SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ag.Reg. Na Petição 2.788-4

Rio de Janeiro

Relator: Min. Carlos Velloso

Agravante(s): Câmara Municipal do Rio de Janeiro

Advogado (a/s): Sérgio Antônio Ferrari Filho

Agravado(a/s): Prefeito do Município do Rio de Janeiro

Advogado(a/s): Julio Rebello Horta e Outro (A/S)

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: TRIBUNAL DE JUSTIÇA. LEI MUNICIPAL FRENTE À CONS-

TITUIÇÃO ESTADUAL. NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. CABIMENTO DA AÇÃO DIRETA E DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO: EFEITO SUSPENSIVO.

I. — Cabimento da ação direta de inconstitucionalidade, no Tribunal de Justiça estadual, que tem por objeto lei municipal frente à Constituição estadual, reproduzindo esta normas de reprodução obrigatória. Cabimento do recurso extraordinário.

II. — Precedentes do STF: Rcl 383/SP, Moreira Alves p/ o acórdão, "DJ" de 21.5.93; RE 190.985/SC, Néri da Silveira, Plenário;

RREE 182.576/SP e 191.273/SP, Velloso, 2ª T.

III. — Recurso extraordinário: efeito suspensivo: deferimento: ocorrência dos requisitos do 'fumus boni juris' e do periculum in mora.

IV. — Decisão do Relator referendada pelo Plenário. Agravo não conhecido.

ACÓRDÃO

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, não conhecer do agravo, e, por maioria de votos, referendar a liminar deferida pelo Senhor Ministro Carlos Velloso, vencidos os Senhores Ministros Nelson Jobim, Ilmar Galvão, Sepúlveda Pertence e o Presidente. Ainda, resolvendo questão de ordem, por maioria, assentar a desnecessidade, na espécie, de alcançar-se a maioria absoluta, vencido o Presidente, o Senhor Ministro Marco Aurélio. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello, e, neste julgamento, a Senhora Ministra Ellen Gracie.

Brasília, 24 de outubro de 2002.

Marco Aurélio — Presidente

Carlos Velloso — Relator

RELATÓRIO

O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO: — Trata-se de *agravo regimental*, interposto pela CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO, da decisão (fls. 52/57) que concedeu efeito suspensivo ao RE 359.444/RJ interposto do acórdão proferido pelo Órgão Especial do Eg. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro na *Representação por In-*

constitucionalidade 10/2001, que rejeitou em sua maior parte a representação oferecida contra a Lei municipal 3.123/2000 e declarou a inconstitucionalidade dos arts. 1º, § 4º, 6º parágrafo único; e 9º, todos da *Lei municipal 3.123/2000*, a qual *transformou os motoristas auxiliares de veículos de aluguel a taxímetro em permissionários autônomos*.

Sustenta a agravante, *preliminarmente*, a incidência do art. 246 do C.P.C., caso não tenha havido manifestação do Ministério Público estadual em relação à admissibilidade do recurso extraordinário, o que acarretaria a nulidade de todo o processo desde a admissão do RE.

No *mérito*, sustenta, em síntese, o seguinte:

a) *existência de "periculum in mora" inverso*, consubstanciado no fato de que, desde da publicação da referida lei (16.11.2000) até 1.10.2002, aproximadamente 4.500 (quatro mil e quinhentos) *taxistas auxiliares* obtiveram autorização para exercerem a atividade como taxistas autônomos, por decisões da Justiça estadual e do Superior Tribunal de Justiça, mantidas pelo Supremo Tribunal Federal (SS 2.128/RJ, Marco Aurélio, "DJ" de 19.9.2002);

b) *inexistência do "rumus boni iuris"*, tendo em vista a *impossibilidade de conhecimento do recurso extraordinário*, nos termos da Súmula 280/STF, por versar sobre *ofensa a direito local*, bem como a *presunção de constitucionalidade* da referida lei, aprovada por

unanimidade pelo Poder Legislativo municipal, sancionada integralmente pelo Poder Executivo municipal e julgada constitucional pelo Eg. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro;

c) *necessidade de julgamento pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal do presente agravo regimental e do próprio recurso extraordinário interposto*, tendo em vista a relevância fática e o alcance social da matéria em debate;

d) *necessidade de aplicação do art. 27 da Lei 9.868/99*, ante a omissão da decisão ora agravada em relação à sua eficácia temporal.

Requer a agravante, ao final, a *reconsideração* da decisão ora agravada ou, caso assim não se entenda, o julgamento do presente agravo regimental pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

Às fls. 84/627, ALBERTO BEZERRA NILO E OUTROS, motoristas autônomos, requerem, *preliminarmente*, o deferimento dos benefícios da *justiça gratuita*, por não terem meios de arcar com as custas processuais e honorários advocatícios. E pedem, com base nos arts. 50/54 do C.P.C., sua inclusão nos autos como *assistentes litisconsorciais da agravante*, tendo em vista seu interesse jurídico no presente processo.

Ademais, sustentam, em síntese, o seguinte:

a) *existência de situação social difícil e constrangedora*, consubstanciada no fato de que, confiando na presunção de constitucionalidade da Lei municipal 3.123/2000 e nas decisões judiciais, obtiveram suas licenças, mediante trabalho honesto, na atividade de taxista, há mais de dois anos, com a qual sustentam suas famílias;

b) *inexistência do “periculum in mora” alegado pelo Prefeito do Município do Rio de Janeiro* no sentido de que o acréscimo de 13.000 veículos nas ruas da cidade provocara um inchaço nos meios de transporte, sem qualquer estudo de impacto ambiental, uma vez que o Decreto municipal 19.469/2001 liberou a circulação de mais de dez mil vans e kombis, sem qualquer licitação e fora das rígidas normas da S.M.T.U., as quais só prevalecem para os motoristas auxiliares, isso apenas dois dias depois da edição do decreto que

revogara os direitos dos taxistas auxiliares garantidos pela *Lei municipal 3.123/2000*;

c) *existência de verdadeira “escravidão” dos motoristas auxiliares em relação aos permissionários*, proprietários dos veículos nos quais aqueles trabalham de 14 (quatorze) a 16 (dezesseis) horas por dia, pagando diárias que variam de R\$ 100,00 (cem reais) a R\$ 120,00 (cento e vinte reais), sendo certo que, laborando em seus próprios veículos, não terão que permanecer tantas horas em serviço, “escravidão” essa que serviu de fundamento para o voto proferido pelo ilustre Desembargador Gama Malcher no julgamento da Representação de Inconstitucionalidade 10/2001.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO (Relator): A decisão que ora trago ao *referendum* do Plenário, concessiva de efeito suspensivo a recurso extraordinário, foi atacada por agravo regimental, que não é de ser conhecido, na forma da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Examinemos a questão.

Assim a decisão, ora sob exame:

“(…)”

O Egrégio Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, pelo seu Órgão Especial, rejeitou, em sua maior parte, a ação direta que o ora requerente. Prefeito do Município do Rio de Janeiro, ajuizou contra a Lei municipal 3.123, de 14.11.2000, que transforma os motoristas auxiliares de veículos de aluguel a taxímetro em permissionários autônomos.

Esclarece a inicial desta cautelar:

“(…)”

O artigo 1º da lei ‘determina a outorga de permissão’ de prestação de serviço público de táxi a milhares de motoristas auxiliares de veículos de aluguel a taxímetro.

Ao mesmo tempo o artigo 5 mantém a possibilidade da prestação do serviço por meio de empresas com quadro de motoristas contratados pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho.

A consequência é um acréscimo de 14.000 táxis (aos 19.000 já existentes) nas ruas da cidade, sem qualquer estudo de Impacto ambiental ou no trânsito.

Isto porque todos os motoristas auxiliares passaram a ter direito à permissão de serviço de táxi, cabendo às empresas de táxi, mantidas na lei, contratar novos motoristas para o lugar daqueles que se tornaram permissionários do serviço.

Os demais dispositivos indicam os beneficiários das novas permissões, elencam as hipóteses de proibição e de permissão da contratação de motoristas auxiliares e estabelecem, ao final, a 'proibição expressa de nova distribuição de permissões' para a exploração do serviço 'pelo prazo de DEZ ANOS'.

(...)' (fl. 3).

No RE, interposto do acórdão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, sustenta-se ofensa ao princípio da Independência dos Poderes, C.F., art. 2º, ao princípio da isonomia, C.F., art. 5º, ao princípio da licitação, C.F., art. 175, e ao princípio da impessoalidade da administração, C.F., art. 37 e, como decorrência, a competência municipal, C.F., artigos 18 e 30, V.

O RE foi admitido por despacho do eminente Desembargador Pestana de Aguiar. Despacho do despacho:

'(...)

O acórdão r por 'maioria' do Egrégio Órgão Especial, julgou 'em parte' procedente a Representação, para ser declarada a inconstitucionalidade do § 4º do art. 1º, parágrafo único do art. 6º e do art. 9º da Lei 3.123/2000 (fls. 191/199).

Malgrado tenha o 3 Vice-Presidente, como membro efeito do Órgão Especial, lá votado acompanhando o douto Relator e a maioria, reexaminando agora a hipótese em seu dever de ofício, constata ser possível ter havido certo comprometimento de princípios constitucionais federais, como o da 'licitação pública', lastreado no art. 175, o da 'impessoalidade', no caput do art. 37, e do regime da concessão ou permissão direta, no art. 30, V, todos da Constituição Federal, o primeiro expressamente relacionado na inicial e os demais textos acima nas razões de embargos de

declaração (fls. 204/206), revelando-se ineficazes, aqui, o art. 5º e parágrafos da C. F. e os demais da Constituição do Estado.

Houve, inclusive, o afastamento de qualquer comentário a respeito do descumprimento dos arts. 175, 37 e 30, V da Carta Magna pelos v. acórdãos de fls. 191/199 e de fls. 210/212, em que pese a cultura e senso de justiça do insigne Des. Relator.

Assim, tratando-se de matéria inédita e relevante, convém ser conferida a última palavra à Excelsa Corte Federal.

Assim, decidirá se a Câmara Municipal do Rio de Janeiro legislou ou não nos parâmetros das normas constitucionais federais, ao transformar motoristas auxiliares em permissionários autônomos de serviço público de transporte de passageiros sem prévia licitação e a pre falada impessoalidade, definindo se a concessão ou permissão se submete sempre ou não ao regime constitucional federal.

Por derradeiro, não guarda nenhuma influência à hipótese, a alusão comparativa do recorrente a normas de repetição constitucionais estaduais e de lei municipal, eis que houve o prequestionamento dos textos básicos acima aludidos, da Constituição Federal, como vulnerados.

(...)' (fls. 250/251 do apenso).

Tem-se, no caso, invocação de normas Ins-critas na Constituição Federal, de reprodução obrigatória na Constituição do Estado-membro, tendo o Município do Rio de Janeiro Interposto embargos de declaração, com a finalidade de prequestionar, expressamente, os dispositivos da Constituição Federal, reproduzidos na Constituição do Estado, dados como violados (autos em apenso).

Estou em que a cautelar deve ser deferida.

É que, ao primeiro exame, o RE apresenta plausibilidade. É dizer, tem-se, no caso, em favor do recorrente. Município do Rio de Janeiro, aquilo que, na linguagem comum do foro, é chamado de 'fumus boni jús'. Também ocorre, no caso, o requisito do 'periculum in mora'. Está na inicial:

'(...)

O número de táxis no Rio estabilizou-se entre dezenove e vinte mil veículos, limite

suficiente ao atendimento da demanda (Doc. Anexo).

A concessão de permissão a todos os motoristas auxiliares vale um 'acréscimo de treze mil veículos' nas ruas da cidade, correspondentes ao número de motoristas auxiliares então existentes (Doc. Anexo), dada a necessidade de veículo próprio para a exploração do serviço.

A determinação legal da outorga não se fez acompanhar de qualquer estudo a respeito do impacto, no trânsito e no meio ambiente, do acréscimo de treze mil táxis aos dezenove mil em circulação.

A decisão recorrida rejeitou a ação direta de inconstitucionalidade validando aquela determinação, malgrado a sua inconstitucionalidade.

E paralisou a atuação da administração pública em tudo o que se relaciona ao serviço de táxis.

Imprimindo ainda ao serviço um curso oposto ao que o administrador considera adequado ao interesse público e às necessidades e conveniência da população.

Trata-se de situação configuradora de grave dano de difícil reparação, posto que quanto mais tempo perdurar a desordem, mais difícil será à Administração retomar as rédeas do serviço, comprometendo assim a eficácia de ulterior decisão da causa que se afigura francamente favorável à requerente.

O aumento do número de veículos nas ruas é a causa da gradual deterioração do sistema de transportes com a agravante, no Rio de Janeiro, do excessivo direcionamento do fluxo para o centro da cidade.

A administração tem como norte o desestímulo ao uso do automóvel para liberar o espaço de circulação dos ônibus, responsável pela esmagadora maioria dos deslocamentos.

O desejado aumento da velocidade média dos ônibus com um menor dispêndio de tempo dos passageiros nos percursos leva à melhoria do padrão de vida da população, com o aumento da produtividade no trabalho e uma diminuição do estresse, aliados à economia de combustível e à queda da poluição (Doc. Anexo).

(...) (fls. 23/24).

É dizer, se o RE for conhecido e provido, praticamente nada haverá que ser feito, dado que já estariam liberadas treze mil permissões aos taxistas auxiliares. Tornar sem efeito tudo isso seria difícil, tendo em vista, sobretudo, os problemas sociais que a execução do acórdão acarretaria. Recomenda a prudência e o bom senso que se conceda efeito suspensivo ao RE.

É como procedo, 'ad referendum' da Turma.

Do exposto, defiro o requerido, pelo que concedo efeito suspensivo ao RE (Processo 2002.134.01867, na origem), 'ad referendum' da Egrégia 2ª Turma. Comunique-se e publique-se.

(...) (fls. 53/57).

A decisão é de ser mantida.

A questão processual invocada — CPC, art. 246 — parece-me de todo em todo impertinente. O RE rege-se por normas próprias, CPC, artigos 541 e ss., RI/STF, arts. 321 e ss. A manifestação do Ministério Público Federal ocorrerá nos casos especificados nas normas próprias. Esclareça-se, aliás, que o RE objeto desta petição já me foi distribuído. Determinei vista ao Procurador-Geral da República.

Os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* foram ressaltados na decisão agravada. A ela me reporto, a fim de evitar repetição.

O argumento no sentido de que teria aplicação, no caso, a Súmula 280-STF, não tem procedência. Na decisão agravada ficou consignado que tem-se, no caso, invocação de normas inscritas na Constituição Federal, de reprodução obrigatória na Constituição estadual, tendo o Município do Rio de Janeiro interposto embargos de declaração, com a finalidade de prequestionar, expressamente, os dispositivos da Constituição Federal reproduzidos na Constituição estadual, dados como violados.

Esclareça-se que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Reclamação 383/SP, Relator p/ o acórdão o Ministro Moreira Alves, decidiu pelo cabimento de ação direta de inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça estadual, de lei municipal frente à Constituição estadual, reproduzindo esta norma da

Constituição Federal. Decidiu mais o Supremo Tribunal que, em caso tal, é cabível o recurso extraordinário. Nesse julgamento fiquei vencido, sustentando o não cabimento da ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal frente à Constituição estadual, quando se trata de reprodução, na C.E., de norma da C.F. de reprodução obrigatória. No RE 190.985/SC, Relator o Ministro Néri da Silveira, deu-se aplicação ao *leading case* (Rcl 383/SP), tendo o Supremo Tribunal conhecido do RE. Também nos RREE 182.576/SP e 191.273/SP, por mim relatados, observou-se o decidido na citada Rcl 383/SP. É dizer, os recursos extraordinários foram conhecidos.

A invocação do art. 27 da Lei 9.868/99 não é pertinente, pelo menos agora, dado que essa lei tem destinatários certos, as ações do controle concentrado, a ADI e a ADC. Reservome, entretanto, para, no momento adequado, voltar ao tema, se for necessário.

Os demais argumentos são mais metajurídicos: existência de situação social e constrangedora e existência de “escravidão” dos motoristas auxiliares em relação aos permissionários.

Do exposto, voto para que seja referendada a decisão e não conhecimento do agravo.

Por isso mesmo, quando a questão veio a esta Corte, na Rcl 383/SP, fiquei vencido, sustentando que não seria possível o ajuizamento de representação de inconstitucionalidade, no Tribunal de Justiça estadual, de lei municipal frente à Constituição Estadual, quando esta reproduz norma da Constituição Federal de reprodução obrigatória.

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES — V. Exa. me permite? Apenas um argumento que, a meu ver, acaba com a discussão: se fosse controle difuso, teríamos de comunicar ao Senado para que se suspenda, o que aqui não ocorre.

O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO (Relator): — Construiu-se, então, que seria cabível o recurso extraordinário, naquelas representações, quando a decisão do Tribunal local decidisse tendo em vista a norma de reprodução obrigatória.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES — O art. 97 da Constituição Federal dispõe:

“Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público.”

O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO (Relator): — Somente com a edição da Lei 9.868, de 10.11.99, é que passou-se a exigir a maioria dos votos dos membros do Supremo Tribunal para a concessão da medida cautelar, na ação direta de inconstitucionalidade. Não há dúvida que a declaração de inconstitucionalidade somente pode ocorrer pelo voto da maioria absoluta dos membros do Tribunal, ou do respectivo órgão especial. É o que estabelece no art. 97 da Constituição Federal.

Concluo, então, Sr. Presidente, pela desnecessidade do voto da maioria absoluta, no caso, dado que estamos concedendo a cautelar — efeito suspensivo ao recurso extraordinário — no controle difuso. E não estamos a declarar a inconstitucionalidade de nenhuma norma legal.

VOTO S/QUESTÃO DE ORDEM

O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO (Relator): — Sr. Presidente, voto pela desnecessidade. Continuo sustentando que estamos no controle difuso.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE — Um processo concentrado, na origem, não pode virar difuso, no recurso.

O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO (Relator): É claro. E mais: o Supremo Tribunal Federal não tem competência para decidir, no controle concentrado, sobre a constitucionalidade ou não de uma lei municipal frente à Constituição Federal, nem o Tribunal de Justiça estadual a tem, no mesmo controle. A sua competência, no controle concentrado, é para julgar a arguição de inconstitucionalidade de lei municipal frente à Constituição Estadual.