação não se opera como mero negócio jurídico particular, dependendo da participação do Município.”

“Ressaltou tratar-se de uma cessão de direito feita pelo taxista permissionário com a concorrência e atendimento de requisitos exigidos pela Administração. Dessa forma, as expressões impugnadas não estariam desrespeitando a exigência da licitação, haja vista que a prestação do serviço, no momento de sua aquisição inicial, foi precedida do devido certame licitatório.’

“Asseverou que a Lei Federal n. 8.987/95, no seu art. 26, *caput* e § 2º, autoriza a subconcessão, desde que haja prévia anuência do Poder concedente, e defende que a regra pode ser estendida também aos casos de permissão, acrescentando que este diploma legal tem aplicação em todas as esferas da federação, devendo servir de parâmetros para leis estaduais e municipais.” (fl. 173).

A Associação dos Permissionários de Táxi do Município de Goiânia – ASPERTAGYN, requereu sua admissão nestes autos na qualidade de *Amicus Curiae*, apresentando argumentação na defesa da constitucionalidade dos atos normativos, sustentando que transporte de passageiros em veículos com taxímetro (Táxi), não pode ser considerado serviço público e, portanto, estaria afastada a exigência constitucional de processo licitatório para outorga de permissão aos interessados em prestar referido serviço (fls. 105/164).

A Procuradoria Geral de Justiça manifestou pela inadmissão da ASPERTAGYN como *Amicus Curiae*, em virtude de ter sido requerido após a instrução processual e, em caso contrário, argumenta que os fundamentos apresentados não afastam a mácula de inconstitucionalidade apresentada inicialmente. Prosseguiu apresentando, no mesmo ato, suas alegações finais onde ratifica os termos da exordial (fls. 172/177).



Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

Por último, a ASPERTAGYN apresentou a peça de fls. 180/190 dos autos, reiterando a constitucionalidade dos atos normativos impugnados pelo representante máximo do Ministério Público Estadual e, lançando-se ao critério da eventualidade, no caso sucumbir na defesa das leis em debate, requereu a modulação dos efeitos temporais da declaração de inconstitucionalidade (art. 27 da Lei 9.868/99), para que fiquem reguardadas as permissões concedidas em duas circunstâncias: a) quando já transferidas definitivamente até a publicação das Portarias impeditivas baixadas pela Agência Municipal de Trânsito em abril/2010, ou cujo processo de transferência, em estágio final de conclusão, esteja sobrestado, exclusivamente, pela superveniência dos referidos atos administrativos; e b) quando tratar-se, em qualquer caso, de transferência por sucessão hereditária.

É o relatório.

Passo ao voto.

O controle difuso de constitucionalidade das normas estaduais e municipais em face da Constituição deste Estado é de atribuição exclusiva deste Tribunal de Justiça, conforme disposto no art. 46, inciso VIII, alínea 'a' da Constituição do Estado de Goiás, sendo de competência desta Corte Especial a apreciação das ações desta natureza, com base na *cláusula de reserva de plenário*, nos termos do art. 97, da Constituição Federal e art. 9ºB, inciso I, do Regimento Interno desta Corte de Justiça.

Respeitada a regra de competência e presentes os demais pressupostos processuais, passo a analisar o requerimento de intervenção manejado pela Associação dos Permissionários de Táxi no Município de Goiânia – ASPERTAGYN, no qual pretende sua admissão nesta via de



Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

controle concentrado na condição *amicus curiae*, sustentando tratar-se de defesa aos interesse da categoria dos taxistas do município de Goiânia.

Pois bem.

O parágrafo 2º do art. 7º da Lei nº 9868/99 admite, excepcionalmente, a intervenção do *amicus curiae* em processos de controle concentrado de constitucionalidade, *verbis*:

“Art. 7º Não se admitirá intervenção de terceiros no processo de ação direta de inconstitucionalidade.

(...).

2º O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades”.

O § 3º do art. 131 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal – aplicado supletivamente a esta Corte de Justiça por força do art. 409 da norma regimental caseira – definitivamente admitiu a a figura do *amicus curiae* no processo de julgamento das ações de controle de constitucionalidade.

Eis as disposições regimentais em comento:

“ Art. 409. Nos casos omissos, aplicar-se-á, subsidiariamente, o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e legislação pertinente, no que couber e for compatível”. (RI/TJGO).

“ Art. 131. Nos julgamentos, o Presidente do Plenário ou da Turma, (...);

§ 3 Admitida a intervenção de terceiros no processo de controle concentrado de constitucionalidade, fica-lhes facultado produzir



Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

sustentação oral, aplicando-se, quando for o caso, a regra do § 2º do artigo 132 deste Regimento. (Atualizado com a introdução da Emenda Regimental n. 15/2004).

Contudo, trata-se de norma excepcional, que deixa ao critério do relator da ação direta aceitar ou não a manifestação dos terceiros interessados (“amigos da corte”), conforme estiver evidenciada a “*relevância da matéria e a representatividade dos postulantes*”.

Na hipótese *in casu*, tratando-se de serviço público de transporte terrestre, largamente utilizado pela população do município de Goiânia, evidencia-se a alta relevância da matéria, visto ser do interesse público municipal que o serviço de transporte via táxi seja prestado na conformidade de leis constitucionais, que permitam um serviço bem ordenado e oferecido com qualidade.

Por outro lado, a interveniente possui destacada representatividade, sendo, nada menos, a entidade de classe que representa a própria categoria dos taxistas, não sendo razoável apreciar a constitucionalidade de uma lei que regulamenta a aquisição do direito de ingressar na categoria obstando a participação daquela associação no debate.

Quanto ao momento processual para intervenção do *amicus curiae*, uma vez vetado o §1º, do art. 7º da Lei n. 9.868/99, resta a conclusão de que a manifestação poderá ocorrer até o julgamento final do processo, adotando a lição do Ministro Gilmar Mendes: “*É possível, porém, cogitar de hipóteses de admissão do amicus curiae fora do prazo de informações na ADI (art. 9º, §1º), especialmente diante da relevância do caso ou, ainda, em face da notória contribuição que a manifestação possa trazer para o julgamento da causa*”. (Curso de



Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

Direito Constitucional: 2007, p. 1070).

A Suprema Corte já admitiu a intervenção do *amicus curiae* mesmo em seguida ao momento processual das informações, confira-se:

“1(...). 3. Admissão de amicus curiae mesmo após terem sido prestadas as informações 4. (...)”. (ADPF 33, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 07/12/2005, DJ 27-10-2006 PP-00031 EMENT VOL-02253-01 PP-00001 RTJ VOL-00199-03 PP-00873).

Assim, fica admitida a intervenção da Associação dos Permissionários de Táxi no Município de Goiânia – ASPERTAGYN, na condição de *amicus curiae*.

Superada a questão de ordem processual, ingresso no tema central do controle abstrato para julgar a constitucionalidade das normas impugnadas.

Pleiteia o arguente a declaração de inconstitucionalidade dos seguintes atos normativos: artigo 1º, *caput*, e parágrafo único da Lei nº 8.277/2004, e §§1º e 2º do art. 1º do Decreto-Lei nº 1.164/005, ambos do Município de Goiânia, cujas redações impugnadas são as seguintes:

“Art. 1º Ficam mantidas as 1.231 (hum mil, duzentas e trinta e uma) permissões concedidas pelo Poder Público, aos atuais permissionários do serviço de táxi, reservando-se o direito aos mesmos de transferi-las e/ou aliená-las em qualquer período. (grifei)

***Parágrafo único.** Em caso de falecimento ou invalidez permanente do permissionário taxista, seus sucessores legais terão direito às respectivas permissões de que trata o caput deste artigo”. (Lei 8.277/2004).*



Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

“Art. 1º O Serviço de Táxi, no Município de Goiânia, a que se refere a Lei Municipal n.º 8.277, de 03 de setembro de 2004, será prestado por outorga mediante prévia e expressa autorização do Poder Executivo, aos atuais permissionários e para novas permissões de serviço de táxi que vierem a ser expedidas pelo Poder Público, a partir da realização de processo licitatório, sob o regime de permissão, na forma da Constituição Federal, da Lei Federal n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 e suas modificações, com rigorosa observância do art. 53 e seguintes da Lei Orgânica do Município de Goiânia, e as exigências da Lei Federal n.º 9.503 – Código de Trânsito Brasileiro – CTB, de 23 de setembro de 1997, suas modificações e desse Regulamento.

§ 1º. Ficam mantidas as 1.231 (uma mil, duzentas e trinta e uma) permissões expedidas pelo Poder Público aos atuais permissionários do serviço de táxi, reservando-se o direito aos mesmos de transferi-las e/ou aliená-las em qualquer período. (grifei)

§ 2º. O quantitativo de permissões expedidas originariamente ou transferidas a permissionários, pessoa jurídica, não poderá ser superior a 10 (dez) por cento do total das permissões existentes no serviço de táxi no Município de Goiânia; (grifei)”. (Decreto 1164/2005)

Neste ponto, rechaço o entendimento advogado pela associação interveniente, quando afirma que o serviço de transporte terrestres por meio de táxi não pode ser classificado como serviço público.

O serviço de transporte público, sob qualquer modalidade (táxi, ônibus, metrô ou teleférico), é serviço prestado integralmente sob o regime jurídico de direito público, sendo este seu inafastável substrato



Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

formal de identificação, no dizer de Celso Antônio Bandeira de Mello:

“Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada a satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito público – portanto, consagrador de prerrogativas especiais –, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo” (in, Curso de Direito Administrativo: 2007, p. 652).

Não é preciso esforço algum para avistar, dentro da definição em tela, o serviço de transporte terrestre municipal via táxi, posto que é e deve ser prestado segundo os princípios do Direito Administrativo caracterizadores do serviço público, sobretudo, a **universalidade da prestação**, a **impessoalidade** e a **modicidade das tarifas**, conforme o ensino legado pelo saudoso Helly Lopes Meirelles (*in*, Direito Administrativo Brasileiro: 1989, p. 293).

De outro lado, a Constituição Estadual em seus artigos 64, inciso VII, e 69, incisos VII e XI, deferiu aos municípios a competência legislativa e administrativa para legislar e prestar, direta ou indiretamente, os serviços de transporte público, considerado-o como essencial.

Ora, uma vez que o ente municipal está legislando sobre o tema, colocando em vigência a própria lei aqui impugnada e seu decreto regulamentador, fica evidenciada a submissão do serviço de transporte terrestre por veículos com sistema de taxímetro ao regime jurídico-administrativo do serviço público.



Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

Vejam os a redação daqueles dois dispositivos constitucionais que tratam da matéria:

“ Art. 64 - Compete aos Municípios:

(...);

VII - organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão, permissão ou autorização, os serviços públicos de interesse local, incluído o transporte coletivo de passageiros, definido como essencial, estabelecendo as servidões administrativas necessárias à sua organização e execução;

(...)”.

“Art. 69. À Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, ressalvadas as especificadas no art. 70, cabe dispor sobre todas as matérias da competência municipal, e especialmente sobre:

(...)

VII – concessão, permissão ou autorização de serviços de competência municipal, respeitadas as normas desta e da Constituição da República;

(...)

XI - critérios para permissão dos serviços de táxi e fixação de suas tarifas;

(...)”.

Conforme ressei dos textos da Constituição Federal (arts. 37, inciso XXI, e 175), e da Constituição Estadual (arts. 64 inciso VII, 69, inciso VII, 92 inciso XXI e 135, § 4º), e também das disposições do art. 2º do Estatuto Geral das Licitações e dos arts. 4º e 26 da Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, a concessão ou a permissão (**inclusive as sub-outorgas**), de serviços públicos serão sempre condicionadas à prévia



Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

realização de processo licitatório.

Tratando-se de execução de serviço público de natureza precária, de atividades transitórias ou permanentes, a permissão está sujeita à frequentes modificações técnicas ou variações do interesse público, mas sempre dependente do controle estatal, necessário à formalização de contrato administrativo, após licitação prévia, nos termos do art. 37, inc. XXI da Carta Federal, Lei 8.666/93 e 8.987/95.

Para a prestação de serviços públicos sob o regime de concessão ou permissão é necessário o cumprimento prévio do processo licitatório, a teor do que estabelece o art. 175 da Constituição da República, regulado pela Lei nº 8.987/95, especificamente artigo 40 que assim dispõe:

“A permissão de serviço público será formalizada mediante contrato de adesão, que observará os termos desta Lei, das demais normas pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e à revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente.”

Sabe-se que a permissão, no ensinamento de Hely Lopes Meirelles *“é o ato administrativo negocial, discricionário e precário, pelo qual o Poder Público faculta ao particular a execução de serviços de interesse coletivo, ou o uso especial de bens públicos, a título gratuito ou remunerado, nas condições estabelecidas pela Administração.”* (Direito Administrativo Brasileiro, Hely Lopes Meirelles, 27ª ed., p. 184)

Nestas condições, sendo a permissão um ato administrativo discricionário, ou seja, aquela que concede liberdade à Administração, porém dentro dos limites legais, o processo de licitação é norma que se impõe.

Assim, a Constituição Federal de 1988 tornou obrigatória a licitação para a permissão de qualquer serviço público (art. 175),
Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 350566-05.2010.8.09.0000 (201093505664)



Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

entendendo-se nessa expressão também os serviços de utilidade pública. (ob. Citada, p. 185).

A mesma orientação legal é regulamentada pela Lei nº 8.666/93, no art. 2º:

“As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.”

Oportuno mencionar que *“embora ato unilateral e precário, a permissão é deferida intuitu personae e, como tal, não admite a substituição do permissionário, nem possibilita o traspasse do serviço ou do uso permitido a terceiros sem prévio assentimento do permitente.”* (ob. Citada, p. 380).

Encerrando o debate sobre o tema, transcrevo neste voto decisões do Superior Tribunal de Justiça que já pacificou entendimento quanto a necessidade de prévia licitação para outorga de permissão de serviços públicos de transporte terrestre por táxi, constando do ementário aresto específico sobre a condição pública do serviço de táxi no Estado de Goiás:

ADMINISTRATIVO. PERMISSÃO. OBJETO: SERVIÇO DE TRANSPORTE MUNICIPAL TARIFADO POR TAXÍMETRO (TÁXI). TRANSPORTE INTERMUNICIPAL REMUNERADO CLANDESTINO. ADVERTÊNCIA POR AGENTE DE TRÂNSITO. ILEGALIDADE. NÃO-CARACTERIZAÇÃO. 1. Trata-se de recurso ordinário em mandado de segurança no qual alegam os recorrentes que, no exercício de sua profissão (taxistas), vêm sendo abordados abusivamente por agentes de trânsito, que ameaçam apreender os seus veículos pelo único fato de eles estarem realizando um tipo de "concorrência desleal" com os transportes públicos na região em que



Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

*funcionam como permissionários. Alegam que seus veículos chegaram, inclusive, a ser apreendidos. 2. **O objeto da permissão, no caso, é o transporte particular municipal de passageiros tarifado por taxímetro, e não o transporte intermunicipal.** 3. Nos termos da Lei estadual n. 13.569/99, compete à Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos regular a prestação de serviços públicos de competência do Estado de Goiás (AGR), incluindo-se aí, o "serviço público ou atividade econômica de transporte coletivo rodoviário, ferroviário e metroviário, municipal, intermunicipal e interestadual, inclusive de turismo, fretamento e escolar" (art. 1º, inc. III). 4. A Resolução n. 338/04-CG da AGR determina que apenas 3 (três) serviços de transporte coletivo intermunicipal de passageiros independem de licitação (art. 3º). São eles: serviço especial de fretamento eventual ou turístico, serviço especial de fretamento contínuo e serviço especial vinculado, todos eles de caráter gratuito (art. 2º, incs. XI, XII e XIII). 5. **A contrario sensu, se a atividade desenvolvida pelos recorrentes é remunerada, devem eles se submeter à licitação - promovida pelo Estado, e não pelo Município, uma vez que se trata de transporte intermunicipal. A conclusão já era óbvia, mas a Lei estadual n. 14.480/03, em seu art. 1º tornou-a expressa** ("Para os efeitos desta lei, considera-se clandestino o transporte coletivo intermunicipal de passageiros como serviço remunerado por pessoa física ou jurídica: I - sem a devida concessão, permissão ou autorização expedida nos termos da legislação [v. art. 1º, caput e inc. III, da Lei estadual n. 13.569/99]"). 6. Não há ilegalidade a ser combatida pelo writ. 7. Recurso ordinário em mandado de segurança não-provido". (RMS 21.843/GO, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/10/2008, DJe 25/11/2008)*



Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

*“ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SERVIÇO MUNICIPAL DE TRANSPORTE (TÁXI). NECESSIDADE DE LICITAÇÃO. PERMISSÃO E CONCESSÃO DE SERVIÇOS. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. SÚMULA 126/STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO. (...). **A delegação de serviço público de transporte por meio do táxi pressupõe a realização de licitação desde a Constituição da República de 1988, em razão de sempre haver limitação do número de delegatários e o manifesto interesse na exploração daquela atividade pelos particulares, seja pela via da permissão, seja pela via da autorização. A propósito, tratando-se de delegações de caráter precário, por natureza, não há falar em direito adquirido à autorização ou à permissão concedidas antes de 5/10/1988. (...).** (AgRg no REsp 1115508/MG, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/03/2011, DJe 07/04/2011).*

“ADMINISTRATIVO – MANDADO DE SEGURANÇA – LICITAÇÃO – PERMISSÃO TÁXI – AUSÊNCIA – DIREITO LÍQUIDO E CERTO – INEXISTÊNCIA. 1. Inexiste o alegado direito líquido e certo, porquanto não comporta dúvida alguma sobre a necessidade de licitação para permissão da atividade de prestação de transporte por taxímetro. 2. A atividade de prestação de transporte por taxímetro é um serviço público e, como tal, necessita, para ser delegado ao particular, licitação, nos moldes previstos na Lei n. 8.987/95. 3. In casu, não se pôde delegar diretamente, sem licitação, a atividade de exploração de transporte por taxímetro sem licitação ao particular, como fez in casu, sendo nula a transferência assim realizada. 4. Como muito bem pontuou o parecer do MPF: Com efeito, consoante o art. 175 da Constituição Federal/88, 'incumbe ao Poder Público, na forma



Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos'. Na mesma esteira, a Lei de Regência das Concessões e Permissões (Lei nº 8.987/95) também impõe a realização de licitação para a ocorrência de permissão. Ora, a redação do art. 175 da CF/88 não abre espaço para a almejada permissão do serviço de transporte para a exploração de táxi SEM o prévio procedimento licitatório; ao contrário, a convalidação de tais permissões SEM observância das formalidades exigidas, pela Administração Pública (que, frise-se, deve compromissos maior com os princípios da legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência), vem justamente de encontro à finalidade constitucional conferida ao regime da licitação pública, que visa propiciar igualdade de condições e oportunidades para todos os que querem contratar obras e serviços com a Administração, além de atuar como fator de transparência e moralidade dos negócios públicos. 5. Precedentes: AROMS 15688/RJ Rel. Min. Francisco Falcão, DJ. 20.10.2003 e REsp 623197/MG Rel. Min. José Delgado, DJ 8.11.2004. Recurso ordinário improvido". (RMS 19.091/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/10/2007, DJ 17/10/2007, p. 268).

Calha transcrever, ainda, a recente decisão proferida em caso idêntico pelo egrégio Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.432, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2005, DO MUNICÍPIO DE GARIBALDI. SERVIÇO PÚBLICO, TRANSPORTE. EXPLORAÇÃO DO SERVIÇO DE AUTOMÓVEIS DE ALUGUEL (TÁXI), MEDIANTE LICENÇA E TRANSFERÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO. EXIGÊNCIA DE LICITAÇÃO, REQUISITO



Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

NÃO OBSERVADO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO AO PRECEITO DO ART. 163 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E ART. 175 DA CARTA FEDERAL, OBSERVADOS POR FORÇA DO ART. 8º DA CE. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. EFICÁCIA DECLARATÓRIA, DIFERIMENTO EM RAZÃO DO INTERESSE PÚBLICO. AÇÃO PROCEDENTE. UNÂNIME”. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70038912663, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Des. Luiz Ari Azambuja Ramos, Julgado em 07/02/2011)

Resta identificar a inconstitucionalidade das normas atacadas.

O sistema de controle concentrado de constitucionalidade conhece duas espécies de vícios, a inconstitucionalidade formal e a material. A primeira evidencia-se quando o legislador não observa o rito do processo legislativo prescrito na norma constitucional, já a segunda se manifesta quando a norma agride postulados de conteúdos valorativos que traduzem uma ordenança de cunho subjetivo, como o caso dos direitos individuais, das limitações ao Poder de Tributar e do dever da Administração observar o procedimento licitatório cujo aparato jurídico está assentado sobre o **princípio da igualdade ou da isonomia** que é a matriz geradora dos direitos constitucionais de segunda geração (MENDES, Gilmar Ferreira, op. Cit. p. 224).

A parte final do *caput* do art. 1º, juntamente com o imediato parágrafo único da Lei Municipal n. 8.277, 03 de setembro de 2004, bem como a regulamentação destes específicos dispositivos na forma como foi



Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

levada a efeito nos §§ 1º e 2º do art. 1º do Decreto Municipal n. 1.164, de 07 de abril de 2005, nas expressões indicadas na exordial desta ação, criaram para os permissionários do serviço de táxi, em atividade até a vigência das normas impugnadas, o direito de perpetuarem suas permissões já concedidas mediante transmissão *post mortem* (caso de falecimento do titular), ou mediante cessão ou alienação dos direitos da licença concedida (demais casos), porém, os interessados que pretenderem ingressar no serviço de transporte urbano terrestre em veículos com taxímetro deverão se submeter a processo licitatório.

A dispensa benéfica da licitação para aqueles que pretendam uma aquisição derivada da permissão de taxista, mediante pura cessão por ato jurídico contratual ou unilateral daqueles que já são permissionários, contendeu seriamente o disposto no art. 92 *caput* e inciso XXI, da Constituição do Estado de Goiás, que possuem a mesma carga normativa do disposto no art. 37, *caput*, e inciso XXI, c/c art. 175 da CF/88, ante a incidência do *princípio da simetria*, posto que dispensou uma categoria inteira do processo licitatório ferindo os princípios da legalidade e da igualdade.

Em destaque, os dispositivos em referência na Constituição do Estado de Goiás:

*“Art. 92. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, **impessoalidade**, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade e motivação e, também, ao seguinte:*
(...);

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras,



Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, sendo que, nas alienações, obedecer-se-á, preferencialmente, à modalidade de leilão público.

(...)”

Se não bastasse, ainda restou violado o disposto no art. 69, VII, da Lei Maior do Estado de Goiás, que prevê a competência para os municípios disporem sobre serviços públicos de sua competência (no caso o serviço de táxi) em observância às normas daquela própria Constituição e da Carta Magna Federal.

Como não existe qualquer fundamento para exigir que somente os novos interessados na permissão venham se sujeitar a licitação, as normas combatidas estrangularam o *princípio da igualdade*, pois, não existe qualquer elemento técnico, jurídico, social, cultural ou econômico que possa justificar discriminação.

Usando a expressão de Celso Antônio Bandeira de Mello, a lei e o decreto regulamentar combatidos não elegeram um “*elemento diferencial*” (in, Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade: 2004, p. 13), para justificar a criação de duas categorias de interessados na permissão para prestar serviço de táxi.

Encerrando, entendo que os efeitos temporais da declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos legais *sub judice* devem ser restringidos à data do primeiro ato administrativo, que suspendeu a



Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

transferência de permissões de táxi (*fl. 57*), posto que a tradicional retroatividade dos efeitos do controle concentrado afetaria de forma indevida o ato jurídico perfeito, em relação àqueles taxistas que já obtiveram sua licença, seja por permissão ou por ato/negócio jurídico de transferência, o que afrontaria o **princípio constitucional da segurança jurídica**, por desconstituir situações de direito já consolidadas segundo as regras normativas então vigentes, além de causar transtornos injustificáveis a todos os permissionários que obtiveram sua licença para operar no setor, desde 2005, na crença pura de que estavam cumprindo com os requisitos legais.

Portanto, torna-se adequada a aplicação do art. 27 da Lei 9.868/99, para modular os efeitos da iminente declaração de inconstitucionalidade, evitando que retroajam à data anterior ao primeiro ato administrativo que suspendeu as transferências de permissões de Táxi no município de Goiânia, pelos motivos expostos acima.

Eis a redação do dispositivo legal em comento:

*“Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista **razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social**, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado”.*

Em casos semelhantes, esta Corte Especial optou por restringir a ação retroativa da inconstitucionalidade do ato normativo, em prol dos **princípios da segurança jurídica e da boa-fé**.

Seguem os julgados:

ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTIGOS 13,



Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

14 E 15 DA LEI MUNICIPAL 7.105/1992 E LEI MUNICIPAL 8.447/2006. EFEITO EX NUNC. POSSIBILIDADE. 1) (...). 3) Constatado que a lei 7.105 foi editada em 1992 e tendo em vista os princípios da segurança jurídica e da boa-fé, consolidando assim a situação funcional de diversos servidores, deve ser adotado o efeito ex nunc para a decisão que decreta a inconstitucionalidade. 4) PEDIDO JULGADO PROCEDENTE". (Corte Especial. ADI n. 349-6/200. Rel. Des. Paulo Teles: DJ 367 de 02/07/2009).

"ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETENCIA. AUTONOMIA MUNICIPAL- RELATIVA. PROVIMENTO IRREGULAR DE SERVIDORES MUNICIPAIS MEDIANTE ASCENSAO. INCONSTITUCIONALIDADE COM EFEITO EX NUNC. 1 - (...). 4 - em respeito aos princípios da boa-fé e da segurança jurídica e em face do tempo já decorrido desde a edição da lei atacada, ter consolidado a situação funcional de vários servidores do município de Goiânia, que foram diretamente beneficiados com as normas em discussão, revelando que o desfazimento destes atos acarretaria mais prejuízo do que vantagens para a administração, e autorizado, no caso, a adoção do efeito ex nunc para a decisão que decreta a inconstitucionalidade. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente." (Corte Especial. ADI n. 300-7/200. Rel. Des. Gilberto Marques Filho: DJ 15090 de 24/09/2007).

No presente caso, observa-se que o município de Goiânia, por meio das Portarias n.s 085 de 12/04/2010, prorrogada pela Portaria n. 163 de 21/07/2010, certamente já reconhecendo a ilegalidade das transferências do direito das permissões sem observância do procedimento de licitação, suspendeu, administrativamente, a transferência de Permissão



Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

de Táxi, sendo o primeiro ato administrativo datado de 12 de abril de 2010, marco que deve ser tomado como termo inicial para vigência dos efeitos desta decisão.

Pelo exposto, diante da fundamentação exposta, julgo procedente o pedido formulado na Ação Direta proposta pelo Ministério Público do Estado de Goiás para declarar a inconstitucionalidade da expressão “*reservando-se o direito aos mesmos de transferi-las e/ou aliená-las em qualquer período*” no *caput* do artigo 1º, da Lei nº 8.277/2004, e de todo o seu parágrafo único, e, também, da mesma expressão contida no § 1º do art. 1º, do Decreto Municipal n. 1.164/05 (“*reservando-se o direito aos mesmos de transferi-las e/ou aliená-las em qualquer período*”), e da expressão “*ou transferidas*” de seu § 2º, **com efeitos *ex nunc***, desde a publicação da Portaria n. 085, de 12 de abril de 2010, da Agência Municipal de Trânsito, Transportes e Mobilidades – AMT, da Prefeitura Municipal Goiânia, primeiro ato administrativo do município de Goiânia suspendendo toda espécie de transferência de permissões de Táxi sem a observância do procedimento licitatório.

É o voto.

Goiânia, 25 de maio de 2011.

Des. CARLOS ALBERTO FRANÇA

Relator em Substituição

/C70



Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

**Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 350566-05.2010.8.09.0000
(201093505664)**

Comarca de Goiânia

**Requerente : Procurador Geral de Justiça do Estado de
Goiás**

Requerida : Câmara Municipal de Goiânia

**Terceiro interessado : Associação dos Permissionários de Táxi no
(amicus curiae) Município de Goiânia - ASPERTAGYN**

Relator : Desembargador Carlos Alberto França

EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade Estadual. Amicus Curiae. Admissibilidade. Transporte de Passageiros por serviço de Táxi. Caracterização de serviço público municipal. Precedentes do STJ. Caracterização. Lei municipal que contém dispositivo autorizador de afiliação e que perpetua, *post mortem*, a permissão para conduzir veículo designado como TÁXI. Violação aos arts. 37, inciso XXI, e 175 da Constituição Federal e arts. 69, VII, e 92, inciso XXI, da Constituição do Estado de Goiás. Modulação. I – Compete à Corte Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás julgar a Ação de Inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, exclusivamente, em face da Constituição deste Estado (art. 46, inciso VIII, alínea 'a'). II - Em regra, não se admite a intervenção de terceiros em ação direta de

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

inconstitucionalidade. Entretanto, o relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá admitir a colaboração informal de terceiros como *amicus curiae* (art. 7º, §2º, Lei nº 9.868/99). **III.** As normas constitucionais insculpidas no art. 37, inciso XXI, e art. 175 da Constituição Federal, regulamentadas respectivamente pelas Leis nº 8.666/93 (Estatuto Geral das Licitações) e 8.987/1995 (Lei das Concessões e Permissões de Serviços Públicos), e o disposto no art. 92 inciso XXI, da Constituição do Estado de Goiás exigem que toda contratação de serviços no âmbito da Administração Pública Municipal, incluindo as permissões para conduzir veículo de transporte denominado TÁXI, ocorra mediante processo licitatório em que seja observada a ampla concorrência. **IV.** Uma vez que o legislador municipal não observou as normas contidas no arts. 37, inciso XXI, e 175 da CF/88, e nos arts. 69, inciso VII, e 92, inciso XXI, da Constituição Estadual ao editar os dispositivos do art. 1º, *caput*, e parágrafo único, da Lei Municipal n. 8.277, de 03 de setembro de 2004, o mesmo ocorrendo com o Chefe do Poder Executivo Municipal no art. 1º, §§ 1º e 2º, do Decreto Regulamentar n. 1.164, de 07 de abril de 2005, fica reconhecido a inconstitucionalidade material dos dispositivos legais e regulamentares em tela, por incompatibilidade substancial com a *Lex Legum* e com Norma Estadual Superior, impondo-se sua supressão

Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

do ordenamento jurídico vigente. V – Verificado que há situações jurídicas consolidadas no tempo, uma vez que os permissionários detentores de licença para Táxi observaram os requisitos legais exigidos à época para transferir suas permissões a adquirentes/sucessores de boa-fé, a declaração de inconstitucionalidade deve ser modulada para produzir efeitos *ex nunc* (art. 27, da Lei n. 9.868/99), a partir da publicação do ato administrativo municipal que suspendeu as transferências das referidas permissões (Portaria nº 085-AMT, de 12/04/2010).

Pedido julgado procedente.

ACÓRDÃO

Vistos, oralmente relatados e discutidos os autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº **350566-05.2010.8.09.0000 (201093505664)**, da Comarca de Goiânia, figurando como requerente o **Procurador Geral de Justiça do Estado de Goiás** e como requerida a **Câmara Municipal de Goiânia**.

ACORDAM os componentes da Corte Especial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, por unanimidade de votos, em julgar procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade, nos termos do voto do Relator, proferido na assentada do julgamento e que a este se incorpora.



Gabinete do Desembargador Carlos Alberto França

Votaram, além do Relator, os eminentes Desembargadores **Rogério Arédio Ferreira, Leobino Valente Chaves, Gilberto Marques Filho, João Waldeck Félix de Sousa, Walter Carlos Lemes, Almeida Branco, Zacarias Neves Coelho, Luiz Eduardo de Sousa, Ivo Fávaro (em substituição ao Des. Alan S. De Sena Conceição), Nelma Branco Ferreira Perilo (em substituição ao Des. José Lenar de Melo Bandeira), Paulo Teles, Vítor Barboza Lenza, Beatriz Figueiredo Franco e Floriano Gomes.**

Ausente ocasional, a Desembargadora **Amélia Martins de Araújo.**

Ausente justificado, o Desembargador **Kisleu Dias Maciel Filho.**

Presidiu o julgamento o Desembargador **Vítor Barboza Lenza.**

Esteve presente à sessão o Doutor **Abrão Amisy Neto**, representando a Procuradoria-Geral de Justiça.

Fez sustentação oral, em favor do terceiro interessado, o Doutor **Felicíssimo Sena.**

Goiânia, 25 de maio de 2011.

Des. CARLOS ALBERTO FRANÇA

Relator em Substituição