

Supremo Tribunal Federal

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA

D.J. 28.05.2004

24/03/2004

EMENTÁRIO Nº 2153-7

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 359.444-3 RIO DE JANEIRO**RELATOR ORIGINÁRIO : MIN. CARLOS VELLOSO**

RELATOR PARA O ACÓRDÃO : MIN. MARCO AURÉLIO

RECORRENTE(S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

ADVOGADO(A/S) : RICARDO FONTES PERIN E OUTRO(A/S)

RECORRIDO(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

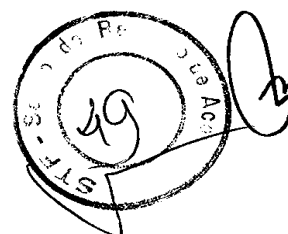
ADVOGADO(A/S) : SÉRGIO ANTÔNIO FERRARI FILHO

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PRÁTICA DE ATOS - REGÊNCIA. A Administração Pública submete-se, nos atos praticados, e pouco importando a natureza destes, ao princípio da legalidade.

TAXISTA - AUTONOMIA - DIARISTA - DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA - TRANSFORMAÇÃO - LEI MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO Nº 3.123/2000 - CONSTITUCIONALIDADE. Sendo fundamento da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana, o exame da constitucionalidade de ato normativo faz-se considerada a impossibilidade de o Diploma Maior permitir a exploração do homem pelo homem. O credenciamento de profissionais do volante para atuar na praça implica ato do administrador que atende às exigências próprias à permissão e que objetiva, em verdadeiro saneamento social, o endosso de lei viabilizadora da transformação, balizada no tempo, de taxistas auxiliares em permissionários.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em conhecer do recurso extraordinário e, por



Supremo Tribunal Federal

RE 359.444 / RJ

maioria, em negar-lhe provimento, vencido o ministro Carlos Velloso, relator.

Brasília, 24 de março de 2004.

MAURÍCIO CORRÊA
(Par. único do art. 94, do RISTF)

-

PRESIDENTE


MARCO AURÉLIO

-

REDATOR PARA O ACÓRDÃO

*Supremo Tribunal Federal***RECURSO EXTRAORDINÁRIO 359.444-3 RIO DE JANEIRO****RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO**

RECORRENTE(S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

ADVOGADO(A/S) : RICARDO FONTES PERIN E OUTRO(A/S)

RECORRIDO(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

ADVOGADO(A/S) : SÉRGIO ANTÔNIO FERRARI FILHO

R E L A T Ó R I O

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO**: - O Órgão Especial do Eg. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, apreciando a **Representação por Inconstitucionalidade 10/2001**, oferecida contra a **Lei municipal carioca 3.123/2000**, declarou a **inconstitucionalidade dos arts. 1º, § 4º; 6º, parágrafo único; e 9º** da referida lei, a qual transformara os motoristas auxiliares de veículos de aluguel a taxímetro em permissionários autônomos.

Rejeitaram-se os embargos de declaração opostos.

Daí o **RE**, interposto pelo **PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**, fundado no art. 102, III, a, da Constituição Federal, com alegação de **ofensa aos princípios da independência e harmonia dos Poderes** (art. 2º da C.F.), **da isonomia** (art. 5º da C.F.), **da licitação** (art. 175 da C.F.) e **da impessoalidade da administração**



Supremo Tribunal Federal

RE 359.444 / RJ

(art. 37 da C.F.), **bem como à competência municipal** (arts. 18 e 30, V, da C.F.), sustentando-se, em síntese, o seguinte:

a) o **caput do art. 1º da Lei municipal carioca 3.123/2000** viola os seguintes dispositivos constitucionais:

a.1) **art. 2º**, tendo em vista a **invasão legislativa da competência privativa do Poder Executivo** objeto do art. 30, V, da C.F., certo que o acórdão em apreço *"engessa a Administração, retirando-lhe a competência constitucional de gerir o transporte da Cidade"* (fl. 219);

a.2) **art. 5º**, em relação ao **princípio da isonomia**, ante a *"outorga das permissões aos motoristas auxiliares com exclusão dos milhares de cidadãos desempregados com qualificação para dirigir um veículo automotor"* (fl. 220);

a.3) **art. 37**, no que concerne ao **princípio da impessoalidade**, tendo em vista a **outorga das permissões sem qualquer tipo de seleção;** *mu*

Supremo Tribunal Federal

RE 359.444 / RJ

a.4) art. 175, dada a necessidade de procedimento licitatório para outorga de permissão de serviço público;

b) os arts. 4º e 6º da Lei municipal carioca 3.123/2000 são ofensivos aos princípios constitucionais da igualdade, da impessoalidade e da exigência de licitação;

c) os arts. 2º, 3º, 5º, 7º, 8º e 10 da Lei municipal carioca 3.123/2000 ferem o princípio da independência e harmonia dos Poderes, "por constituírem matérias típicas da Administração", nos termos dos arts. 18 e 30, V, da Constituição Federal.

Admitido o recurso, subiram os autos.

O eminente Procurador-Geral da República, Prof. Geraldo Brindeiro, opina pelo provimento do recurso, para que seja declarada a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei municipal carioca 3.123/2000 (fls. 256-262).

Em 1º.10.2002, deferi o pedido de concessão de efeito suspensivo a este recurso (Pet 2.788/RJ, "D.J." de 08.10.2002, fls. 268-273), decisão essa devidamente referendada pelo Plenário do



Supremo Tribunal Federal

RE 359.444 / RJ

Supremo Tribunal Federal em 24.10.2002, que também não conheceu do agravo regimental interposto pela ora recorrida (Pet 2.788-AgR/RJ, "D.J." de 31.10.2003, fls. 275-328).

Autos conclusos em 26.11.2003.

É o relatório, do qual serão expedidas cópias aos Senhores Ministros. *muuu*

Supremo Tribunal Federal

24/03/2004

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 359.444-3 RIO DE JANEIROV O T O

(VENCIDO)

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL. LEI MUNICIPAL FRENTE À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. CABIMENTO DA AÇÃO DIRETA E DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Lei 3.123/2000, do Município do Rio de Janeiro, artigo 1º, parágrafos e alíneas. PRINCÍPIOS DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES (CF, art. 2º), DA LICITAÇÃO (CF, art. 175) E DA IMPESSOALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO (CF, art. 37).

I. - Cabimento da ação direta de inconstitucionalidade — representação de inconstitucionalidade, CF, art. 125, § 2º — no Tribunal de Justiça estadual, que tem por objeto lei municipal frente à Constituição estadual, reproduzindo esta normas de reprodução obrigatória da Constituição Federal. Cabimento do recurso extraordinário.

II. - Precedentes do STF: Rcl 383/SP, Moreira Alves para o acórdão, "DJ" de 21.5.93; RE 190.985/SC, Néri da Silveira, Plenário; RE 182.576/SP e RE 191.273/SP, Carlos Velloso, 2ª Turma.

III. - Autorização de serviço público: não-exigência de licitação (CF, art. 175). Inocorrência, no caso, de ofensa aos princípios da igualdade (CF, art. 5º) e da impessoalidade (CF, art. 37).

IV. - Ofensa ao princípio da independência e harmonia entre os poderes (CF, art. 2º).

V. - RE provido, em parte.

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** (Relator): Preliminarmente, esclareça-se que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Rcl



Supremo Tribunal Federal

RE 359.444 / RJ

383/SP, Relator para o acórdão o Ministro Moreira Alves, decidiu pelo cabimento da ação direta de inconstitucionalidade, no Tribunal de Justiça do Estado, de lei municipal frente à Constituição estadual, mesmo no caso de reprodução, nesta, de norma da Constituição Federal de reprodução obrigatória. Decidiu mais o Supremo Tribunal Federal que, em caso tal, é cabível o recurso extraordinário. Nesse julgamento fiquei vencido, sustentando o não-cabimento da representação de inconstitucionalidade, no Tribunal local, de lei municipal frente à Constituição estadual, quando se trata de reprodução, na Constituição do Estado-membro, de norma da Constituição Federal de reprodução obrigatória. No RE 190.985/SC, Relator o Ministro Néri da Silveira, deu-se aplicação ao **leading case** (Rcl 383/SP). Também nos RREE 182.576/SP e 191.273/SP, por mim relatados, observou-se o decidido no citada Rcl 383/SP.

Sustenta-se, no RE, que a norma municipal impugnada é ofensiva ao princípio da independência e harmonia entre os poderes (CF, art. 2º), ao princípio da licitação (CF, art. 175) e ao princípio da impessoalidade (CF, art. 37).

A norma impugnada dispõe:



"(...)

RE 359.444 / RJ

Supremo Tribunal Federal

Art. 1º - Ficam os motoristas auxiliares de veículos de aluguel a taxímetro a que se refere o Decreto 'E' nº 3.858, de 12 de maio de 1970, alterado pelo Decreto 'E' nº 7.716, de 07 de janeiro de 1975, transformados em permissionários autônomos de veículos de aluguel a taxímetro.

Parágrafo 1º - Só terão direito às permissões referidas nesta Lei, os motoristas auxiliares que estiverem cadastrados e em efetiva atividade no Município até o dia 30 de abril de 2000, ainda que tenham sido excluídos pelo permissionário até seis meses antes.

Parágrafo 2º - A transformação prevista neste artigo será efetuada por etapas, num prazo de vinte meses, assegurando-se a cada mês o mínimo de cinco por cento da liberação das permissões, observando-se a seguinte ordem de prioridade:

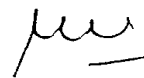
a) os que tenham sofrido represália ou perseguição ou estejam expostos a retaliações por participarem das manifestações em favor da presente Lei, desde que comprovem tal condição, através de testemunho dos líderes reconhecidos pela Secretaria Municipal de Transportes Urbanos - SMTU ou por documentação e provas baseadas em matérias dos jornais diários;

b) os que tiverem mais de cinquenta anos de idade;

c) os profissionais casados, por ordem, com maior número de filhos;

d) as viúvas e dependentes de policiais, bombeiros e guardas municipais contemplados pela Lei nº 2.688, de 30 de novembro de 1998;

e) os de matrícula mais antiga.



RE 359.444 / RJ

Supremo Tribunal Federal

Parágrafo 3º - Em cada uma dessas categorias, terá prioridade o que apresentar proposta de aquisição de veículos mais novos.

Parágrafo 4º - Os proprietários de veículos que alugam apenas a permissão tornam-se automaticamente titulares das mesmas mediante requerimento à SMTU, no qual comprovem essa condição.

(...)." (Fls. 04-05)

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro declarou a inconstitucionalidade do § 4º do art. 1º do parágrafo único do art. 6º e do art. 9º da citada Lei Municipal 3.123, de 14.11.2000.

Invocam-se, pelo não-conhecimento do RE, as Súmulas 280 e 282-STF.

A alegação não tem procedência. Quando submeti ao Tribunal a decisão que conferiu efeito suspensivo ao recurso extraordinário, deixei expresse que tem-se, no caso, invocação de normas inscritas na Constituição Federal, de reprodução obrigatória na Constituição estadual, certo que o Município do Rio de Janeiro interpôs embargos de declaração, com a finalidade de prequestionar, expressamente, os dispositivos da Constituição Federal reproduzidos na Constituição do Estado-membro.



RE 359.444 / RJ

Supremo Tribunal Federal

Examino o recurso.

Destaco do parecer do então Procurador-Geral da República,
Professor Geraldo Brindeiro:

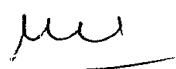
"(...)

13. Quanto a alegação de violação ao art. 175 da Constituição Federal, não nos parece exigível o procedimento licitatório para a concessão de permissões aos taxistas, uma vez que o serviço de transporte executado por veículos de aluguel a taxímetro não se constitui atividade própria da Administração, nem pede especialização na sua prestação ao público.

14. Apesar do **nomen juris** de permissão para o exercício da atividade, trata-se, na verdade, de autorização de serviço público. A Administração para autorizar a prestação de um serviço público não essencial, mas de interesse coletivo, como é o caso dos táxis, pode dispensar a licitação, uma vez que a Constituição Federal somente exige o procedimento licitatório para a delegação de serviços públicos a particulares quando sob o regime da permissão e concessão.

15. A propósito leia-se o magistério de HELY LOPES MEIRELLES (Direito Administrativo Brasileiro, 25ª ed., São Paulo: Malheiros, 2000, p. 368) a respeito da autorização de serviço público:

'Serviços autorizados são aqueles que o Poder Público, por ato unilateral, precário e discricionário, consente na sua execução por particular para atender a interesses coletivos instáveis ou emergência transitória. (...)



RE 359.444 / RJ

Supremo Tribunal Federal

A remuneração de tais serviços é tarifada pela Administração, como os demais de prestação ao público, dentro das possibilidades de medida para oferecimento aos usuários. A execução deve ser pessoal e intransferível a terceiros. Sendo uma modalidade de delegação discricionária, em princípio, não exige licitação, mas poderá ser adotado para escolha do melhor autorizatário qualquer tipo de seleção, caso em que a Administração ficará vinculada aos termos do edital de convocação.

A modalidade de serviços autorizados é adequada para todos aqueles que não exigem a execução pela própria Administração, nem pedem especialização na sua prestação ao público como ocorre com os serviços de táxi.'

16. O recorrente alega, ainda, a violação do Princípio da Isonomia (art. 5º da CF/88) que, ao nosso sentir, somente teria sido violado se houvesse obrigatoriedade de licitação para a concessão das permissões aos taxistas.

17. Da mesma forma, também não nos parece violado o Princípio da Impessoalidade (art. 37 da Carta da República). Este 'princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento' (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Direito Administrativo, 12ª ed., São Paulo: Atlas, 200, p. 71). Ao conceder a autorização aos auxiliares de taxistas do Rio de Janeiro, não entendemos que a lei tenha privilegiado arbitrariamente este grupo determinado de pessoas, o Administrador, no uso do poder discricionário inerente ao ato, determinou, segundo os critérios estabelecidos, quais pessoas seriam beneficiadas.

18. Por outro lado, a Lei do município do Rio de Janeiro nº 3.123/00 viola frontalmente o Princípio da Independência e Harmonia entre os Poderes, devendo ser



Supremo Tribunal Federal

RE 359.444 / RJ

declarada a inconstitucionalidade do art. 1º e seus parágrafos.

19. Sendo a concessão de autorizações ato discricionário do Poder Executivo, o Administrador deve avaliar a conveniência e oportunidade para a realização do ato. Ao contrário do alegado pelo recorrido, a lei impugnada determina o modo, o tempo e a quem se destinam as permissões, retirando, assim, o poder discricionário do Prefeito do Rio de Janeiro.

20. O Poder Legislativo Carioca ao transformar os taxistas auxiliares em permissionários, determinou expressamente que fossem concedidas as permissões aos taxistas auxiliares, restando ao Poder Executivo a obrigação de concedê-las, não lhe sendo permitida a avaliação da conveniência. Da mesma forma, foi retirada a competência do Poder Executivo em avaliar a oportunidade em conceder as permissões. A lei determina que sejam concedidas no prazo máximo de vinte meses, assegurando-se, a cada mês, a liberação de, no mínimo, cinco por cento das permissões. O Poder Executivo também não tem o poder de decidir a quem serão concedidas as permissões, já que a norma estabelece que os beneficiados serão os taxistas auxiliares que estiverem cadastrados e em efetiva atividade até o dia 30 de abril de 2000.

21. Por não permitir que a Prefeitura do Rio de Janeiro realize o ato administrativo de concessão das permissões aos taxistas auxiliares avaliando a oportunidade e conveniência do ato, a Câmara Legislativa usurpou-lhe a competência.

22. Ante o exposto, e pelas razões aduzidas, opina o Ministério Público Federal pelo conhecimento e provimento do recurso extraordinário, para que seja declarada a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei Municipal nº 3.123/00, do Rio de Janeiro.

(...)." (Fls. 260-262)

Correto o parecer.



RE 359.444 / RJ

Supremo Tribunal Federal

No que concerne à alegação de ofensa ao art. 175 da CF — princípio da licitação — convenceram-me os votos dos Ministros Jobim e Pertence, quando do julgamento da cautelar (acórdão às fls. 275-328), no sentido de que há, aqui, simples autorização ao invés de permissão, certo que a autorização não exige licitação.

Também não há falar em ofensa aos princípios da isonomia e da impessoalidade (CF, arts. 5º e 37). É que a autorização, que deve ser pessoal e intransferível e que não exige licitação, assenta-se na discricionariedade administrativa e tem caráter precário.

No que toca, entretanto, à alegação de ofensa ao princípio da independência e harmonia dos poderes, estou em que assiste razão ao recorrente.

É que, como bem acentuado pelo Ministério Público Federal, o ato concessivo da autorização para execução de serviço público tem caráter discricionário. Sendo assim, ao administrador público cumpre avaliar a conveniência e oportunidade do ato. Ora, essa avaliação cabe, conforme foi dito, ao administrador público, vale dizer, ao Executivo. A lei impugnada, ao determinar o modo, o tempo e os destinatários da autorização, afastou da concessão o administrador



RE 359.444 / RJ

Supremo Tribunal Federal

público, vale dizer, retirou do administrador público o poder discricionário que lhe cabe, praticando autêntica invasão de atribuições, com ofensa ao princípio da separação dos poderes.

Vale, no ponto, invocar o pronunciamento do Ministério Público Federal:

"(...)

20. O Poder Legislativo Carioca ao transformar os taxistas auxiliares em permissionários, determinou expressamente que fossem concedidas as permissões aos taxistas auxiliares, restando ao Poder Executivo a obrigação de concedê-las, não lhe sendo permitida a avaliação da conveniência. Da mesma forma, foi retirada a competência do Poder Executivo em avaliar a oportunidade em conceder as permissões. A lei determina que sejam concedidas no prazo máximo de vinte meses, assegurando-se, a cada mês, a liberação de, no mínimo, cinco por cento das permissões. O Poder Executivo também não tem o poder de decidir a quem serão concedidas as permissões, já que a norma estabelece que os beneficiados serão os taxistas auxiliares que estiverem cadastrados e em efetiva atividade até o dia 30 de abril de 2000.

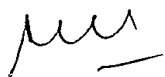
21. Por não permitir que a Prefeitura do Rio de Janeiro realize o ato administrativo de concessão das permissões aos taxistas auxiliares avaliando a oportunidade e conveniência do ato, a Câmara Legislativa usurpou-lhe a competência.

(...)." (Fl. 262)



Supremo Tribunal Federal
RE 359.444 / RJ

Do exposto, conheço do recurso e dou-lhe provimento, em parte, para o fim de declarar a inconstitucionalidade do art. 1º, § 1º; § 2º, alíneas **a** a **e**; e § 3º da Lei 3.123/200, do Município do Rio de Janeiro.



Supremo Tribunal Federal

24/03/2004

TRIBUNAL PLENO

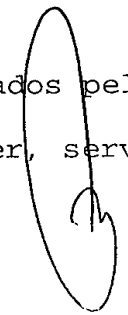
RECURSO EXTRAORDINÁRIO 359.444-3 RIO DE JANEIRO

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, há o aspecto social que não pode ser colocado em segundo plano. Quem conhece a realidade nesse campo sabe muito bem que se tornou um grande negócio, como versado da tribuna e a partir de veículo de comunicação, contar-se com as denominadas autonomias, que jamais foram alcançadas a partir de licitação, mesmo porque estamos no âmbito da autorização.

Surge o aspecto enfocado pelo nobre relator: teríamos a autorização como ato discricionário do Chefe do Poder Executivo. Ora, esse ato discricionário é praticado à margem de qualquer balizamento legal? A meu ver, não. O ato é implementado a partir da ordem jurídica em vigor. Teria a Câmara de Vereadores usurpado a competência do Chefe do Poder Executivo ao colocar um ponto final à exploração havida no Município do Rio de Janeiro, considerados esses diaristas? Penso que não. Atuou a Câmara, disciplinando a matéria, para finalizar algo que não poderia viger, em face dos novos ares constitucionais e democráticos, no que dão uma ênfase maior, homenageiam a dignidade do homem.

Indagaria até se esses diaristas são credenciados pelo próprio Executivo local. Aí está a questão básica. Quer dizer, serve



Supremo Tribunal Federal

RE 359.444 / RJ

o credenciamento para serem explorados, mas não serve esse mesmo credenciamento para usufruírem e trabalharem nos respectivos veículos, eles próprios, mediante a autonomia?

Senhor Presidente, não posso colocar em segundo plano os fins sociais aos quais a norma se dirige. Tenho que - não consegui absorver a referência "ao Judiciário fluminense", o vocábulo para mim seria outro, principalmente tendo em conta o Rio de Janeiro -, na decisão, o Tribunal de Justiça atentou - como ressaltado pelo Dr. Sérgio Antônio Ferrari Filho da tribuna com brilhantismo, que diria até invulgar, estou aqui há quatorze anos - para a realidade e manteve a correção de algo que não poderia prevalecer.

Por isso, peço vênica ao Relator para, na situação concreta, conhecer do recurso e negar-lhe provimento.



Supremo Tribunal Federal

24/03/2004

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 359.444-3 RIO DE JANEIROV O T O

(ADITAMENTO)

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO (RELATOR) - Sr. Presidente, duas palavras, apenas. Comungo de todas essas preocupações com o problema social, com, aliás, os vários problemas sociais que atormentam a sociedade brasileira.

Mas o que devemos tomar em linha de conta, **data vênica**, é que os problemas sociais devem ser equacionados e resolvidos com observância da ordem jurídico-constitucional. É que vivemos num Estado de Direito — Estado de Direito Democrático, aliás — em que tudo se faz de conformidade com as leis e com a Constituição, em que toda a ordem normativa vinda do Estado há de estar em conformidade com a Constituição, sujeitando-se o próprio Estado, do qual vem a ordem normativa, à jurisdição. Fora daí não há Estado de Direito, muito menos Estado Democrático de Direito.

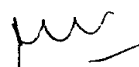
É claro, é de sabença elementar, que a discricionariedade administrativa não significa arbitrariedade administrativa. O ato discricionário, da competência do administrador público, assim do



RE 359.444 / RJ

Supremo Tribunal Federal

Executivo, faz-se de conformidade com a lei. É dizer, lembrando lições elementares de direito administrativo, que a discricionariedade compreende-se numa faixa limitada de liberdade de ação administrativa que a lei concede ao administrador. É que o legislador, agindo em abstrato, não tem condições de incluir na lei, todas as ações que, na prática da atividade administrativa, seriam exigíveis. Então, a lei faculta ao administrador, na prática do ato administrativo, fazer opções em termos de conveniência e oportunidade, sempre tendo por alvo o interesse público. Lembro-me de lição do saudoso Hely Lopes Meirelles, a expressar que, em certos casos, somente o administrador, agindo em concreto, somente, portanto, o órgão do Executivo, em concreto, é que estaria em condições de decidir, administrativamente, o que convém e o que não convém ao interesse público, à realização da finalidade da lei. Repito, entretanto, que isso ocorre, evidentemente, com observância dos parâmetros postos na lei. A lei municipal poderia dispor a respeito da questão. Ela deveria dispor, entretanto, não praticando, como, no caso, ocorreu, o próprio ato administrativo. E fê-lo de forma abusiva, substituindo-se ao Executivo, a pretexto de resolver um problema social. O que fez, todavia, com o ato, que constitui abuso do poder de legislar, foi criar outros problemas sociais e problemas outros relacionados com a vida da cidade, com a vida dos que habitam a cidade. No caso específico, o excesso de táxis na



RE 359.444 / RJ

Supremo Tribunal Federal

cidade vai criar problemas para os próprios taxistas, os velhos e os novos. Ouvi, aliás, há pouco, de um colega, que o mercado ou a liberdade de mercado resolverá o problema, levando à falência a maioria dos taxistas. Ora, não se tem, com isso, solução racional em termos sociais. Se a lei fosse menos paternalista e deixasse ao Executivo, no exercício de sua competência administrativa, a formulação de planos e estudos para a sua execução, talvez não fosse preciso raciocinar nos termos mencionados. Deixar que mercado leve à falência muitos taxistas, velhos e novos, não é solução racional, data vênua.

Se existe, no Rio de Janeiro, na área dos táxis, problema social, é preciso resolvê-lo. Mas continuo sustentando que a solução preconizada na lei objeto da causa não é boa, não é correta, porque, ademais, e é isto o que interessa considerar neste julgamento, é ofensiva à ordem jurídico-constitucional. Repito: não se resolvem problemas sociais à margem da ordem jurídico-constitucional.

É o que tinha a dizer, Sr. Presidente, em aditamento ao voto escrito que trouxe e que foi lido e com o maior respeito aos meus eminentes colegas.



* * * * *

Supremo Tribunal Federal

24/03/2004

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 359.444-3 RIO DE JANEIRO

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 359.444

VOTO

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Sr. Presidente, gostaria de examinar com os Colegas do que se trata. Art. 1º da Lei Municipal nº 3.123:

"Art. 1º - Ficam os motoristas auxiliares de veículos de aluguel a taxímetro a que se refere o Decreto "E" nº 3.858, de 12 de maio de 1970, alterado pelo Decreto "E" nº 7.716, de 07 de janeiro de 1975, transformados em permissionários autônomos de veículos de aluguel a taxímetro."

Ou seja, vemos aqui, no **caput** do art. 1º, que esses personagens, motoristas auxiliares, não são estranhos ao Município. Tinham um regulamento específico em decretos executivos de 1970 e 1975.

Agora leio o parágrafo 1º:

"Parágrafo 1º - Só terão direito às permissões referidas nesta Lei," - ou seja, a essa transformação - "os motoristas auxiliares que estiverem cadastrados

Supremo Tribunal Federal

RE 359.444 / RJ

e em efetiva atividade no Município até o dia 30 de abril de 2000, ainda que tenham sido excluídos pelo permissionário até seis meses antes."

A lei é de novembro de 2000, porque, quando se começou a discutir esse problema da lei, um grande número de permissionários romperam as relações com os chamados motoristas auxiliares para se prevenir da virtual lei que viesse. Então, para dar essa eficácia à solução política que estava sendo alvitrada, acabaram dando esse tipo de regra.

"Parágrafo 2º - A transformação prevista neste artigo será efetuada por etapas, num prazo de vinte meses, assegurando-se a cada mês o mínimo de cinco por cento da liberação das permissões, observando-se a seguinte ordem de prioridade:"

E aqui há critérios que não nos interessam.

"Parágrafo 3º - Em cada uma dessas categorias, terá prioridade o que apresentar proposta de aquisição de veículos mais novos."

O que se tinha? Havia um chamado permissionário, que seria, em linguagem clara, o "dono da capelinha", aquele mecanismo antigo do taxímetro.

Supremo Tribunal Federal

RE 359.444 / RJ

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO (RELATOR) - Ministro Nelson Jobim, apenas um esclarecimento, no ponto.

Vossa Excelência conhece as principais capitais do mundo. A questão de táxis sempre foi assim. A administração dos Municípios de Paris e de Nova Iorque fixam um número de táxis que podem trafegar. Podemos até entrar em divergência. Em Paris, temos poucos táxis, achamos que lá existem poucos táxis. Existem mesmo, e pergunto por quê? Por causa do sindicato dos taxistas, que é muito forte.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Isso é um problema social para Vossa Excelência.

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO (RELATOR) - Estou tentando dar solução jurídica à questão. Essas questões não se resolvem com brincadeiras. Temos que raciocinar. Estamos na Suprema Corte.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Obrigado a Vossa Excelência pela repreensão.

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO (RELATOR) - Não, não estou repreendendo.

Supremo Tribunal Federal

RE 359.444 / RJ

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Eu nunca me levarei mais a sério do que a vida, Excelência.

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO (RELATOR) - Jamais faria uma repreensão ao meu dileto amigo dos tempos juvenis. Jamais. Só que Vossa Excelência não pode negar que fez uma ironia e todo mundo riu, tive que responder.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Porque nós estávamos ali, no Rio de Janeiro.

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO (RELATOR) - Quero dizer que aí está um dos pontos em que o administrador exercerá a sua discricionariedade. Ele tem de estabelecer um plano, quantos novos táxis poderão ser postos nas ruas da cidade todo mês? Não podemos negar isso. Invoquei, então, o exemplo das grandes capitais, porque isso ocorre no mundo inteiro.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Então, vejam bem, tínhamos um veículo em que havia um chamado "permissionário" na linguagem da lei, e esse veículo acabava circulando na cidade do Rio de Janeiro vinte e quatro horas. Por quê? Porque o titular concedia

*Supremo Tribunal Federal***RE 359.444 / RJ**

a vários outros chamados motoristas auxiliares e, como foi dito da tribuna e referido pelo Ministro Marco Aurélio, tínhamos alguém que explorava o trabalho com o fato de ser titular da capelinha. Já conhecia esse problema no Rio de Janeiro e foi lido da Tribuna, também, anúncios de classificados em que as pessoas ofereciam a locação, a compra, a venda, enfim, havia um mercado montado em relação a isso.

O Ministro-Relator afasta corretamente licitação e impessoalidade e passa pelo problema da separação de Poderes, dizendo que o fundamento é de que a Câmara estaria suprimindo do Poder Público Municipal, ou seja, do Executivo, o juízo discricionário da admissão de novos permissionários.

Agora, vamos lá. Quando foram admitidos - e a presunção está na própria lei, parte-se dela - os chamados motoristas auxiliares, os quais não eram pura e simplesmente "locatários do titular da permissão", mas tinham de ter um cadastro na Prefeitura, portanto passavam por um juízo administrativo de qualificação, significando que a Prefeitura examinava a necessidade da circulação durante vinte e quatro horas dos veículos. É fácil matematicamente fazer o cálculo, se desejamos ter uma circulação ininterrupta em que o Município precise estar na rua, estar em oferta aos clientes, aos eventuais transeuntes que desejam usar o táxi um período de tempo X, significa que precisam ter X carros em

Supremo Tribunal Federal

RE 359.444 / RJ

circulação. As autorizações, portanto, os cadastramentos de motoristas auxiliares vinculavam-se à necessidade da circulação. Mas, criava-se um problema, como, efetivamente, criou-se: esses motoristas auxiliares passaram a ser efetivamente, no mais das vezes, e, provavelmente, em sua maioria, os prestadores de serviço, os quais acabavam tendo a sua mão-de-obra intermediada pelo titular da capelinha.

O que se passa? O que fez a lei municipal? Ela só disse que esses motoristas auxiliares desde 1970, provavelmente vários deles, porque isso começou em 1970 com decretos do Poder Executivo que criou essa figura, porque ele é que criou essa figura, vamos deixar bem claro, não foi uma invenção, para credenciar. Criou essa figura e emitiu o juízo. Qual é a necessidade do credenciamento? Evidentemente, é a habilitação mínima exigida para a prestação do serviço. Logo, esses motoristas têm de preencher as mesmas condições do titular, senão não poderiam circular. A presunção é esta, e acho que inafastável, senão estaríamos supondo que temos um motorista sem qualificação autorizada pelo Município sob o guarda-chuva de um motorista qualificado. Na questão técnica, atenderão esses auxiliares, já cadastrados pelo Município, às necessidades. Temos motoristas auxiliares capazes, porque cadastrados e autorizados pelo Município - é esta a presunção - sob o controle econômico do permissionário.

Supremo Tribunal Federal

RE 359.444 / RJ

O que faz a lei? Ela resolve colocar um basta nesse tema. Ela faz com aqueles que, já reconhecidos pelos Municípios porque qualificados de auxiliares, e, portanto, com a capacidade necessária, e diz que estes também pegam a condição de permissionários. Ou seja, o veículo, que era de um titular, vai deixar de circular as vinte e quatro horas, porque o permissionário não poderá mais utilizar o auxiliar para mantê-lo em circulação vinte e quatro horas; circulará o tempo de oito ou poucas horas. E os titulares, agora transformados em permissionários, passarão, por meio de um processo de transição que o parágrafo 2º prevê, a começar a alimentar as faixas de introdução. Não se extingue a totalidade do uso dessas permissões, porque o parágrafo 2º do artigo 1º da Lei Municipal nº 3.123 dispõe:

"Parágrafo 2º - A transformação prevista neste artigo será efetuada por etapas, num prazo de vinte meses, assegurando-se a cada mês o mínimo de cinco por cento da liberação das permissões, observando-se a seguinte ordem de prioridade:..."

Faz sentido que não se rompa o sistema, pois, se ele se rompesse, o Rio de Janeiro deixaria de ter os veículos na rua, porque teria de exigir que todos os chamados auxiliares comprassem automóveis imediatamente. Não, fez uma coisa razoável. Você tem um conjunto X de auxiliares, cujo universo é bloqueado, e ele é bloqueado, não se vai continuar fazendo isto. Os cinco por cento


*Supremo Tribunal Federal***RE 359.444 / RJ**

deles vão começar, mês a mês, a se cadastrar e serem autorizados. Este ponto parece-me absolutamente tranqüilo. Onde faltou a discricionariedade referida pelo Ministro? Já foi exercida quando concedeu a autorização do cadastro.

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO (RELATOR) - Não, Ministro. A permissão para que ele fosse auxiliar é para dirigir um carro. Se se fala que são vinte mil, Vossa Excelência terá mais vinte mil automóveis na rua. Sem um plano. E aí é que a discricionariedade administrativa foi deixada de lado.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Eu concordaria com Vossa Excelência se, vamos supor um veículo 1, que tem o titular e quatro auxiliares, esses cinco personagens circulam neste veículo vinte e quatro horas por dia. Na medida em que esses quatro passam a ser titulares de veículo, este 1 deixa de circular vinte e quatro horas, porque é impossível. Não é possível, salvo se tivermos um mecanismo de robô, o que não é o caso.

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO (RELATOR) - Será que eles estarão circulando vinte e quatro horas, Ministro? Trata-se de mera suposição.



Supremo Tribunal Federal

RE 359.444 / RJ

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - No momento em que foi autorizado o cadastramento, o Município já pensou na necessidade de veículos na rua, que é a palavra utilizada da tribuna, que ao veículo está a oferta de trabalhos aos clientes, ou seja, aos passageiros.

Então, creio que efetivamente o juízo de discricionariedade, que tem de ser mantido, já foi exercido naquele ponto. Estamos resolvendo uma situação de fato.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Vossa Excelência me permite? Penso que o Tribunal está sendo chamado, neste caso, àquele juízo de razoabilidade, a que várias vezes temos apelado. Se isso fosse uma lei permanente de transformação de alguma categoria qualquer de pessoas em titulares de autorização: mas não, trata-se efetivamente de resolver uma situação de fato existente e, ao que parece, com esse sistema de transição se construiu uma solução razoável.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Só para encerrar, há três dispositivos que foram declarados inconstitucionais pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e não foram objetos de recurso. Vejam a correção do juízo estabelecido pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Diz o parágrafo único do artigo 6º da Lei Municipal nº 3.123:

Supremo Tribunal Federal

RE 359.444 / RJ

"Parágrafo único - A comercialização ou aluguel da permissão, ainda que de forma camuflada, será capitulada como estelionato, nos termos do Código Penal."

Evidentemente, inconstitucional, matéria penal.

Outro dispositivo, o artigo 9º:

"Artigo 9º- A partir da vigência da presente Lei, a SMTU procederá anualmente o recadastramento dos veículos permissionários, procedendo a substituição das permissões cessantes mediante seleção precedida de provas definidas em regulamento próprio a ser editado pelo Poder Executivo."

A norma estaria disciplinando órgão do Poder Executivo. É aquela história de que a competência seria do Executivo.

E, por último, o parágrafo 4º deste artigo 1º da Lei nº 3.123, o qual foi declarado inconstitucional:

"Parágrafo 4º - Os proprietários de veículos que alugam apenas a permissão" - ou seja, tem a capelinha, mas não existe o veículo, ele já morreu; temos um proprietário de veículo que coloca a capelinha, que está na mão do outro - "tornam-se automaticamente titulares das mesmas mediante requerimento à SMTU, no qual comprovem essa condição."

O Tribunal entendeu ser inconstitucional, porque o que faria? Estar-se-ia criando uma espécie de expropriação do titular da

*Supremo Tribunal Federal***RE 359.444 / RJ**

capelinha. Foi este o juízo de valor que se emitiu. O titular da capelinha tinha algo que, dentro do mercado, valia.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Era permitido, tanto que se credenciavam motoristas auxiliares.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Exatamente, estava-se confiscando em favor do proprietário do veículo, que estava colocada a capelinha, estava se transformando. É absolutamente razoável.

Peço permissão ao eminente Ministro-Relator e volto a repetir que, neste tipo de julgamento, sou claramente minimalista, estou julgando o caso concreto.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - É claramente um típico juízo de razoabilidade, à vista da situação concreta, que a lei pretendeu resolver.

-...-...-...-...-...-

Supremo Tribunal Federal

24/03/2004

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 359.444-3 RIO DE JANEIROVOTO

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA (PRESIDENTE) - Vou me permitir, valendo da regra regimental, antecipar o meu voto, que é curto. Terei de me retirar e Vossa Excelência, Ministro Nelson Jobim, assume a Presidência.

Não teria dúvida nenhuma em acompanhar o voto do Relator pela ofensa ao artigo 2º da Constituição Federal, não houvesse um quadro realmente diferente daquele que eu imaginava pudesse existir para tolher o Chefe do Poder Executivo, definitivamente, da possibilidade de conveniência da outorga futura com relação a novos táxis. Mas esta não é a hipótese.

Trata-se de uma situação anômala - diria, com o maior respeito, injusta - que precisa ser corrigida, delimitado o espaço temporal da possibilidade de se converter uma situação precária e iníqua em uma realidade favorável.

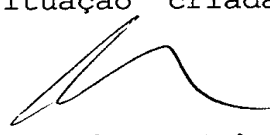


O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO (RELATOR) - São cerca de quatorze mil táxis novos, vale dizer, cerca de 14.000 novos táxis serão postos nas ruas da cidade do Rio de Janeiro, sem nenhum planejamento administrativo, técnico.

Supremo Tribunal Federal


RE 359.444 / RJ

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA (PRESIDENTE): - Sim, Ministro Carlos Velloso, mas é uma situação criada pelo Poder Público.



O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO (RELATOR) - Sem nenhum planejamento. A lei objeto da causa substitui ou ignora o administrador público.

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA (PRESIDENTE): - Quem criou essa condição foi o Poder Público, na medida em que permitiu que existisse essa situação capaz de credenciar pessoas devidamente habilitadas para o exercício da atividade sem serem titulares daquela autorização.



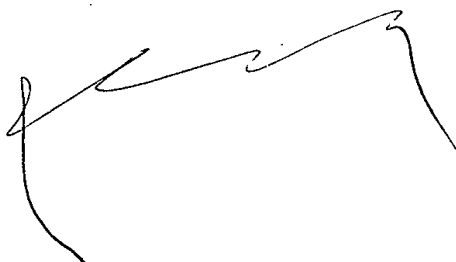
O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO (RELATOR) - Não podemos decidir a questão a partir de argumentos meta-jurídicos, apenas. Certo é que, no caso, a questão não prescindiria de planos e projetos, planos e estudos da competência do Poder Executivo. A cidade deve ter um plano diretor e há uma série de questões postas nos autos pelo Prefeito do Rio de Janeiro — questões administrativas, da competência do chefe do Executivo municipal, porque dizem respeito à administração do Município — que a Câmara Municipal, ao editar a lei objeto da causa, ignorou. Pior: substituiu-se ao administrador público. Na verdade, ocorreu, no caso, autêntica substituição da descrição administrativa pela descrição legislativa, com violência ao princípio da separação dos poderes, princípio caracterizador do sistema presidencial de governo, da maior importância, tanto que a Constituição erigiu em cláusula pétrea: C.F., art. 60, § 4º, III. É dizer, nem o constituinte derivado pode dispor contra ele.

Supremo Tribunal Federal

RE 359.444 / RJ

Compreendo as preocupações dos colegas com o problema social, problema social que deve existir, no caso, e que, de resto, problemas sociais existem em diversos segmentos e setores da sociedade. Esses problemas sociais, entretanto, devem ser resolvidos sem quebra da ordem jurídica. No que tange aos táxis, o problema deve existir noutras grandes cidades, como na capital do meu Estado, Belo Horizonte, em São Paulo, etc. Entretanto, repito, a questão há de ser resolvida mediante planos, estudos, projetos, certo que ao Executivo, com observância dos parâmetros legais, cabe elaborar esses planos, estudos e projetos. Se o legislador substitui a descrição administrativa pela descrição legislativa, pratica ofensa à Constituição.

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA (PRESIDENTE): - Ministro Carlos Velloso, peço todas as vênias a V. Exa. e acompanho a divergência inaugurada pelo Ministro Marco Aurélio.



Supremo Tribunal Federal

24.03.2004

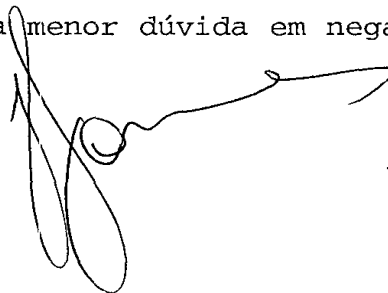
TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 359.444-3 RIO DE JANEIROV O T O

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA: Sr. Presidente, também acompanho a divergência, pedindo vênia ao ministro Carlos Velloso.

Temos aqui, nitidamente, uma hipótese em que uma autoridade invoca a discricionariedade que efetivamente detém na matéria, contudo a vem exercendo para cancelar uma iniquidade, uma ilegalidade.

Ora, o princípio da razoabilidade deve prevalecer em uma situação como esta. Não tenho a menor dúvida em negar provimento ao recurso extraordinário.



Supremo Tribunal Federal

24/03/2004

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 359.444-3 RIO DE JANEIRO

À revisão de apares dos Srs. Ministros Carlos Velloso(Relator), Nelson Jobim (Presidente) e Cezar Peluso.

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 359.444

VOTO

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO - Senhor Presidente, também estava com muita dificuldade em remover o obstáculo — inteligente e procedente, em boa parte — levantado pelo Ministro Carlos Mário Velloso, de que, no caso concreto, houve uma usurpação de cometimento típico do Poder Executivo, da Administração Pública: a discricionariedade.

No entanto, com mais cuidado, percebi que a lei, em verdade, transformou taxistas de automóveis alheios em taxistas de automóveis próprios. Quer dizer, pessoas autorizadas a dirigir automóveis alheios passaram a receber autorização para dirigir automóveis próprios, porém — como dito pelo Ministro Nelson Jobim —, pessoas já cadastradas, cuja investidura na autorização para a direção dos táxis já passara pelo crivo da Administração Pública, a título do exercício do poder discricionário.



Supremo Tribunal Federal

RE 359.444 / RJ

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO (RELATOR) - Para dirigir um táxi, eminente Ministro, não para um táxi novo ser posto em circulação.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - Mas, aí, é a autorização do veículo; é a vistoria do veículo.

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO (RELATOR) - Não, Ministro, ter-se-á número maior de veículos. São cerca de quatorze mil táxis novos. A autorização existia para dirigir apenas, não para ser proprietário de táxi.

O SR. MINISTRO CEZAR PELUSO - V.Exa. me permite um aparte?

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO (RELATOR) - Sim, com muito prazer.

O SR. MINISTRO CEZAR PELUSO - Esse argumento é ponderável, mas há outro que o contrabalança: o fato de a Administração Pública não poder ignorar que, se fosse concedida a autorização apenas para o titular da autonomia, esse táxi, segundo todas as presunções, só tráfegaria oito horas por dia. À medida que

*Supremo Tribunal Federal***RE 359.444 / RJ**

permitiu o cadastramento, a administração já não pode alegar ignorância de que, com o número de auxiliares com permissão para usar o veículo, com toda a certeza circularia vinte e quatro horas. Ou seja, o problema da circulação de veículo não escapou, nem poderia ter escapado, ao juízo de discricionariedade do administrador. Portanto, ele próprio assumiu esta condição.

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO (RELATOR) - Esse foi um argumento posto pelo meu eminente Ministro Nelson Jobim, de forma inteligente. Todavia, trata-se de uma presunção, apenas, de que, com o auxiliar, o táxi rodaria vinte e quatro horas. Tem-se, na verdade, mera presunção.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - É a lei.

O SR. MINISTRO CEZAR PELUSO - Mas essa é a razão da existência do auxiliar: permitir que o titular da autonomia ganhe pelo serviço de todo o dia.

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO (RELATOR) - Mas acontece que, com o auxiliar, poderia rodar oito horas, cinco horas.

Supremo Tribunal Federal

RE 359.444 / RJ

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - Ministro, mas roda oito horas. O segundo auxiliar complementarás as oito horas. Aí temos vários turnos.

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO (RELATOR) - Não é bem assim. Isso é uma presunção.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - Isso é um dado real. Isso se chama economia fiscal.

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO (RELATOR) - Esta é uma presunção. Aliás, V.Exa. chegou até a lembrar que, muitas vezes, há a capelinha, mas não o veículo.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - Para o pagamento da capelinha, ele precisa contratar o auxiliar.

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO (RELATOR) - Vamos tirar uma ilação disso? Penso, realmente, que é preciso estabelecer um plano. A administração das grandes cidades é tormentosa, é das mais difíceis e complexas. A cidade deve ter um Plano Diretor, a Constituição diz. Nesse Plano, é claro que deverá haver previsão de

Supremo Tribunal Federal

RE 359.444 / RJ

automóveis que podem trafegar, de particulares e credenciados pelo Poder Público, na condição de táxis.

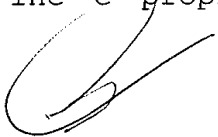
O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - Ministro, o Plano Diretor é urbanístico.

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO (RELATOR) - Perfeito, mas ele é abrangente. Ele não cuida somente de viadutos; ele cuida da vida da cidade. Hoje temos até o Ministério da Cidade, dada a importância do tema.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO - A lei trabalhou em cima de uma distorção constitucional, porque a Constituição, em matéria de serviço público, trabalha com três institutos: o da concessão, o da permissão e o da autorização. Isso, pelo menos, está em dois dispositivos: o art. 223 e o inciso XII do art. 21.

A prefeitura do Rio de Janeiro criou — certamente à revelia da Constituição — um quarto instituto: o da subautorização. Foi por isso que o Ministro Sepúlveda Pertence falou de razoabilidade.

O que fez a lei? Chamou o feito à ordem e exerceu a Câmara de Vereadores uma competência que lhe é própria: legislar sobre sistema de transportes urbanos.



Supremo Tribunal Federal

RE 359.444 / RJ

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - Ministro, é bom termos presente que a criação desse mecanismo dos auxiliares é de 1970, quando havia uma explosão urbana e uma não-possibilidade de acesso dos cidadãos à compra de veículos. Naquele momento, tornou-se necessário, para manter um veículo - que era um e não poderia ser reproduzido em mais - circulando vinte e quatro horas. Foi isso o que aconteceu em 1970. Foi exatamente a implosão de urbanização do Rio de Janeiro somada à circunstância da falta de recurso dos cidadãos para terem veículos. Naquele momento histórico isso se justificava.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO - O que era extraordinário se tornou ordinário. O que fez a lei? Ela simplesmente permitiu a quem era auxiliar tornar-se autônomo e, com isso, normou sobre sistema de transporte urbano. Ou seja, a lei fez das novas autorizações um meio eficaz para sanear o ambiente profundamente conturbado. Para chamar "o feito à ordem".

Penso que o princípio — que hoje prefiro chamar de postulado — da razoabilidade está muito bem aplicado ao caso. De mais a mais, também sou um seduzido pelos dispositivos constitucionais que fazem do trabalho um fundamento da República e o primado de toda ordem social. O art. 193 diz que a ordem social se baseia no primado do trabalho.



Supremo Tribunal Federal

RE 359.444 / RJ

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO (RELATOR) - Ministro, mas com a observância da ordem jurídico-constitucional. Estamos em um Estado de direito em que tudo se faz de conformidade com a lei, com a Constituição. A discricionariedade administrativa foi relegada pela lei objeto da causa, com invasão de competência.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO - O art. 6º da Constituição, a seu turno, faz do trabalho um direito social, independentemente de vínculo de emprego.

O chamamento do Ministro Sepúlveda Pertence à aplicabilidade do postulado da razoabilidade me convence plenamente.

Acompanho a divergência, pedindo vênias ao eminente Ministro-Relator.

* * * * *



Supremo Tribunal Federal


24/03/2004

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 359.444-3 RIO DE JANEIRO

VOTO


O SR. MINISTRO CEZAR PELUSO - Sr. Presidente, acompanhando os votos já proferidos, também não consigo enxergar, neste caso, usurpação do poder discricionário da Administração Pública, que já o exerceu quando, ao examinar a conveniência de permitir a expansão do serviço público, autorizou, não apenas o cadastramento, mas, é óbvio, o uso do veículo e, portanto, a amplitude mesma desse serviço público.

Parece-me que, do ponto de vista estritamente jurídico - para não ficar argumentando com a realidade, que é fundamental, mas pode ser tachada de argumento extra, pré, ou metajurídico -, temos o seguinte: a Administração Pública criou uma situação cuja natureza jurídica é de autorização, mas não lhe formalizou o reconhecimento. Por quê? Provavelmente, por injunções de caráter não-jurídico que permitiram a ilegalidade que revestiu ato de extrema perversão social. O que fez o legislador? Não invadiu a esfera de competência do Poder Executivo, mas, simplesmente, olhou para a realidade criada pelo Executivo e deu-lhe nome. Porque o Poder Executivo já lhes havia concedido a autorização, o Legislativo apenas formalizou o reconhecimento da condição jurídica desses auxiliares, dando-lhes o estado de titulares de autorização, como os demais, e, ao mesmo tempo, estancou a situação de ilegalidade que permitia exploração iníqua do trabalho. 

Supremo Tribunal Federal

RE 359.444 / RJ

Não vejo, com o devido respeito, nenhum excesso por parte do legislador, até porque as autorizações são, sabidamente, precárias, de modo que o Poder Executivo pode dispor a respeito. Se houver aumento muito grande do número de veículos em circulação, a Administração Pública ponderará a situação e dará a ela a resposta adequada segundo seu juízo de conveniência. E, em terceiro lugar - isso também já foi plenamente ressaltado -, a solução encontrada pelo legislador, com a transformação progressiva prevista no § 2º, é de inteira razoabilidade.

Razão por que vou pedir mil vênias e conhecer do recurso, mas negar-lhe provimento. 

Supremo Tribunal Federal

24/03/2004

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 359.444-3RIO DE JANEIRO

V O T O

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Sr. Presidente, também tinha ficado impressionado com a discussão formal relacionada à competência e à iniciativa do Poder Executivo e com a questão relacionada à multiplicação da oferta dos serviços de táxi de forma descontrolada. Todavia, diante da discussão, especialmente do argumento trazido por V. Exa. a propósito dessa autorização ou controle prévio exercido pela própria Administração, também vejo que essa questão já está contabilizada. Diria até que esse número de táxis ou essa explosão, de certa forma, pode até se verificar em número de veículos em termos nominais, mas não na oferta, na circulação ou na disponibilidade em um dado momento.

Na verdade, dessa perspectiva, parece-me bem solucionada a questão. Por outro lado, é evidente, como já foi ressaltado, trata-se de uma lei tipicamente provisória para solver uma distorção que se acumula, que se aprofunda desde os anos setenta.

Por todas essas razões, pedindo vênias ao eminente Relator, acompanho a divergência e desprovejo o recurso.



Supremo Tribunal Federal

24/03/2004

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 359.444-3 RIO DE JANEIRO

V O T O

A Senhora Ministra Ellen Gracie - : Sr. Presidente, com todas as vênias ao eminente Relator, também vou acompanhar a divergência. S. Exa. afastou adequadamente as alegadas ofensas ao princípio da isonomia, também da licitação. Eu havia, inicialmente, me preocupado com as colocações relativas à eventual invasão de competência do Poder Executivo Municipal.

S. Exa., o eminente Relator, com o seu peculiar brilhantismo, destacou algo da preocupação de qualquer administrador público e dos legisladores, especialmente municipais, ou seja, a viabilidade da urbe, para a qual é fundamental a circulação dentro das cidades e a eventual possibilidade de um excesso de automóveis na malha viária da cidade do Rio de Janeiro.

Posteriormente, com o desenvolvimento das discussões, no entanto, convenci-me de que esse aumento de número nunca representará uma circulação simultânea de todos esses potenciais quatorze mil novos veículos. Até porque - é importante retratar algo que também diz respeito à realidade - muito provavelmente nem todos esses hoje motoristas-auxiliares terão recursos financeiros para adquirir automóveis e colocá-los em circulação. De modo que esse me parece ser, de parte da prefeitura, um argumento *ad terrorem* que pode ser afastado.

Parece-me que a legislação objetivou, na realidade, corrigir uma distorção séria correspondente à exploração de parcela significativa daqueles prestadores de serviços aos cidadãos da cidade do Rio de Janeiro. E, mais do que tudo, sensibiliza-me o fato de essa legislação corretiva ter sido aprovada por unanimidade e sancionada imediatamente pelo prefeito municipal, sem qualquer ressalva, significando uma convergência de vontades em torno de um problema social que a cidade vivenciava.

Por todas essas razões - novamente pedindo licença ao meu eminente Colega e guru, Ministro Carlos Velloso -, conheço do recurso e lhe nego provimento.



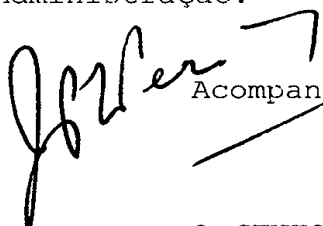
Supremo Tribunal Federal

24/03/2004

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 359.444-3 RIO DE JANEIROV O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Sr. Presidente, a Constituição brasileira é pródiga em poderes explícitos conferidos e ciosamente resguardados do Poder Executivo. Não sou muito propenso a descobrir "reservas implícitas de administração", a não ser quando claramente decorrentes do sistema constitucional. Não desconheço a seriedade das ponderações postas pelo eminente Relator, mas, como já adiantei durante a discussão, entendo que a transitoriedade da situação resolvida e a razoabilidade com que se procurou resolvê-la me induzem à declaração de constitucionalidade da lei, sem nenhum compromisso com avanços similares do Poder Legislativo sobre a Administração.



Acompanho a divergência e nego provimento ao recurso.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - A respeito dessa preocupação referida pelo Ministro Carlos Velloso sobre o problema de que teríamos um enorme volume de veículos, lembrem-se de que a circulação de veículos ao mesmo tempo depende do mercado de trânsito, ou seja, o mercado regula isso no sentido de que, se houver um conjunto de concorrentes ao preço "x", vamos ter uma redução brutal da participação.

*Supremo Tribunal Federal***PLENÁRIO****EXTRATO DE ATA**

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 359.444-3

PROCED.: RIO DE JANEIRO

RELATOR ORIGINÁRIO : MIN. CARLOS VELLOSO

RELATOR PARA O ACÓRDÃO : MIN. MARCO AURÉLIO

RECTE.(S): PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S): RICARDO FONTES PERIN E OUTRO(A/S)

RECDO.(A/S): CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S): SÉRGIO ANTÔNIO FERRARI FILHO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu do recurso extraordinário e, por maioria, negou-lhe provimento, vencido o Senhor Ministro Carlos Velloso, Relator. Votou o Presidente, o Senhor Ministro Maurício Corrêa. Redigirá o acórdão o Senhor Ministro Marco Aurélio. Falaram, pelo recorrente, o Dr. Ricardo Fontes Perin, Procurador do Município, e, pela recorrida, o Dr. Sérgio Antônio Ferrari Filho. Plenário, 24.03.2004.

Presidência do Senhor Ministro Maurício Corrêa. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Nelson Jobim, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto e Joaquim Barbosa.

Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Lemos Fonteles.

b) 
Luiz Tomimatsu
Coordenador