

Ação direta de inconstitucionalidade - Lei municipal de Juiz de Fora - Serviços de táxi - Permissão para a exploração - Encerramento da atividade pelo profissional - Revogação da permissão - Dispositivo revogado - Espaço para a comercialização da permissão com terceiros - Violação de disposição constitucional sobre permissão de serviços públicos - Princípios da obrigatoriedade de licitação e da razoabilidade - Infringência - Lei declarada inconstitucional

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei do Município de Juiz de Fora. Permissão para a exploração de serviços de táxi. Encerramento do exercício da atividade pelo profissional. Hipótese prevista como de revogação da permissão. Revogação do dispositivo. Espaço para a comercialização da permissão com terceiros. Violação da disciplina constitucional sobre permissões de serviços públicos. Princípios da obrigatoriedade de licitação e da razoabilidade. Infringência. Representação acolhida. Lei declarada inconstitucional.

- A Constituição Mineira consagra em seu artigo 13 os princípios da impessoalidade, moralidade e razoabilidade nas atividades do Poder Público, inscritos na Constituição da República, bem como, em seus artigos. 15 e 40, § 1º, a obrigatoriedade da licitação para a delegação ou contratação, pela Administração, de obra, serviço, compra, alienação, concessão e permissão, em todas as modalidades - repetindo -, nesse último caso, a comando do artigo 175 da Constituição Federal.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.0000.08.488957-5/000 - Comarca de Juiz de Fora - Requerente: Prefeito de Juiz de Fora - Requerida: Câmara Municipal de Juiz de Fora - Relator: DES. HERCULANO RODRIGUES

Acórdão

Vistos etc., acorda a Corte Superior do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, EM ACOLHER A REPRESENTAÇÃO, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR.

Belo Horizonte, 13 de janeiro de 2010. - *Herculano Rodrigues* - Relator.

Notas taquigráficas

DES. HERCULANO RODRIGUES - O Prefeito de Juiz de Fora propõe ação direta, visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 11.688, de 27 de outubro de 2008, daquele Município, que revogou o inciso VIII do artigo 9º da Lei Municipal nº 6.612, de 16 de outubro de 1984, que dispõe sobre o serviço de táxis do Município, suprimindo hipótese de revogação da permissão outorgada ao taxista "sempre que o profissional autônomo deixar de exercer, efetivamente, atividade".

Segundo o autor, em apertada síntese, o objetivo da revogação é possibilitar a negociação da permissão outorgada com qualquer interessado, abrindo intolerável exceção à regra do concurso público ou da transferência para a obtenção da outorga, prevista no artigo 2º da Lei 6.612/84. A supressão do inciso VIII do artigo 9º da Lei 6.612/84 possibilita ao permissionário que deixou de ser taxista continuar a explorar o serviço, mediante arrendamento a terceiro, numa negociação estritamente privada. De contrato de direito público, a permissão para exploração do serviço de táxi transmuta-se em contrato privado, deixando o Poder Público à margem da negociação, o que seria inadmissível.

Aduz a representação que, sob o aspecto formal, a lei impugnada, de iniciativa parlamentar, estaria a ferir o artigo 66, III, f, *in fine*, da Constituição Estadual, e, com ele, o princípio da separação de Poderes, porquanto

seria privativa do Executivo a iniciativa de projetos de lei que cuidem da organização dos órgãos da Administração e, conseqüentemente, para dispor acerca da organização dos serviços concedidos ou permitidos.

Por outro lado, sob a ótica material, a norma violaria o princípio da proporcionalidade, previsto no artigo 13, *caput, in fine*, e da licitação, inscrito no artigo 15, *caput*, ambos da Constituição Mineira. Não seria razoável que alguém, deixando de exercer a atividade de taxista, conserve, ainda assim, a permissão que, para exploração de serviço dessa natureza, recebera do Poder Público, ou que a negocie com terceiro. Igualmente inaceitável seria o transpasse da permissão daquele que a recebeu em licitação para terceiro, sem que o processo de licitação se renove e sem que a Administração participe do ato.

A cautelar pleiteada foi deferida no plantão de fim de semana pelo eminente Desembargador Eduardo Andrade (f. 70) e ratificada pela Corte (f. 79/82).

Citada, a Câmara Municipal manifestou-se em defesa do texto impugnado, sustentando a constitucionalidade da norma, que - sustenta -, a par de não ser de iniciativa exclusiva do Executivo, teria apenas afastado incongruência contida na Lei 6.612/84, que prevê a outorga da permissão para exploração do serviço de táxi a profissionais autônomos por meio de concurso público ou transferência.

A ilustrada Procuradoria de Justiça, no parecer de f. 147/154, opina no sentido do acolhimento da representação, a fim de que seja declarado o vício apontado.

No principal, é o relatório.

Atendidas as condições da ação direta e presentes os pressupostos processuais, quanto ao mérito, estou acolhendo a representação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 11.688, de 27 de outubro de 2008, que revogou o artigo 9º, inciso VIII, da Lei 6.612/84, ambas do Município de Juiz de Fora.

Muito embora não se possa falar em vício de iniciativa - que, na espécie, não seria privativa do Executivo, tendo em conta o seu conteúdo -, a lei impugnada, materialmente, padece do vício apontado na inicial.

Ao revogar o artigo 9º, VIII, da Lei 6.612/84, que dispõe sobre o serviço de táxis do Município de Juiz de Fora, afastando, como hipótese de revogação obrigatória da permissão concedida ao profissional autônomo, a cessação do exercício da atividade pelo permissionário, a Lei 11.688/08 ensejou, sem dúvida alguma, a comercialização da permissão com terceiros, ou com outros profissionais que não se submeteram ao regime próprio de licitação, desviando aquele diploma legal, nesse passo, da disciplina constitucional da matéria.

A Constituição Mineira consagra em seu artigo 13 os princípios da impessoalidade, moralidade e razoabilidade nas atividades da Poder Público, inscritos na Constituição da República, bem como em seus artigos

15 e 40, § 1º, a obrigatoriedade da licitação para a delegação ou contratação, pela Administração, de obra, serviço, compra, alienação, concessão e permissão, em todas as modalidades - repetindo, nesse último caso, a comando do artigo 175 da Constituição Federal.

Desse modelo, evidentemente, não pode fugir o ordenamento jurídico municipal, pelo princípio da simetria.

No caso em apreço, é bem verdade que a Lei 6.612/84, ao prever em seu artigo 2º que a permissão para exploração do serviço de táxi seja outorgada a profissionais autônomos "mediante concurso público ou transferência, na forma da lei", parece desbordar dos referidos comandos constitucionais.

Todavia, ainda que não tenha sido o referido dispositivo (ou outros da mesma lei municipal) objeto desta ação direta, impõe-se a constatação da flagrante inconstitucionalidade material da supressão operada pela Lei 11.688/08, na medida em que a retirada do inciso VIII do artigo 9º da Lei 6.612/84, que se harmoniza com a disciplina constitucional das permissões de serviço público - a exigir, sempre, a licitação -, conduz à consagração de uma manifesta inconstitucionalidade.

Conforme assinala Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a permissão é ato unilateral, precário, *intuitu personae*, podendo ser gratuito ou oneroso; que depende sempre de licitação, conforme o artigo 175 da Constituição; seu objeto é a execução de serviço público, continuando a titularidade do serviço com o Poder Público; trata-se de serviço executado em nome do permissionário, por sua conta e risco, sujeitando-se ele às condições estabelecidas pela Administração e a sua fiscalização; é ato precário, que pode ser alterado ou revogado a qualquer momento pela Administração, por motivo de interesse público; e pode ser outorgada com ou sem prazo.

Portanto, ainda que pertinente a alegação da Câmara Municipal no sentido de que o artigo revogado pela lei municipal impugnada não se compatibiliza com a possibilidade de outorga da permissão "mediante transferência", prevista na Lei 6.612/84, o que se verifica é que essa última modalidade de permissão, mediante "transferência", é que é anômala e discrepante da disciplina constitucional da matéria, e não o dispositivo excluído.

Ao cuidar das concessões de serviços públicos, Celso Antônio Bandeira de Melo, com a precisão costumeira, faz a seguinte observação, que se aplica, igualmente, à hipótese da permissão:

Tendo sido visto que a concessão depende de licitação - até mesmo por imposição constitucional - e como o que está em causa, ademais, é um serviço público, não se compreendia que o concessionário pudesse repassá-la a outrem, com ou sem a concordância da Administração.

Com efeito, quem venceu o certame foi o concessionário, e não um terceiro - sujeito, este, pois, que, de direito, não se credenciou, ao cabo de disputa aberta com quaisquer inte-

ressados, ao exercício da atividade em pauta. Logo, admitir a transferência da concessão seria uma burla ao princípio licitatório, enfaticamente consagrado na Lei Magna em tema de concessão, e feriria o princípio da isonomia, igualmente encarecido na Constituição (*Curso de direito administrativo*, 12. ed. São Paulo: Malheiros, p. 618).

Acertada, pois, a manifestação da douta Procuradoria de Justiça:

A outorga da concessão do serviço público de táxi ao particular permeia a lógica de que este exercerá efetivamente o serviço público concedido, não merecendo prosperar no ordenamento jurídico lei diversa desse entendimento.

Ad summam, a negociação da concessão do serviço público de táxi com terceiro permite, deliberadamente, o comércio ilegítimo de um serviço público concedido ao particular, por meio de procedimento público próprio, com restrições específicas de Direito Público (f. 153).

Ante o exposto, acolho a representação para declarar a inconstitucionalidade da Lei 11.688, de 27 de outubro de 2008, do Município de Juiz de Fora.

Custas, na forma da lei.

Votaram de acordo com o Relator os DESEMBARGADORES: CARREIRA MACHADO, ALMEIDA MELO, CÉLIO CÉSAR PADUANI, JARBAS LADEIRA, BRANDÃO TEIXEIRA, JANE SILVA, ALVIM SOARES, EDIVALDO GEORGE DOS SANTOS, GERALDO AUGUSTO, CAETANO LEVI LOPES, NEPOMUCENO SILVA, MANUEL SARAMAGO, BELIZÁRIO DE LACERDA, ALBERTO DEODATO NETO, CLÁUDIO COSTA, RONEY OLIVEIRA, REYNALDO XIMENES CARNEIRO, SILAS VIEIRA, EDGARD PENNA AMORIM, ARMANDO FREIRE, VIEIRA DE BRITO, SELMA MARQUES e FERNANDO CALDEIRA BRANT.

Súmula - ACOLHERAM, POR UNANIMIDADE, A REPRESENTAÇÃO, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR.