



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2025.0000434104

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1000362-56.2020.8.26.0269, da Comarca de Itapetininga, em que são apelantes ASSOCIAÇÃO DOS PERMISSIONÁRIOS E CONDUTORES DE TAXI AUTONOMOS DE ITAPETININGA e MUNICÍPIO DE ITAPETININGA, é apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em 10ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Negaram provimento aos recursos, com observação. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ (Presidente sem voto), TORRES DE CARVALHO E PAULO GALIZIA.

São Paulo, 5 de maio de 2025

JOSÉ EDUARDO MARCONDES MACHADO

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Apelação Cível n.º 1000362-56.2020.8.26.0269

Relator: José Eduardo Marcondes Machado

Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público

Apelantes: Associação dos Permissionários e Condutores de Táxi Autônomos de Itapetininga e Município de Itapetininga

Apelado: Ministério Público do Estado de São Paulo

Comarca: Itapetininga

Juiz: Dr. Aparecido César Machado

Voto n.º 9211

Ação civil pública cumulada com obrigação de não fazer. Pretensão do Ministério Público a que (i) o Município de Itapetininga atue para fiscalizar e repelir a prática do serviço de 'táxi rotativo' pelos motoristas que possuem permissão para o serviço individual de táxi, além de que (ii) o ente público deixe de emitir novas permissões a taxistas e de autorizar a transmissão causa mortis das já existentes, exceto após a realização de procedimento licitatório. Procedência decretada em primeiro grau de jurisdição. Insurgência do réu e da associação admitida como assistente. Não acatamento. Preliminares de violação à coisa julgada e de nulidade da sentença já repelidas. Incidente de inconstitucionalidade n.º 0017687-87.2023.8.26.0000, por sua vez, acolhido pelo Órgão Especial deste Tribunal de Justiça, a fim de reconhecer a inconstitucionalidade dos artigos 1º, § 2º, alínea "c", e 7º, § 6º, ambos da Lei Municipal n.º 5.414/2010, por violarem a Constituição Federal (artigos 22, incisos IX, XI e XVI, e 37, caput) e a Constituição Estadual (artigos 111 e 144). Serviço de táxi-rotativo, portanto, da forma híbrida como vem sendo prestado em Itapetininga, que não é de subsistir. Inviabilidade, do mesmo modo, da transmissão causa mortis das permissões existentes ao serviço de táxi. Recursos não providos, com observação, contudo, a respeito da prescindibilidade de procedimento licitatório formal para a outorga de licenças ao serviço individual de táxi.

Cuida-se de dois recursos de apelação interpostos pela **Associação dos Permissionários e Condutores de Táxi Autônomos de Itapetininga** e pelo **Município de Itapetininga** contra a sentença lançada a fls. 737/743, que julgou procedentes os pedidos formulados em ação civil pública para condenar a municipalidade



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

ré "a impedir que os permissionários dos serviços de táxi realizem transporte coletivo de passageiros na prática do denominado sistema de táxi rotativo, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00, bem como a se abster de renovar, transferir e conceder novas permissões para prestação dos serviços de táxi sem o devido procedimento licitatório, sob pena de multa de R\$ 50.000,00 para cada descumprimento".

Inconformada, sustenta a Associação dos Permissionários e Condutores de Táxi Autônomos de Itapetininga (fls. 774/786), em síntese, que a lei questionada pelo Ministério Público já foi objeto de controle de constitucionalidade pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo (ADI n.º 0051767-97.2011.8.26.0000), que declarou inconstitucionais apenas (1) as alíneas "d" e "e" do § 2º, e o § 3º, todos do artigo 1º, (2) a expressão 'trabalhista' do § 3º do artigo 2º, (3) o artigo 3º, (4) os §§ 2º, 7º, 8º, 9º e 10 do artigo 7º, e (5) o inciso XVII do artigo 12, de modo que manifestamente incabível rediscutir a existência ou inexistência de outras eventuais inconstitucionalidades existentes na norma, pena de violar a coisa julgada.

Igualmente irredutível, apela o Município de Itapetininga (fls. 1.052/1.068) aduzindo, em suma, que (a) nula a sentença por não indicar os dispositivos constitucionais pretensamente violados, em vulneração a seu direito de defesa; (b) eventual manutenção do pronunciamento singular deverá obrigatoriamente respeitar a cláusula de reserva de plenário; (c) não há impedimento a que os municípios legislem sobre o serviço de táxi rotativo em âmbito local; (d) irrazoável extirpar citado modal do sistema de transportes urbanos municipais somente porque alguns taxistas cometem irregularidades ao exercê-lo; (e) não comprovado "*qualquer prejuízo ou risco à segurança dos usuários*"; (f) "*eventuais prejuízos suportados pela empresa concessionária do serviço de transporte público coletivo com ônibus, indiscutivelmente não se deu em razão do Sistema Rotativo, mas, em verdade, de acordo com as declarações firmadas pelos responsáveis da empresa, assomadas ainda das decisões judiciais prolatadas nos respectivos processos indenizatórios, de um vício no edital do certame, o qual superestimou a quantidade de usuários desse modal, causando frustração quanto à expectativa da vencedora da Concorrência Pública*"; e (g) a utilização do processo n.º 0002658-30.2004.8.26.0269 para fundamentar o pronunciamento judicial combatido é incabível, vez que "*a propositura daquela ação deu-se em momento anterior à regulamentação desse modal de transporte*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

[Táxi em Ponto Sistema Rotativo], *ou seja, quando realmente o transporte era realizado clandestinamente*".

Contrarrazões às fls. 1.078/1.085.

Em parecer, opinou a Procuradoria Geral de Justiça pela suscitação de incidente de inconstitucionalidade dos "*artigos 1º, parágrafo 2º, alínea "c" (Ponto Sistema Rotativo), e 7º, parágrafo 6º (permissão em caráter perene), todos da Lei nº 5.414/2010*", ao Órgão Especial, com posterior desprovimento dos apelos (fls. 1.091/1.105).

A fls. 1.113/1.128, esta 10ª Câmara de Direito Público afastou as preliminares arguidas e suscitou incidente de inconstitucionalidade ao Órgão Especial, em acórdão que restou assim ementado:

"Ação civil pública cumulada com obrigação de não fazer. Pretensão autoral de que o Município de Itapetininga se abstenha de conceder permissão para o denominado 'táxi rotativo', fiscalizando ativamente e repelindo a prática, além de deixar de emitir novas licenças a taxistas e autorizar a transmissão *causa mortis* das já existentes, exceto após a realização de procedimento licitatório. Procedência decretada em primeiro grau de jurisdição. Irresignação do réu e da associação admitida como assistente. Preliminares de violação da coisa julgada e de nulidade da sentença afastadas. Viabilidade de declaração incidental de inconstitucionalidade formulada como causa de pedir. Artigos 1º, § 2º, alínea "c", e 7º, § 6º, ambos da Lei Municipal nº 5.414/2010, que aparentam violar a Constituição Federal (artigos 22, incisos IX, XI e XVI, e 37, *caput*) e a Constituição Estadual (artigos 111 e 144). Julgamento suspenso. Incidente de inconstitucionalidade suscitado perante o Colendo Órgão Especial deste Tribunal" **(Apelação Cível 1000362-56.2020.8.26.0269; Relator: Jose Eduardo Marcondes Machado; Data do Julgamento: 3/4/2023).**

Instaurado o incidente sob n.º 0017687-87.2023.8.26.0000, de relatoria do ilustre Desembargador Jarbas Gomes, o Órgão Especial o acolheu à unanimidade, em aresto (fls. 1.135/1.158) cuja ementa se transcreve a seguir:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

"PROCESSUAL CIVIL. Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade. Óbice ao exame da arguição não caracterizado, vez que a questão submetida ao Colegiado é distinta daquela debatida em ação direta de inconstitucionalidade anteriormente proposta. **CONHECIMENTO.**

INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Itapetininga. Artigo 1º, § 2º, alínea 'c', da Lei nº 5.414/2010. Serviços de Táxi. Ponto Sistema Rotativo. Reconhecida a inconstitucionalidade do dispositivo que introduz figura híbrida de serviços de transporte público, não inscrita nos diplomas federais que regem a matéria, invadindo a esfera de competência legislativa privativa da União. Inteligência dos artigos 22, incisos IX, XI e XVI, e 175 da Carta da República e 144 da Constituição Estadual.

INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Itapetininga. Artigo 7º, § 6º, da Lei nº 5.414/2010. Transmissão causa mortis da autorização para a condução de táxi aos familiares do titular. Inconstitucionalidade reconhecida, ante a afronta ao artigo 111 da Carta Estadual. Exame da jurisprudência.

ACOLHIMENTO" (Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade Cível 0017687-87.2023.8.26.0000; Relator: Jarbas Gomes; Órgão Julgador: Órgão Especial; Data do Julgamento: 16/8/2023) – realces originais.

Contra o julgado acima, foram opostos embargos de declaração, desacolhidos (fls. 1.162/1.178). Em seguida, interposto recurso especial, foi inadmitido pela Presidência desta Seção de Direito Público (fls. 1.180/1.181), decisão que foi posteriormente referendada pelo Superior Tribunal de Justiça (fls. 1.186/1.187), com trânsito em julgado do incidente de inconstitucionalidade certificado em 21/10/2024 (fl. 1.188).

Em 18/12/2024, os autos me vieram novamente conclusos para que os apelos pendentes possam ser finalmente julgados (fl. 1.194).

É o relatório.

Os recursos não comportam provimento, com observação.

Colhe-se da extensa petição inicial (fl. 1/46) da ação civil pública distribuída a 22/1/2020 pelo Ministério Público contra o Município de Itapetininga, lastreada em inquérito civil antecedente, narrativa de que por meio da Lei Municipal n.º 5.414/2010 (fls. 299/307), que disciplina os serviços de táxi e dá outras providências, o ente público em questão normatizou prática de longa data desempenhada na localidade, qual seja, o serviço de táxi por meio de 'Ponto Sistema Rotativo', que, segundo o órgão ministerial, nada mais é do que o transporte coletivo de passageiros em âmbito municipal realizado por veículo particular de táxi, com cobrança de tarifa única para determinado trecho percorrido (sem uso de taxímetro), captação de passageiros durante o trajeto pela via pública e lotação máxima de pessoas.

Afirma o órgão ministerial que tal modalidade de transporte, amplamente difundida e utilizada em Itapetininga, acarreta diminuição dos investimentos no transporte público coletivo urbano de passageiros (ônibus), com prejuízo à implementação de novas linhas, melhorias nos pontos etc., além de ser, apesar de não parecer, altamente prejudicial à população, que experimenta aumento de automotores em circulação diária no trânsito urbano, falta de segurança e conforto nas viagens, ausência de higienização e limpeza adequadas após cada término de rota etc.

Em reforço às teses dos prejuízos impostos à coletividade e da deslealdade da competição contra o sistema regular de transporte coletivo, o requerente informou na peça inaugural que em 2004, ainda antes da edição da mencionada Lei Municipal n.º 5.414/2010, que veio de retirar o 'táxi rotativo' da clandestinidade, a concessionária responsável pelo transporte coletivo urbano de passageiros em Itapetininga demandou e venceu o Município (processo n.º 0002658-30.2004.8.26.0269) em ação visando ao ressarcimento dos prejuízos decorrentes daquela atividade, com conclusão pericial de que *"a queda do faturamento, em razão da atuação dos táxis, para o período de nov/2001 a jun/2005, atualizados a partir da data da ocorrência até jun/2005, foi de R\$ 14.658.955,82"*, a deixar claro ser impossível *"a convivência harmônica entre o transporte regular municipal de passageiros e o transporte alternativo em pauta"*.

Nas palavras do autor, criou-se ainda *"um mercado paralelo ao*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

poder público, não só de autorizações e locações de veículos para o trabalho como 'taxista' nesse sistema denominado rotativo, mas também, de concessões provisórias e precárias para o trabalho", vez que todo o serviço de táxi em Itapetininga foi e continua sendo realizado sem licitação para aquisição dos pontos, com total falta de transparência e de oportunidades a todos os cidadãos, em frontal prejuízo do interesse público, sendo exato que os particulares detentores das permissões passaram a comercializá-las e a transmiti-las a seus sucessores, em caráter perene.

Diante desse panorama, ao defender que o Município instituiu indevidamente nova modalidade de transporte público coletivo, quando o serviço de táxi, em verdade, por força de lei, seria público individual, bem assim que as permissões para operá-lo são concedidas/transferidas sem critério nenhum, de forma totalmente subjetiva, em manifesta desobediência à necessidade de procedimento licitatório, o Ministério Público requereu a condenação do Município de Itapetininga a se abster (1) de conceder permissão para o denominado 'táxi rotativo', com fiscalização ativa para impedir a prática e revogação expressa de toda e qualquer permissão já expedida para tal atividade; (2) de conferir novas permissões para exploração do serviço de transporte de passageiros por meio de táxis, ao menos até que ocorra o devido procedimento licitatório; e (3) de renovar ou transferir as atuais permissões de exploração do serviço, inclusive aos sucessores do taxista, exceto após a realização do procedimento licitatório e classificação de todos os interessados.

Além disso, como causa de pedir, propugnou a declaração incidental de inconstitucionalidade do artigo 1º, § 2º, alínea "c" – que criou o sistema de 'táxi rotativo' impugnado – e do artigo 7º, § 6º – que assegura direito de transmissão da permissão vigente aos sucessores do permissionário falecido –, ambos da Lei Municipal n.º 5.414/2010.

No ponto, aduziu que (i) "*O município de Itapetininga, ao organizar o serviço de transporte individual de passageiros em sua área de competência, invadiu seara própria da União, legislando especificamente sobre questão de transporte, cuja competência não lhe confere a Constituição Federal*", que (ii) "*A criação da permissão para utilização do transporte público INDIVIDUAL remunerado de*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

passageiros como transporte público COLETIVO de passageiros tropeça na seara de competência da UNIÃO, exclusiva quanto à possibilidade de legislar sobre o assunto" (artigo 22, inciso IX, da CF), e que (iii) violados os princípios da isonomia, da impessoalidade e da livre iniciativa com a possibilidade de transmissão da permissão aos herdeiros do permissionário falecido.

Citado o réu, apresentou contestação às fls. 617/625 em defesa da legislação e da modalidade de transporte questionadas.

Deferido o ingresso na lide da Associação dos Permissionários e Condutores de Táxi Autônomos de Itapetininga na condição de assistente simples (fl. 689), também contestou o feito (fls. 690/695), ao que sobreveio a prolação da sentença combatida (fls. 737/743).

Pois bem.

À partida, já repelidas as preliminares arguidas pelos apelantes (cerceamento de defesa e violação à coisa julgada) pelos acórdãos de fls. 1.113/1.128, desta 10ª Câmara, e 1.135/1.158, do Órgão Especial, parte-se ao direto reexame do mérito.

Ao fazê-lo, declarada, em respeito à cláusula de reserva de plenário, a inconstitucionalidade do artigo 1º, § 2º, alínea "c" – que criou o sistema de 'táxi rotativo' impugnado – e do artigo 7º, § 6º – que assegura direito de transmissão da permissão vigente aos sucessores do permissionário falecido –, ambos da Lei Municipal n.º 5.414/2010, avulta inarredável a manutenção da suspensão dos serviços de 'táxi rotativo' da forma como vem ocorrendo em Itapetininga e a proibição de transmissão *causa mortis* das licenças de táxi vigentes, como já deliberado em primeiro grau de jurisdição, ressalvada, entretanto, a desnecessidade de procedimento licitatório formal para expedição de novas licenças ao serviço individual de táxi, como se explanará.

A ocupação de taxista foi regulamentada pela União, ente federado que detém competência privativa para estipular condições gerais ao exercício das profissões (artigo 22, inciso XVI, da CF), por meio da Lei n.º 12.468/2011.

Dispõe referida norma, entre outras previsões, que "*É atividade*

privativa dos profissionais taxistas a utilização de veículo automotor, próprio ou de terceiros, para o transporte público individual remunerado de passageiros, cuja capacidade será de, no máximo, 7 (sete) passageiros" (artigo 2º), bem assim que "Em Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) habitantes é obrigatório o uso de taxímetro, anualmente auferido pelo órgão metrológico competente, conforme legislação em vigor" (artigo 8º).

Igualmente no exercício de sua competência privativa (artigo 22, inciso IX, da CF), a União legislou sobre as diretrizes da política nacional de transportes, ocasião em que editada a Lei n.º 12.587/2012 (Lei de Mobilidade ou LPNMU), que instituiu as regras gerais da Política Nacional de Mobilidade Urbana, segundo a qual os serviços de táxi enquadram-se no conceito normativo de transporte público individual, descrito como o serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas (artigo 4º, inciso VIII).

Nesse aspecto, como leciona 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." **(Geraldo Spagno Guimarães. Comentários à Lei de Mobilidade Urbana. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 183).**

Embora originariamente enquadrado como serviço público, a ser prestado sob permissão (redação antiga do artigo 12, da Lei de Mobilidade¹), os táxis

¹ Art. 12. 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.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

vieram de ser reclassificados pela Lei n.º 12.865/2013 como serviço de utilidade pública, com disciplina e fiscalização a ser instituída pelo poder público municipal, sujeito à exploração mediante outorga a qualquer interessado que satisfaça os requisitos exigidos pelo poder público local. Veja-se:

"Art. 12. Os serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas. [\(Redação dada pela Lei nº 12.865, de 2013\)](#)."

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

Ao abordar as inovações trazidas pela Lei n.º 12.865/2013, Daniel Sarmiento destaca:

"A evolução legislativa evidencia que, ao tratar do transporte público individual de passageiros, o legislador mirou os serviços de táxi. Mas demonstra, também, que, até pela nova ótica do legislador, o serviço de táxi não configura propriamente serviço público, mas sim 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." **(Daniel Sarmiento. Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros: o "caso Uber". Rio de Janeiro, 10 jul. 2015).**

De se concluir, assim, que os serviços individuais de táxi², de acordo com a LPNMU, não são mais considerados serviços públicos sujeitos a permissão, mas sim atividades econômicas *stricto sensu* dotadas de especial interesse coletivo e de relevância pública, daí por que sujeitas ao poder de polícia administrativa, que outorgará sua exploração.

E mesmo que não aplicável a regra constitucional da licitação, porquanto não se está diante de serviço público, devem incidir os imperativos da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economia e da eficiência, de modo que os critérios de acesso à outorga devem ser objetivos, impessoais e isonômicos, cuja concretização deve se dar por meio da adoção de algum tipo de processo seletivo – v.g. credenciamento, chamamento público etc.

Assentadas essas premissas, tendo em mente as antes mencionadas normas federais editadas pela União para regulamentar a profissão de taxista (artigo 22, inciso XVI, da CF – Lei n.º 12.468/2011) e para estipular, entre outras regras, a forma de organização do serviço de táxi (artigo 22, incisos IX e XI, da CF – Lei de Mobilidade), de natureza individual, não resta dúvidas, como declarado pelo Órgão Especial desta Corte, de que ao criar a figura do táxi 'Ponto Sistema Rotativo' (artigo 1º, § 2º, alínea "c", da Lei Municipal n.º 5.414/2010³), cujo serviço é coletivo, sem uso de taxímetro, com preço fixo e rota predefinida, o Município de Itapetininga adentrou à esfera da competência privativa da União (artigo 22, incisos IX, XI e XVI, da CF), desnaturando por completo as linhas gerais fixadas por aquele ente federado para o exercício da atividade em apreço.

Não se olvida, como elementar, competir aos Municípios *"organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços*

² Prestados, em regra, em três modalidades, a saber: (a) *taxi rank* (pontos de táxi), locais de estacionamento predeterminados em que o passageiro será direcionado ao primeiro carro da fila para realizar a sua viagem; (b) *hail*, táxis chamados espontaneamente pelos transeuntes enquanto circulam pelas ruas; e (c) *prebooked*, táxis que realizam o serviço porta a porta, seja mediante agendamento prévio por telefone, seja em razão da intermediação de aplicativos ou provedores.

³ Art. 1º O transporte individual de passageiros em veículos a motor de aluguel constitui-se em serviço de interesse público. § 2º Para efeitos desta lei considera-se: c) Ponto Sistema Rotativo: os pontos onde os veículos desta categoria que, em sistema de rodízio a ser estabelecido em decreto regulamentador, devidamente inscrito nos pontos axos, captem passageiros em vias públicas, em rotas e dias preestabelecidos;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial" (artigo 30, inciso V, da CF), a permitir conclusão de que, em princípio, o ente público municipal pudesse regulamentar, por lei própria, a figura do popularmente chamado 'táxi-lotação' – que, ao que parece, se não idêntica, se assemelha em muito à modalidade aqui escrutinada.

Tal modal de transporte, entretanto, não é tipicamente táxi, porque coletivo, não poderia ser prestado pela mesma categoria de automotor que realiza o serviço de táxi, porquanto transporte coletivo não pode ser realizado por veículo comum/de passeio, nem mesmo permitiria que taxistas e motoristas de 'táxi-lotação' recebessem o mesmo tipo de autorização/enquadramento do poder público, já que os taxistas, como visto acima, presentemente laboram mediante simples outorga, ao passo que o serviço público de 'táxi-lotação' carece de permissão específica ou de exploração mediante concessão.

Em outras palavras, ainda que se considerasse que o serviço táxi 'Ponto Sistema Rotativo', instituído pela Lei Municipal n.º 5.414/2010, equivaleria ao conhecido 'táxi-lotação', cuja competência, ao que se sente, é dos entes federados municipais, a forma de prestação dos serviços estipulada pela Lei Municipal n.º 5.414/2010 e por seu decreto regulamentador, ao não diferenciar as licenças expedidas para cada atividade – táxi (individual) e táxi 'Ponto Sistema Rotativo'/'táxi-lotação' (coletivo) – , os tipos de veículos a serem utilizados etc., viola a legislação federal.

O que não se admite, para que não parem dúvidas, é que um mesmo prestador de serviço, com idêntico veículo e sob o pálio da mesma licença obtida do poder público, possa prestar, em certo momento do dia, o serviço individual de táxi, e, em outro, converta sua atividade em táxi 'Ponto Sistema Rotativo'/'táxi-lotação', a seus exclusivo critério e vontade, como tem ocorrido, indistintamente e com a chancela do Executivo de Itapetininga.

De outro lado, no que tange ao segundo dispositivo legal



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

questionado pelo órgão ministerial (artigo 7º, § 6º, da Lei n.º 5.414/2010⁴), que diz respeito ao serviço individual de táxi e assegura o direito de transmissão da permissão vigente aos sucessores do permissionário falecido, de igual modo inconstitucional, como também declarado pelo Órgão Especial.

Conforme antes ressaltado, a escolha de quem receberá a outorga do serviço de táxi deve respeitar os princípios contidos no artigo 37, *caput*⁵, da Constituição Federal, replicados pelo artigo 111⁶, da Constituição Estadual, de modo que se assegure processo seletivo impessoal e isonômico. Intoleráveis, assim, quaisquer escolhas legislativas que passem ao largo destas previsões.

Saliente-se, em acréscimo, que ao examinar dispositivo legal federal parelho⁷, incluído na Lei de Mobilidade pela Lei n.º 12.865/2013, o Supremo Tribunal Federal veio de assentar a inconstitucionalidade material da previsão normativa (ADI 5.337/DF), em acórdão da lavra do eminente Ministro Luiz Fux, cuja ementa se

⁴ Art. 7º Os Pontos Fixos ou os Pontos Temporários e respectivas vagas serão definidos e regulamentados por decreto do Executivo Municipal. § 6º Nos casos de falecimento do permissionário, poderá a municipalidade manter a permissão ao Espólio, desde que os sucessores manifestem a pretensão de continuar a atividade antes desenvolvida pelo falecido, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da data do falecimento, sob pena de ser declarada extinta a permissão, preenchidos os seguintes requisitos: a) Indicar a pessoa que responderá provisoriamente pelo espólio perante a municipalidade, desde que preencha todos os requisitos legais e regulamentares; b) No prazo de 01 (um) ano, indicar quem em definitivo assumirá a permissão, desde que da linha sucessória direta do "de cujus", até 2º grau na linha ascendente ou descendente, bem como à (ao) meeiro(a), que da mesma forma devem preencher os requisitos legais e regulamentares, mediante a apresentação de formal de partilha, do qual conste a legítima do veículo licenciado para esse fim ao novo titular.

⁵ 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:

⁶ **Artigo 111** - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

⁷ Artigo 12-A, § 2º, da Lei de Mobilidade – 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).

transcreve a seguir, com destaques propositais:

"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 hereditarietà, 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. (ADI 5.337/DF, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, Julgado em 1º/3/2021).

De tudo isso, delineados como estão os fatos e atento aos limites do efeito devolutivo das apelações interpostas, a condenação deve ser mantida, com observação, todavia, de que o entendimento do juízo a quo de que haveria necessidade de permissão para o exercício do serviço individual de táxi, a ser concedida por procedimento licitatório formal, é de ser afastado, haja vista que, como explicitado acima, tal serviço atualmente se sujeita a simples outorga, a ser deferida mediante processo seletivo simplificado que garanta isonomia entre os interessados.

Custas e despesas processuais serão suportadas a final pelos réus, que, entretanto, não respondem por honorários advocatícios, em interpretação dada ao artigo 18, da Lei n.º 7.347/1985, pelo Superior Tribunal de Justiça (v.g., AgInt no AREsp 1.410.128/RS, Relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 22/4/2020; e AgInt no AREsp 506.723/RJ, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 9/5/2019).

De arremate, para facultar eventual acesso às vias especial e extraordinária, considera-se prequestionada toda a matéria, pois para que se tenha por configurado o pressuposto do prequestionamento é bastante que o tribunal de origem haja debatido e decidido a questão constitucional ou federal controvertida, sem exigência de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

menção aos dispositivos pretensamente violados.

Ante o exposto, **NEGA-SE PROVIMENTO** aos recursos, com observação acerca de prescindibilidade de procedimento licitatório formal para outorga das licenças ao serviço individual de táxi.

JOSÉ EDUARDO MARCONDES MACHADO
Relator