

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR(A) JUIZ(A) DE DIREITO
DA ___ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DA CAPITAL – SÃO PAULO

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, representado pelo Promotor de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital infra-assinado, no uso de suas atribuições legais, com fundamento nos arts. 127 e 129, inciso III, da Constituição Federal, arts. 1º, inciso IV, 3º, 5º, 11, 12 e 21 da Lei Federal n. 7.347/1985, art. 25, inciso IV, alínea "b", da Lei Federal n. 8.625/1993, arts. 91, 111, 117 e 119 da Constituição do Estado de São Paulo, arts. 103, inciso VIII, e 295, inciso IX, da Lei Complementar Estadual n. 734/1993, vem respeitosamente perante este Egrégio Juízo promover a presente **AÇÃO CIVIL PÚBLICA** com pedido de **medida cautelar inaudita altera parte**, sob o rito comum ordinário, em face do **MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**, pessoa jurídica de direito público interno, com sede no Edifício Matarazzo, Viaduto do Chá, 15, Centro, São Paulo – SP, representado por seu I. Prefeito ou pelo D. Procurador Geral, pelas razões de fato e de direito adiante expostas:

1 - DOS FATOS

Em 09 de setembro de 2011, o Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado – GAECO encaminhou representação noticiando supostas irregularidades na distribuição de alvarás de estacionamento de táxis no Município de São

Paulo/SP. Tal representação deu ensejo à instauração do Inquérito Civil n. 14.0695.0000724/2011-1.

De acordo com o art. 16 da Lei Municipal n. 7.329/1969, o “alvará de estacionamento” consiste no “documento pelo qual é autorizada a utilização do veículo para a prestação dos serviços definidos nesta lei [serviço de transporte individual de passageiros por meio de táxis], bem como seu estacionamento em via pública, nos pontos previamente estabelecidos”.

Consta da representação elaborada pelo GAECO que, desde 1996, não há sorteio de alvarás de estacionamento para táxis. No entanto, algumas pessoas continuariam adquirindo tais alvarás porque servidores públicos do Departamento de Transporte Público (DTP) estariam efetuando sua venda por valores que chegariam ao total de R\$ 140.000,00 ou mais (fls. 05/09, 12 e 20).

Nos autos do Inquérito Civil¹, a Secretaria Municipal de Transportes esclareceu que não há distribuição de alvarás, sendo que a última disponibilização de 1.200 deles, ocorrida em 2011, estava vinculada ao disposto no Decreto Municipal n. 52.385/2011 e na Portaria 55/11-SMT. Tal distribuição ocorreu por sorteio com base nos resultados da Loteria Federal, o qual já foi realizado, estando em fase de finalização quanto aos prazos administrativos.

Informou também que, atualmente, existem três meios de obter a outorga do alvará de estacionamento: (a) por meio de contemplação pela Loteria Federal; (b) por transferência nos casos previstos em lei; e (c) em casos específicos, por determinação emanada do Poder Judiciário.

No que concerne às transferências permitidas em lei, a Secretaria Municipal de Transportes acrescentou que a atual direção do Departamento de Transportes Públicos respeita o disposto nos arts. 19 e 20 da Lei Municipal n. 7.329/1969, deferindo a transferência do alvará somente para as pessoas arroladas nos referidos dispositivos legais, incluindo-se afins diretos e colaterais próximos do cedente (fls. 91/98 e 172/174). Tais dispositivos legais estatuem o seguinte:

“Art. 19 - Fica permitida a transferência de alvará de estacionamento de pessoas jurídicas ou físicas para quem,

¹ O inquérito civil n. 14.0695.0000724/2011-1 deverá prosseguir para verificar a responsabilidade de agentes públicos no tocante ao comércio ilegal de alvarás de táxi.

satisfazendo as exigências legais e regulamentares, possa executar o serviço de transporte individual de passageiros por meio de táxi;

Art. 20 - Por força do disposto no artigo anterior, **fica expressamente permitida a transferência de alvará:**

a) ocorrendo sucessão, fusão ou incorporação de empresa por outra permissionária do serviço;

b) ocorrendo a morte do motorista autônomo, viúva ou a seus herdeiros, enquanto pelo menos um deles for incapaz;

c) ao espólio, viúva ou a herdeiro de motorista autônomo.

1 - Aquele que adquirir a propriedade do veículo deverá preencher as exigências desta lei, salvo nos casos previstos na letra "e" deste artigo.

2 - Ao espólio, viúva e aos herdeiros de motorista autônomo é assegurado o direito de registrar condutor para dirigir o veículo."

3 - Nas hipóteses previstas nas letras "c", "d" e "e", o Alvará somente poderá ser transferido para empresa permissionária ou motorista profissional inscrito no Cadastro Municipal de Condutores de Táxis" (g.n.).

A Lei Municipal n. 7.329/1969 é regulamentada pelo Decreto n. 8.439/1969. Os arts. 26 e 27 desse Decreto versam sobre a transferência de alvarás de estacionamento:

"Art. 26 - O Alvará de Estacionamento é pessoal, permitida sua transferência apenas nos casos previstos neste decreto.

Art. 27 - A **transferência de Alvará** somente **será permitida:**

I - Ocorrendo sucessão, fusão ou incorporação de empresa permissionária do serviço;

II - De empresa para empresa, desde que a alienante mantenha a quantidade mínima de veículos exigida;

III - Quando ocorrer a morte de motorista profissional autônomo;

IV - No caso de incapacidade ou invalidez permanente de motorista profissional autônomo, declarada pelo Instituto Nacional de Previdência Social;

V - Quando se tratar de espólio, viúva ou herdeiros de motorista profissional autônomo, enquanto, pelo menos, um destes for civilmente incapaz;

VI - A co-proprietário, quando ocorrer a hipótese prevista no artigo 89.

1 - Nas situações previstas nos itens III, IV, V, far-se-á transferência, conforme o caso, e sempre mediante requerimento do interessado:

a) para o espólio;

b) para quem, por decisão judicial, couber o veículo;

c) para empresa permissionária, ou motorista profissional autônomo inscrito no Cadastro Municipal de Condutores de Táxis.

2 - A transferência do Alvará far-se-á para aquele que adquirir a propriedade do veículo, desde que preencha as exigências deste decreto, salvo quando se tratar de qualquer das pessoas mencionadas no item V deste artigo.

3 - Ao espólio, viúva ou herdeiros de motorista profissional autônomo é assegurada a faculdade de registrar condutor para dirigir o veículo" (g.n.).

Consoante manifestação da Secretaria Municipal de Transportes, tanto a emissão do alvará de estacionamento quanto a sua transferência são atos administrativos proferidos pelo Diretor do Departamento de Transportes Públicos (fl. 93). É o que estatui o art. 1º da Portaria 114/2008 do Departamento de Transporte Público:

"Art. 1º. As transferências de titularidade das licenças para explorar o serviço de transporte individual de passageiros em veículos dotados de taxímetros somente poderão ser efetivadas depois de deferidas pelo Diretor do Departamento de Transportes Públicos, em regular processo administrativo".

Essa sistemática de delegação deu ensejo a uma série de práticas que não se coadunam com o teor do art. 175 da Constituição Federal e da Lei Federal n. 8.987/1995, pois permitem que pessoas físicas e jurídicas explorem o serviço de transporte por meio de táxi sem que tenham se submetido, previamente, a um procedimento licitatório. Nos autos do Inquérito Civil n. 14.0695.0000724/2011-1, há notícias de venda de alvarás por taxistas a terceiros ("contratos de gaveta"), de aluguel da "vaga" de segundo

motorista, sendo que o titular, que figura como locador, muitas vezes nem mesmo trabalha como taxista, exercendo outra atividade remunerada. Também há informações sobre a transmissão do alvará como herança do taxista falecido, inclusive casos em que a Municipalidade de São Paulo foi obrigada a transferir as permissões em razão da inclusão do alvará em inventários e arrolamentos pelos sucessores do taxista falecido (fls. 25, 93, 94, 291/292, 304/306, 317/318, 320/321, 323/324 e 326/327 do inquérito civil). O taxista Wagner Festa, ouvido no dia 10/05/2012, aduziu o seguinte (g.n.):

“(…) O **declarante é considerado no alvará**, cuja cópia deixa nesta data, **como segundo motorista**, mas **na verdade é locatário** dos direitos advindos do mesmo documento. O declarante entende que **tal situação é uma aberração porque o detentor do alvará não trabalha como taxista** e, **geralmente, exerce outra atividade remunerada**. Portanto, o titular que aluga o alvará para outras pessoas ganha dinheiro em razão de uma permissão dada pela Prefeitura Municipal de São Paulo. Recentemente, foram sorteados 1.200 alvarás, mas muitos taxistas que hoje são locatários não foram contemplados. Por outro lado, **pessoas que nunca exerceram a função de taxista foram sorteadas e já alugaram o alvará para taxistas**. Assim, é necessário acabar com o segundo motorista, pois os titulares serão obrigados a trabalhar ou devolver o alvará à Prefeitura. Informa que **há comércio de alvarás**, de forma descarada, pois as alienações são anunciadas em jornais (...).

Além de obstar a igualdade de condições e de oportunidade para todos os cidadãos que querem prestar o serviço de transporte individual de passageiros por meio de táxi, a falta de licitação diminui o controle e a fiscalização da Municipalidade, dá ensejo à espoliação do trabalho humano e ainda contribui para a má qualidade do serviço público delegado.

Diante dessa realidade e da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, o Ministério Público expediu recomendação à Prefeitura Municipal de São Paulo e à Secretaria Municipal de Transportes para que providenciassem, no prazo de 120 dias, nos termos da Lei Federal n. 8.987/1995: (a) a instauração de procedimento licitatório, na modalidade de concorrência pública,

visando à delegação, por concessão onerosa, dos serviços de transporte de passageiros por meio de táxis no Município de São Paulo às sociedades empresárias ou cooperativas interessadas, por tempo determinado; (b) a instauração de procedimento licitatório visando à delegação, por concessão onerosa ou permissão a título precário, dos serviços de transporte de passageiros por meio de táxis no Município de São Paulo, por tempo determinado, às pessoas físicas interessadas, vedada a transmissão do direito de exploração da atividade aos sucessores do taxista ou a terceiros, por ser incompatível com as atuais normas constitucionais e legais (fls. 393/395).

A Municipalidade se negou a cumprir tal recomendação no prazo e no modo estabelecido pelo Ministério Público, alegando impossibilidade material e jurídica (fls. 410/464). Assim, não restou alternativa para solucionar o problema do serviço público delegado de transporte por meio de táxi no Município de São Paulo que não o ajuizamento da presente demanda.

2 – DOS FUNDAMENTOS

Os documentos e informações amealhados mostram que o Município de São Paulo não está observando o disposto na Constituição Federal e na Lei n. 8.987/1995. Ademais, negou-se a resolver administrativamente os problemas encontrados.

2.1 – Do serviço de táxi como serviço público objeto de permissão do Poder Público

O conceito de “serviço público” varia muito entre os estudiosos da matéria, nacionais e estrangeiros. Dentre as várias definições, destaca-se a de José dos Santos Carvalho Filho², para quem serviço público é “toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade”. O serviço de transporte individual de passageiros em veículos de aluguel providos de taxímetro (serviço de táxi) subsume-se ao referido conceito.

Não há dúvida de que se trata de um serviço que satisfaz necessidades essenciais da coletividade. Como bem salienta José Tarcízio de Almeida Melo³, em uma grande metrópole

²Manual de Direito Administrativo. 21ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 309.

³ Do transporte público de passageiros em táxi. In *Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM*, n. 44, pp. 45-72, abr./jun. 2012, pp. 53/54.

como São Paulo, o serviço de táxi deixa de ser seletivo ou elitista para se tornar necessidade de grande parte da população, servindo de opção ao transporte coletivo para atender emergências e situações em que os veículos de grande porte tornam-se inacessíveis ou impróprios. Além disso, ele configura uma alternativa para a escassez e os preços especulativos dos estacionamentos cobrados nos grandes centros urbanos.

É por causa disso que o art. 1º da Lei Municipal n. 7.329/1969 e o parágrafo único do art. 1º do Decreto n. 8.439/1969 expressamente estatuem que o transporte individual de passageiros em veículos de aluguel providos de taxímetro constitui serviço de interesse público. Aliás, muitos taxistas têm estacionamento permitido em diversos bairros da cidade (pontos de táxi) e todos podem circular em corredores de ônibus, desde que estejam com passageiro no veículo.

Esse serviço de transporte urbano é regido por normas de Direito Público, elaboradas pelo Município de São Paulo com espeque no art. 30, incisos I e V, da Constituição Federal. Sobressaem a Lei Municipal n. 7.329/1969 (que estabelece normas para execução de serviço de transporte individual de passageiros em veículos de aluguel taxímetro e dá outras providências), o Decreto n. 8.439/1969 (que regulamenta a Lei n. 7.329/1969), o Decreto n. 52.066/2010 (que fixa valores para o serviço de táxis no Município de São Paulo), a Lei Municipal n. 12.823/1999 (que obriga os estabelecimentos nelas mencionados a oferecer espaço para a instalação de pontos de táxi e a construir baias, quando necessário) e o Decreto n. 39.708/2000 (que regulamenta a Lei n. 12.823/1999).

É oportuno salientar que o próprio Governo Federal reconhece o serviço de táxi como serviço público. A Presidente da República, ao sancionar a Lei n. 12.468/2011, que regulamenta a profissão de taxista, decidiu vetar os arts. 4º e 10º a 13 do respectivo Projeto de Lei com a seguinte justificativa: “Ao disporem sobre a prestação do **serviço de taxi**, os dispositivos invadem a competência dos Municípios para regulamentar os **serviços públicos de interesse local**, nos termos do art. 30, inciso V, da Constituição. A proposta também viola o art. 37”.

O fato de o serviço de táxi consistir em um serviço público delegado pelo Município por meio de permissão implica uma

série de consequências jurídicas. A primeira delas consiste na imprescindibilidade de licitação prévia, como determina o *caput* do art. 175 da Constituição Federal: incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob **regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação**, a prestação de serviços públicos, sob pena de nulidade.

Além disso, a natureza *intuitu personae* da prestação do serviço público sob a forma de permissão acarreta a impossibilidade de transferência da permissão pelo permissionário a outro particular, seja mediante negócio jurídico, seja mediante ato *inter vivos* ou mesmo *causa mortis*.

Outra consequência consiste na faculdade que o Poder Público tem de, a qualquer momento, de forma unilateral, modificar as condições prescritas inicialmente no termo de permissão e até mesmo revogar a permissão outorgada, sempre tendo em vista o interesse público, sem possibilidade de oposição do permissionário⁴.

2.2 – Da incompatibilidade da Lei Municipal n. 7.329/1969 e do Decreto n. 8.439/1969 ao disposto na Constituição Federal de 1988 e na Lei n. 8.987/1985

A Lei Municipal n. 7.329/1969 e o Decreto n. 8.439/1969 estabelecem que o serviço de transporte de passageiro por meio de táxi só pode ser permitido a uma **pessoa jurídica**, constituída sob a forma de empresa comercial, para a execução do serviço, e a uma **pessoa física**, que é o motorista profissional autônomo.

Permite-se que até dois motoristas profissionais autônomos façam uso do mesmo veículo, sendo que o referido automóvel deve ser obrigatoriamente de propriedade de um deles ou de ambos (art. 2º da Lei Municipal n. 7.329/1969). É obrigatório o registro de condutor para dirigir táxi (art. 11 da Lei Municipal n. 7.329/1969). Ao motorista profissional autônomo somente pode ser concedido um alvará de estacionamento, relativo a veículo de sua propriedade, nos termos da legislação federal (art. 18 da Lei Municipal n. 7.329/1969).

Conforme já se afirmou anteriormente, nos autos do Inquérito Civil n. 14.0695.0000724/2011-1, a Secretaria Municipal de

⁴ ROMCY, Jorge. Permissão de táxi – sistematização jurídica e questões práticas. In *Revista Informativa - MPRO*, n. 22, pp. 30-35, jan./fev. 2009, pp. 31-32.

Transportes explicou que existem três maneiras de distribuir os alvarás de estacionamento: a) por meio de contemplação pela Loteria Federal; b) por transferência, nos casos previstos nos arts. 19 e 20 da Lei Municipal n. 7.329/1969 e nos arts. 26 e 27 do Decreto n. 8.439/1969; e c) em casos específicos, por determinação emanada do Poder Judiciário (fls.92/93).

Constata-se que nenhuma dessas formas de delegar o serviço de transporte por meio de táxi é precedida de licitação. Isso afronta claramente o art. 175 da Constituição Federal, segundo o qual “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, **sempre através de licitação**, a **prestação de serviços públicos**(g.n.)”.

Sendo a Lei Municipal n. 7.329/1969 e o Decreto n. 8.439/1969 incompatíveis com a Constituição Federal de 1988, ambos devem ser considerados **revogados** por ausência de recepção pela ordem superveniente. Há contrariedade, outrossim, a dispositivos da Lei n. 8.987/1995:

“Art. 2º [...]

II - **concessão de serviço público**: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, **mediante licitação, na modalidade de concorrência**, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado; [...]

IV - **permissão de serviço público**: a delegação, a título precário, **mediante licitação**, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco”);

Art. 27. **A transferência de concessão ou do controle societário da concessionária sem prévia anuência do poder concedente implicará a caducidade da concessão**;

Art. 35. **Extingue-se a concessão por**:[...]

VI - **falência ou extinção da empresa concessionária e falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual**”;

Art. 40. 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.

Parágrafo único. **Aplica-se às permissões o disposto nesta Lei**".

Diversos doutrinadores nacionais contemporâneos afirmam que a delegação do serviço de transporte por meio de táxi pressupõe a realização de licitação desde a Constituição Federal de 1988. A propósito, Jorge Romcy⁵ ensina o seguinte:

"1. O serviço de táxi é serviço público delegado pelo município, geralmente sob a modalidade de permissão, com as características de discricionariedade e precariedade, podendo o ente estatal modificar os seus termos, bem como cassá-la a qualquer tempo, desde que respeitado o interesse público, evitando-se abuso de poder e desvio de finalidade;

2. a delegação de serviço de táxi tem que ser precedida de prévia licitação, sendo ato *intuitu personae*, não admitindo transferência por atos onerosos ou gratuitos, *inter vivos* ou causa mortis, entre particulares, nem substituições na sua execução".

Em artigo acerca desse tema, José Tarcízio de Almeida Melo⁶ tece as seguintes observações acerca da necessidade de prévia licitação na delegação do serviço de táxi:

"A exigência de licitação não é requisito exclusivamente formal. Dá condições ao Governo para evitar as sérias distorções praticadas no mercado paralelo das permissões.[...]

Tem-se notícia da presença maciça de especuladores ou investidores que adquirem placa de aluguel, com o aproveitamento de 'laranjas' ou a exploração de condutores auxiliares que, para sobreviverem, são submetidos à pesada carga de trabalho e a contraprestação absolutamente incompatível com que, em última análise, pagam o investimento total do especulador com o uso de um terço do tempo em que o veículo é

⁵ Permissão de táxi – sistematização jurídica e questões práticas. In *Revista Informativa - MPRO*, n. 22, pp. 30-35, jan./fev. 2009, p. 35.

⁶ Do transporte público de passageiros em táxi. In *Revista Brasileira de Direito Municipal - RBDM*, n. 44, pp. 45-72, abr./jun. 2012, pp. 65/67.

aproveitado.[...]

A falta de licitação constitui fonte de repreensíveis práticas. Afasta o preceito básico da isonomia e corrompe o princípio constitucional da impessoalidade. Enseja ruptura da dignidade da pessoa humana e dos valores sociais do trabalho, que são fundamentos da Constituição (art. 1º, III e IV).[...]

A falta de licitação abre espaço à infração de direitos fundamentais sociais, que se inscrevem no art. 7º da Constituição, mascarando o trabalho escravo com a fachada de trabalho individual ou autônomo. Reduz a eficiência do serviço público, porque facilita o acesso ao trabalho perigoso de motorista, pessoas despreparadas e que, para sobrevivência, são submetidas à espoliação semelhante à que existia no auge do liberalismo, no princípio do século XIX. Exclui a conservação e manutenção adequada do veículo, uma vez que este é utilizado, ininterruptamente, nas mãos de pelo menos três motoristas diferentes. Muitas vezes ocorre que o auxiliar é obrigado à dobra de turno, com perigo para si próprio, para os usuários e para o povo, como única alternativa que existe à paga ao proprietário de toda a depreciação do veículo, dos consertos, além do combustível e demais insumos necessários ao uso” (g.n.).

No mesmo sentido é a jurisprudência do Colendo Superior Tribunal de Justiça:

“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. AGRAVONÃO PROVIDO.

1. Verifica-se não caracterizado, na forma exigida pelo art. 541, parágrafo único, do CPC c.c 255, §§ 1º e 2º, do RISTJ, o dissídiojurisprudencial, estando ausentes a transcrição dos julgadosconfrontados e o necessário cotejo analítico a evidenciar assimilitude fática entre os casos e a divergência de interpretações.

2. Não se vislumbra a alegada ofensa aos arts. 515, § 1º, e 535, II, do CPC, uma vez que todas as questões necessárias ao deslinde da controvérsia foram analisadas e decididas.

Não há falar, portanto, em vícios no acórdão nem em negativa de prestação jurisdicional. Ademais, como cedo, o magistrado não está obrigado a responder a todos os argumentos das partes, quando já tenha encontrado fundamentos suficientes para proferir o decisum. Nesse sentido: HC27.347/RJ, Rel. Min. HAMILTON CARVALHIDO, Sexta Turma, DJ 1º/8/05.

3. 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 de 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.

4. O fundamento do aresto impugnado baseou-se em dispositivos de índole constitucional e infraconstitucional. Contudo, não foi interposto o competente recurso extraordinário, aplicando-se, destarte, o disposto na Súmula 126/STJ, *in verbis*: 'É inadmissível o recurso especial, quando o acórdão recorrido assenta em fundamentos constitucionais e infraconstitucionais, qualquer deles suficiente, por si só, para mantê-lo, e a parte vencedora não manifesta recurso extraordinário'.

5. Agravo regimental não provido" (STJ, 1ª Turma, AgRg no REsp 1.115.508/MG, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, 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 táxi.

2. A atividade de prestação de transporte por táxi 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 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 n. 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 compromisso 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” (STJ, 2ª Turma, RMS 19.091/DF, Rel. Min. Humberto Martins, DJ 17/10/2007, p. 268);

“PROCESSUAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. **CANCELAMENTO DE PERMISSÕES PARA A EXPLORAÇÃO DE TRANSPORTE POR TAXI.** INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. INDEFERIMENTO DA INICIAL DO MANDAMUS.

I - O recurso não faz qualquer apreciação sobre os argumentos trazidos no acórdão recorrido, não atendendo aos preceitos insculpidos no art. 514 do CPC.

II - Tanto a Constituição Federal (art. 175) quanto a Lei de Regência das Concessões e Permissões (Lei n. 8.987/1.995) exigem a licitação como condição para a concessão e permissão de serviços públicos, não sendo suficiente a edição de uma norma local para afastar a exigência de certame prévio à permissão de serviço público. Assim, não há que se falar que a Lei n. 3.123/2.000 é auto-aplicável e que gerou direito líquido e certo aos que poderiam vir a ser beneficiados pela medida, incidindo, em tal hipótese, o óbice da Súmula 266 do STF.

III - Agravo regimental improvido” (STJ, 1ª Turma, AgRg no RMS 15.688/RJ, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ 20/10/2003, p. 177);

“ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. OMISSÃO. LEI DISTRITAL N.º 2.496/99. **PERMISSÃO. SERVIÇOS DE TAXISTA. OUTORGA IMEDIATA SEM LICITAÇÃO.** INÉPCIA DA INICIAL.

1. Mandado de segurança impetrado contra alegada omissão do Governador do Distrito Federal que teria deixado de proceder à prática de atos necessários à realização de certame licitatório para a outorga de novas permissões de exploração de serviço de táxi, em violação à Lei Distrital n. 2.496/99. Postulam os impetrantes a outorga direta e imediata das permissões sem procedimento licitatório.

2. **A Lei Distrital 2.496/99 deixou claro no artigo 6º que a outorga de novas permissões dependeria: (a) do exame prévio da necessidade de novos permissionários, com base em estudos e levantamentos a serem realizados por órgão do poder concedente; (b) da realização de certame licitatório.**

3. **No caso, não há estudo que demonstre a necessidade de aumento do número de permissões, e a outorga imediata delas violaria o princípio da licitação pública, exigida na própria lei que supostamente garantiria direito líquido e certo aos impetrantes.**

4. A omissão da autoridade impetrada em promover os atos necessários à realização do certame licitatório não garante aos impetrantes, de forma direta e imediata, a outorga das permissões.

5. Nos termos do art. 295, caput e parágrafo único, do CPC, é inepta a inicial quando da narrativa dos fatos não decorrer logicamente o pedido. Na espécie, da alegada omissão da autoridade impetrada - prática dos atos necessários à realização do certame licitatório para a outorga de novas permissões -, não decorre o pedido formulado na impetração - outorga imediata, e sem licitação, das novas permissões aos impetrantes.

6. Recurso ordinário não provido”(STJ, 2ª Turma, RMS 26.273/DF, Rel. Min. Castro Meira, DJe 23/10/2008).

No mesmo sentido ainda podem ser mencionados outros julgados: STJ, 1ª Turma, RMS 26.302/DF, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJe 13/10/2008; STJ, 2ª Turma, RMS 21.843/GO, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 25/11/2008.

É possível encontrar o mesmo entendimento em vários arestos do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

“OBRIGAÇÃO DE FAZER - **Transferência do ponto de táxi** - Donatário que pretende exercer a atividade - Ação destinada a compelir a Administração Municipal a lhe transferir o ponto - Poder discricionário - Precariedade da permissão, que pode ser cassada a qualquer tempo - **Ausência de direito subjetivo ao ponto de táxi** - **Legislação municipal que foi revogada pelo art. 175 da CF- Prestação de serviço público que deve ser precedida de certame licitatório** - Ação improcedente - Recurso não provido”(TJSP, 10ª Câmara de Direito Público, Apelação n. 994.09.363682-0, Rel. Des. Urbano Ruiz, julgamento dia 29/11/2010).

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA - **Irregularidade na concessão de alvarás para serviço de táxi** - Desnecessidade de citação de todos os taxistas do Município para que integrem o polo passivo, pois a permissão de serviço público tem caráter precário e pode ser revogada unilateralmente, a qualquer tempo, por motivo de interesse público - **Inteligência do art. 175 da Constituição Federal** - **Exigência de licitação** - **Cassação imediata de alvarás ilegalmente concedidos e proibição de concessão de outros sem o devido procedimento licitatório** - **Sentença mantida** - Negado provimento ao recurso voluntário da ré e ao reexame necessário”(TJSP, 9ª Câmara de Direito Público, Apelação n. 990.10.056562-1,

Rel. Des. De Paula Santos, julgamento dia 25/08/2010).

“Permissão para a prestação de serviços de transportes de pessoas em táxis - Ato discricionário e precário da Administração, hoje dependente de licitação (CP, art. 175), sem que possa a Municipalidade ser compelida a transferir a permissão à pessoa que adjudicou esse direito em ação de execução de título de crédito extrajudicial, mesmo porque impenhorável o direito (CPC, art 649, VI) – ‘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’ - Improcedência da ação para obrigar a Municipalidade a transferir o direito, cumulada com perdas e danos - Recurso não provido”(TJSP, 10ª Câmara de Direito Público, Apelação n. 280.319-5/8-00, Rel. Des. Urbano Ruiz, julgamento dia 02/02/2006).

Há diversas decisões de outros tribunais do País, principalmente de Minas Gerais, que asseveraram a indispensabilidade da licitação para a delegação do serviço de táxi a partir da Constituição Federal de 1988. A título exemplificativo, merecem ser mencionados os seguintes julgamentos do Tribunal de Justiça mineiro: **a)** TJMG, 2ª Câmara Cível, Agravo de Instrumento Cv1.0145.12.038420-4/001, Rel. Des. Afrânio Vilela, julgamento dia 20/11/2012; **b)** TJMG, 6ª Câmara Cível, Agravo de Instrumento Cv1.0133.12.001519-2/001, Rel. Desª. Sandra Fonseca, julgamento dia 30/10/2012; **c)** TJMG, 4ª Câmara Cível, Apelação Cível 1.0024.01.577094-4/017, Rel. Des. Almeida Melo, julgamento dia 14/06/2012; **d)** TJMG, Corte Superior, ADI 1.0000.11.041891-0/000, Rel. Des. Antônio Armando dos Anjos, julgamento dia 25/07/2012; **e)** TJMG, 6ª Câmara Cível, Agravo de Instrumento Cv. 1.0024.08.174133-2/001, Rel. Des. Edilson Fernandes, julgamento dia 24/07/2012; **f)** TJMG, 6ª Câmara Cível, Ap. Cível/Reex. Necessário 1.0713.04.033010-0/002, Rel. Des. Maurício Barros, julgamento dia 23/02/2010; **g)** TJMG, 5ª Câmara Cível, Ap Cível/Reex. Necessário 1.0610.05.010525-9/001, Relª. Desª. Maria Elza, julgamento dia 16/10/2008). No mesmo sentido tem decidido o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (Consultas n. 841.512 e 851.235, Rel. Conselheiro Mauri Torres, Sessão do dia 16/11/2011).

Em suma, a jurisprudência reafirma o comando

constitucional e legal, determinando que se realize a licitação para que os particulares sejam autorizados a realizar transporte de pessoas por meio de veículos dotados de taxímetro, pois, consoante decidido pelo Superior Tribunal de Justiça, há mais interessados do que vagas disponíveis.

De resto, segundo a atual sistemática praticada pelo Município de São Paulo, pela qual um taxista pode transferir (inclusive por doação) o alvará a terceira pessoa (geralmente parente), eterniza-se nas mãos de poucos os direitos de prestação de serviço público que deveriam ser outorgados de maneira equitativa a todos aqueles que têm interesse no exercício da mesma atividade.

É evidente que, nos limites de sua competência legislativa, o Município pode estabelecer critérios para a concessão dos serviços, que pode se dar de forma onerosa às empresas que possuem frotas de táxis e onerosa ou gratuita aos taxistas. Também podem ser definidas as condições da transferência do direito de exploração durante o período determinado de vigência da mesma concessão.

3 – DA MEDIDA LIMINAR

Para assegurar o resultado útil e eficaz do processo, mostra-se necessária, no presente caso, a concessão de medida cautelar em caráter liminar, com fundamento no art. 21 da Lei n. 7.347/1985, consistente na determinação de que o Município de São Paulo se abstenha de autorizar a transferência de alvarás de estacionamento entre particulares e de conferir novos alvarás sem prévia licitação. Também deve ser determinada a realização de licitação imediatamente para que a Carta Magna e as normas infraconstitucionais sejam obedecidas.

O requisito do *fumus boni iuris* está preenchido em razão da patente desconformidade do atual sistema de delegação do serviço de táxi a particulares no Município de São Paulo com o art. 175 da Constituição Federal e com a Lei n. 8.987/1995.

Já o *periculum in mora* pode ser inferido do prejuízo que a falta de licitação causará nas relações jurídicas que são estabelecidas mediante o comércio clandestino de licenças. Muitas pessoas adquirem por preços elevados tais alvarás (declarando que houve “doação”), apesar da proibição legal. Por outro lado, a atual e frequente prática do aluguel da “vaga” de segundo

motoristageralmente submete o condutor auxiliar a pesada carga de trabalho para pagar o titular, o que não permite a manutenção e conservação adequada do veículo e cria perigo para o própriotaxista, para os usuários e para os transeuntes.

Assim, somente a concessão da medida ora requerida impedirá que o serviço público delegado de transporte individual de passageiros em veículos providos de taxímetro continue sendo prestado, em São Paulo, de forma ilegal.

4- DO PEDIDO

Em face de todo o exposto, depois de distribuída, autuada e recebida esta petição com os documentos que a instruem (arts. 282 e 283 do Código de Processo Civil e art. 109 da Lei Complementar Estadual n. 734/1993), requer o Ministério Público a Vossa Excelência:

4.1) acitação do Município de São Paulo, na pessoa do Prefeito Municipal ou do Procurador Geral, para que, querendo, conteste a presente ação no prazo legal, sob pena de se submeter aos efeitos da revelia;

4.2) a intimação pessoal do autor de todos os atos e termos processuais, mediante entrega e vista dos autos na Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital, situada na Rua Riachuelo, n. 115, 7º andar, São Paulo, Capital, dado o disposto no art. 236, § 2º, do Código de Processo Civil, art. 41, inciso IV, da Lei Federal n. 8.625/1993 e art. 224, inciso XI, da Lei Complementar Estadual n. 734/1993;

4.3) visando cessar as ilegalidades, a **concessão de medida cautelar, inaudita altera parte**, determinando que o Município de São Paulo, sob pena de multa pecuniária diária de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) ou outro valor considerado cabível, a ser revertida ao Fundo Estadual de Reparação dos Interesses Difusos Lesados, sem prejuízo da aplicação de sanções ou medidas que garantam o resultado prático equivalente ao adimplemento da obrigação:

A) se abstenha de renovar ou autorizar a transferência de alvarás de estacionamento entre particulares e de conferir novos alvarás para taxistas ou empresas detentoras de frotas de táxis até o julgamento definitivo da demanda;

B) no prazo de 180 dias (ou outro considerado pertinente): I) instaure e realize procedimento licitatório, na modalidade de concorrência pública, visando a delegação por concessão dos serviços de transporte de passageiros por meio de táxis no Município de São Paulo às sociedades empresárias, empresários individuais ou cooperativas interessadas, por tempo determinado; II) instaure e realize procedimento licitatório visando à delegação, por concessão, autorização ou permissão a título precário, dos serviços de transporte de passageiros por meio de táxis no Município de São Paulo, por tempo determinado, às pessoas físicas interessadas, nos termos da Lei federal 8.987/1995.

4.4) que seja a **procedente a** presente ação civil pública, tornando definitiva a medida cautelar, para:

A) **declarar** *incidenter tantum*, na fundamentação, a **revogação** dos arts. 19 e 20 da Lei Municipal n. 7.329/1969 e dos arts. 26 e 27 do Decreto n. 8.439/1969, na parte em que permitem a transferência do alvará de estacionamento a pessoas jurídicas ou físicas independentemente de prévia licitação, por ausência de recepção pela Constituição Federal de 1988;

B) **declarar** *annulas* todas as permissões concedidas mediante alvará para exploração do serviço público de transporte individual de passageiros em veículos de aluguel providos de taxímetro a partir de 05 de outubro de 1988, pois contrárias ao art. 175 da Constituição Federal e à Lei n. 8.987/1995;

C) **condenar** o Município de São Paulo, sob pena de multa pecuniária diária de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) ou de outro valor considerado cabível, a ser revertida ao Fundo Estadual de Reparação dos Interesses Difusos Lesados, bem como a aplicação de sanções ou medidas que garantam o resultado prático da determinação, inclusive a responsabilização pessoal de seus representantes, às seguintes **obrigações**: I) que instaure, no prazo de 180 dias (ou outro considerado pertinente), procedimento licitatório, na modalidade de concorrência pública, visando à delegação por concessão dos serviços de transporte de passageiros por meio de táxis no Município de São Paulo às sociedades empresárias, empresários individuais ou cooperativas interessadas, por tempo

determinado; II) que instaure, no prazo de 180 dias (ou outro considerado pertinente), procedimento licitatório visando à delegação, por concessão, autorização ou permissão a título precário, dos serviços de transporte de passageiros por meio de táxis no Município de São Paulo, por tempo determinado, às pessoas físicas interessadas; III) que se abstenha de autorizar qualquer espécie de transferência de alvarás de estacionamento, inclusive aos sucessores do taxista, por ser incompatível com as atuais normas constitucionais e legais; IV) que se abstenha de renovar as permissões para exploração do serviço de transporte de passageiros por meio de táxis, exceto após a realização de licitação e se houver previsão expressa.

4.5) que seja admitida a produção de todas as provas necessárias, notadamente a testemunhal, a juntada de documentos novos e tudo o mais que se fizer mister à completa elucidação e demonstração cabal dos fatos articulados na presente petição inicial;

4.6) sejam as partes dispensadas do pagamento de honorários advocatícios, que não são cabíveis em ações civis propostas pelo Ministério Público.

4.7) seja o demandado condenado ao pagamento de custas processuais.

5 – VALOR DA CAUSA

Atribui o Ministério Público à causa o valor de R\$ 1.000,00.

Nestes termos,

p. deferimento.

São Paulo, 24 de abril de 2013.

SILVIO ANTONIO MARQUES

Promotor de Justiça

ANDRÉ LUÍS SANTORO CARRADITA

Analista de Promotoria