

03/04/2023

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NO AG.REG. NOS EMB.DECL. NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE 5.337 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
EMBTE.(S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
EMBDO.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DO SENADO FEDERAL
AM. CURIAE.	: MUNICÍPIO DE UNAÍ/MG
ADV.(A/S)	: PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO DE UNAÍ
AM. CURIAE.	: SINDICATO PROFISSIONAL DOS MOTORISTAS DE TAXI NO ESTADO DO ESPIRITO SANTO-SINDTAVI- ES
ADV.(A/S)	: ANGELA MARIA CYPRIANO

EMENTA

Embargos de declaração em agravo regimental em embargos de declaração em ação direta de inconstitucionalidade. Modulação temporal dos efeitos da decisão declaratória de inconstitucionalidade. Artigo 27 da Lei nº 9.868/99. Pressupostos legais atendidos. Situação de insegurança jurídica e excepcional interesse social. Efeitos *pro futuro*. Conhecimento e provimento dos embargos de declaração.

1. Conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, são cabíveis embargos de declaração para pleitear a modulação dos efeitos das decisões proferidas em sede de controle concentrado de constitucionalidade. Precedentes.

2. Na hipótese dos autos, conquanto a matéria tenha sido suscitada anteriormente pelo Sindicato Profissional dos Motoristas de Táxi no Estado do Espírito Santo (SINDTAVI-ES), não chegou a ser apreciada pelo colegiado, havendo prevalecido, nesse ponto, o entendimento de que se mostrava inviável submeter ao Plenário uma proposta de modulação

ADI 5337 ED-AGR-ED / DF

tendo em vista a inadmissibilidade do recurso interposto. Novamente suscitada a matéria por quem detém legitimidade recursal, como é o caso do ora embargante, não se vislumbra obstáculo a seu exame, sobretudo por se tratar de matéria cognoscível de ofício (cf. ADI nº 5.609-ED, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Roberto Barroso**, DJe de 20/6/22).

3. No caso em apreço, como muito bem destacou o Ministro **Gilmar Mendes**, a declaração de inconstitucionalidade das normas impugnadas “leva a uma situação de extrema insegurança jurídica às relações já consolidadas, em relação àqueles que detinham a outorga do serviço de táxi, usando-o como fonte de renda; àqueles que adquiriram a outorga por meio de transferência para o mesmo fim; ou ainda àqueles que receberam por herança o direito de sua exploração”.

4. Ademais, as normas declaradas inconstitucionais possuem relação direta com a política de mobilidade urbana praticada em mais de 5.000 municípios em todo o país – e, em alguns deles, inclusive, consolida práticas admitidas há longa data pelas legislações locais e/ou consagradas pelos respectivos usos e costumes –, do que se infere que a declaração de inconstitucionalidade de que se trata, além de ter inevitável repercussão nos sistemas viário e de transporte público, bem como no trânsito e na qualidade de vida das pessoas, também apresenta desdobramentos importantes nas searas econômica e social, já que muitas famílias, ainda hoje, têm como atividade exclusiva ou principal a exploração dos serviços de táxi, sendo tal atividade, a um só tempo, responsável por sua subsistência e, ainda, frequentemente, consubstanciadora de seu patrimônio mínimo, estando caracterizado, outrossim, o excepcional interesse social.

5. Embargos de declaração dos quais se conhece e aos quais se dá provimento para modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, conferindo-se a eles efeitos **pro futuro**, para que a decisão de mérito só produza seus efeitos a partir de dois anos, a contar da data da publicação da ata do julgamento dos presentes aclaratórios.

ACÓRDÃO

ADI 5337 ED-AGR-ED / DF

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Plenário de 24 a 31/3/23, na conformidade da ata do julgamento e nos termos do voto do Relator, Ministro Dias Toffoli, por maioria de votos, vencido o Ministro André Mendonça, em conhecer dos embargos de declaração opostos pelo Advogado-Geral da União e a eles dar provimento para modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade para que a decisão de mérito proferida nestes autos só produza efeitos **pro futuro**, a partir de dois anos, a contar da data da publicação da ata do julgamento dos presentes embargos declaratórios.

Brasília, 3 de abril de 2023.

Ministro Dias Toffoli
Relator

03/04/2023

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NO AG.REG. NOS EMB.DECL. NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE 5.337 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
EMBTE.(S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
EMBDO.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DO SENADO FEDERAL
AM. CURIAE.	: MUNICÍPIO DE UNAÍ/MG
ADV.(A/S)	: PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO DE UNAÍ
AM. CURIAE.	: SINDICATO PROFISSIONAL DOS MOTORISTAS DE TAXI NO ESTADO DO ESPIRITO SANTO-SINDTAVI- ES
ADV.(A/S)	: ANGELA MARIA CYPRIANO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO** contra acórdão mediante o qual o Plenário do Supremo Tribunal Federal negou provimento ao agravo regimental interposto pelo Sindicato Profissional dos Motoristas de Táxi no Estado do Espírito Santo (SINDTAVI-ES), entidade habilitada nos autos na qualidade de **amicus curiae**.

Alega o embargante, preliminarmente, que não se aplica à hipótese dos autos “a jurisprudência segundo a qual recursos incabíveis não interrompem o prazo para interposição de outros recursos”, porquanto a modulação dos efeitos da decisão “é matéria sobre a qual a jurisdição constitucional deve se manifestar de ofício”.

Na sequência, sustenta a possibilidade de manejar embargos de declaração para “provocar a manifestação d[o] Supremo Tribunal Federal quanto à modulação dos efeitos da decisão final do Plenário, diante da

ADI 5337 ED-AGR-ED / DF

inexistência de outro instrumento apto a debatê-la neste momento”.

No tocante à questão de fundo, assevera o embargante que “a invalidação, sem reservas, das disposições sob invectiva produz consequências revelantes”, argumentando que “milhares de taxistas poderão perder o direito de realizar a transferência dos direitos de exploração do serviço de táxi a terceiros e a seus sucessores, impactando gravemente a fonte de rendimentos dos integrantes dessa categoria”.

Acrescenta que a possibilidade de transferência da outorga do serviço de táxi “configura situação já consolidada mesmo antes da inclusão do artigo 12-A e seus parágrafos à Lei nº 12.587/2021, efetuada pela Lei nº 12.865/2013”, eis que “inúmeras leis municipais estabelecem a possibilidade de transferência dos direitos de exploração do serviço de táxi, em termos semelhantes aos estipulados na lei federal (...), algumas vigentes há décadas”.

Pondera que estão presentes os requisitos legais necessários para a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade e que, em diversos precedentes da Suprema Corte nos quais se discutiam políticas públicas diversas, houve modulação dos efeitos da decisão, afastando-se a eficácia retroativa do julgamento de mérito.

Diz que a solução semelhante deve ser dada ao presente caso para

“preservar as transferências de direitos de exploração dos serviços de táxi realizadas até a data da publicação do trânsito em julgado do acórdão, bem como a fixação de regras de transição para a possibilidade de transferência dos direitos de exploração dos serviços de táxi a terceiros e sucessores”.

Por último, tenta demonstrar a viabilidade da modulação prospectiva citando inúmeros precedentes da Corte nos quais teria havido a modulação dos efeitos para se conferir à declaração de inconstitucionalidade eficácia exclusivamente para o futuro, a exemplo das ADI nºs 4.029, 3.106-ED e 4.425-QO, Rel. Min. Luiz Fux, e da ADI nº 3.150, Rel. Min. **Roberto Barroso**.

Ao final, pugna pelo conhecimento e provimento dos presentes

ADI 5337 ED-AGR-ED / DF

embargos de declaração para efetuar a modulação temporal dos efeitos da decisão declaratória de inconstitucionalidade, conferindo a ela efeitos prospectivos, conforme autoriza o art. 27 da Lei nº 9.868/99, para que:

“(i) seja mantida a validade das transferências de outorga dos direitos de exploração dos serviços de táxi realizadas até a data da publicação da ata de julgamento do acórdão proferido por essa Suprema Corte na apreciação do mérito da ação direta;

(ii) seja mantida, para os atuais taxistas titulares de alvarás de estacionamento, que mantiveram essa condição até a data da publicação da ata de julgamento do acórdão proferido por essa Suprema Corte na apreciação do mérito da ação direta, a faculdade de realizar a transferência da outorga dos direitos de exploração dos serviços de táxi a terceiros e sucessores;

(iii) seja estipulado um prazo de dois anos, ou outro prazo razoável a ser definido por essa Suprema Corte, para que os taxistas que se tornem titulares de alvarás de estacionamento após a publicação da ata de julgamento do acórdão proferido por essa Suprema Corte na apreciação do mérito da ação direta possam realizar a transferência da outorga dos direitos de exploração dos serviços de táxi a terceiros e sucessores.”

É o relatório.

03/04/2023

PLENÁRIO

EMB.DECL. NO AG.REG. NOS EMB.DECL. NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE 5.337 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Conforme relatado, cuida-se de **embargos de declaração** opostos pelo **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO** contra acórdão do Plenário do Supremo Tribunal Federal por meio do qual se negou provimento ao agravo regimental interposto pelo Sindicato Profissional dos Motoristas de Táxi no Estado do Espírito Santo (SINDTAVI-ES), entidade habilitada nos autos na qualidade de **amicus curiae**.

Alega o embargante, em apertada síntese, que estão presentes os requisitos legais indispensáveis para a modulação dos efeitos da decisão declaratória de inconstitucionalidade, sendo tal matéria, inclusive, passível de apreciação de ofício. Ao final, pugna pelo provimento dos embargos de declaração para que sejam conferidos unicamente efeitos **pro futuro** à declaração de inconstitucionalidade, a fim de se preservarem as transferências **causa mortes** ou **inter vivos** da exploração dos serviços de táxi já realizadas e, além disso, para se fixar uma espécie de regime de transição pelo período de dois anos, ou outro prazo, dentro do qual, excepcionalmente, seriam admitidas novas transferências.

1. BREVE SÍNTESE DO CASO

No caso dos autos, vale recordar que o Plenário da Corte, em sessão virtual realizada de 19 a 26 de novembro de 2021, **julgou o procedente o pedido formulado** na presente ação direta para “declarar inconstitucionais os parágrafos 1º, 2º e 3º do art. 12-A da Lei nº 12.587/12, *incluído pela Lei nº 12.865/13*”, os quais dispõem sobre a possibilidade de transferência da exploração dos serviços de táxi a terceiros e aos sucessores.

O julgado foi ementado nos seguintes termos:

ADI 5337 ED-AGR-ED / DF

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ARTIGO 12-A, §§ 1º, 2º E 3º, DA LEI 12.587/2012. POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA. EXPLORAÇÃO DE SERVIÇOS DE TÁXI. POSSIBILIDADE DE TRANSFERÊNCIA DA OUTORGA A TERCEIROS E AOS SUCESSORES DO AUTORIZATÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO CONFIGURADA. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO, REPUBLICANO, DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA, DA PROPORCIONALIDADE E DA LIVRE INICIATIVA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. 1. A União ostenta competência privativa para legislar sobre diretrizes da política nacional de trânsito e transporte e sobre condições para o exercício de profissões (art. 22, IX, XI e XVI, da CF). Precedente: ADI 3.136, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, julgado em 1º/8/2006, DJ de 10/11/2006. 2. A isonomia e a impessoalidade recomendam que a hereditariade, numa República, deva ser a franca exceção, sob pena de se abrirem indevidos espaços de patrimonialismo. 3. *In casu*, a transferência do direito à exploração do serviço de táxi aos sucessores do titular da outorga implica tratamento preferencial, não extensível a outros setores econômicos e sociais, que vai de encontro ao princípio da proporcionalidade, porquanto: (i) não é adequada ao fim almejado, pois não gera diminuição dos custos sociais gerados pelo controle de entrada do mercado de táxis, contribuindo para a concentração de outorgas de táxi nas mãos de poucas famílias; (ii) tampouco é necessária, na medida em que ao Estado é possível a tutela dos taxistas e das respectivas famílias sem a restrição ainda mais intensa da liberdade de iniciativa de terceiros (*e.g.* a concessão de benefícios fiscais, regulação das condições de trabalho, etc.); e (iii) não passa, em especial, pelo filtro da proporcionalidade em sentido estrito, por impor restrição séria sobre a liberdade

ADI 5337 ED-AGR-ED / DF

de profissão e a livre iniciativa de terceiros sem qualquer indicação de que existiria, *in concreto*, uma especial vulnerabilidade a ser suprida pelo Estado, comparativamente a outros segmentos econômicos e sociais. 4. A livre alienabilidade das outorgas de serviço de táxi, por sua vez, oportuniza aos seus detentores auferir proveitos desproporcionais na venda da outorga a terceiros, contribuindo para a concentração naquele mercado e gerando incentivos perversos para a obtenção de outorgas – não com a finalidade precípua de prestação de um serviço de qualidade, mas sim para a mera especulação econômica. 5. O sobrepreço na comercialização da outorga dificulta o acesso à exploração do serviço por interessados com menor poder aquisitivo, o que contribui para que motoristas não autorizados sejam submetidos a condições mais precárias de trabalho, alugando veículos e operando como auxiliares dos detentores das outorgas. 6. A possibilidade de alienação da outorga a terceiros é fator incentivador de comportamento oportunista (*rent-seeking*), tanto pelo taxista individualmente, que busca auferir o maior preço possível na revenda da outorga, quanto para a própria categoria profissional, que passa a se mobilizar em prol da manutenção da escassez na oferta de transporte individual, como forma de preservar os lucros extraordinários auferidos com a transferência da outorga. 7. *In casu*, são inconstitucionais os dispositivos impugnados, que permitem a transferência *inter vivos* ou *causa mortis* da outorga do serviço de táxi, na medida em que não passam pelo crivo da proporcionalidade, da isonomia, da impessoalidade e da eficiência administrativa, gerando, adicionalmente, potenciais efeitos econômicos e sociais perversos que não resistem a uma análise custo-benefício. 8. Ação direta CONHECIDA e julgado PROCEDENTE o pedido, para declarar inconstitucionais os §§ 1º, 2º e 3º do artigo 12-A da Lei 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, com a redação dada pela Lei 12.865/2013” (e-Doc. 71).

Contra esse acórdão, foram opostos embargos de declaração pelo

ADI 5337 ED-AGR-ED / DF

Sindicato Profissional dos Motoristas de Táxi no Estado do Espírito Santo (SINDTAVI-ES) (e-Doc. 72), com o argumento de que haveria contradição no julgado quanto à natureza dos serviços de táxi e erro material na contagem dos votos. Subsidiariamente, pugnou-se pela modulação dos efeitos da decisão recorrida.

Em decisão monocrática proferida em 28/5/21, não **conheci desses embargos de declaração** com fundamento em reiterada jurisprudência da Corte, segundo a qual o **amicus curiae** não possui legitimidade para interpor recursos em sede de controle abstrato de constitucionalidade (e-Doc. 90).

Ainda irresignado, e deduzindo, em síntese, as mesmas razões dos embargos do quais não se conheceu, o Sindicato Profissional dos Motoristas de Táxi no Estado do Espírito Santo (SINDTAVI-ES) interpôs agravo regimental (e-Doc. 94), ao qual o **Plenário da Corte negou provimento** (e-Doc. 103).

As razões declinadas no voto condutor do acórdão foram sintetizadas na seguinte ementa:

“Agravo regimental em embargos de declaração em ação direta de inconstitucionalidade. Agravo interposto por *amicus curiae*. Ilegitimidade. Artigo 138, § 1º, do CPC. Inaplicabilidade em sede de controle abstrato e concentrado de constitucionalidade. Não conhecimento do recurso. Exame de outras questões de que, segundo alegado pelo recorrente, se poderia conhecer de ofício. Ausência de constatação de erro material na apuração dos votos. Modulação dos efeitos da decisão de mérito. Inviabilidade. Inércia do Poder Judiciário. Agravo não provido. 1. Como ressaltado na decisão recorrida, o Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que não há legitimidade recursal das entidades que participam dos processos do controle abstrato e concentrado de constitucionalidade na condição de *amicus curiae*, 'ainda que aportem aos autos informações relevantes ou dados técnicos' (ADI nº 2.591-ED, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJ de 13/4/07). No mesmo sentido: ADI nº 4.389-ED-AgR, Rel. Min.

ADI 5337 ED-AGR-ED / DF

Roberto Barroso, Tribunal Pleno, publicado no DJe de 18/9/19; ADI nº 6.399-AgR-segundo, Rel. Min. Marco Aurélio, red. do ac. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, publicado no DJe de 23/2/21; ADI nº 3.934-ED-segundos-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, publicado no DJe de 31/3/11. 2. A regra do art. 138, § 1º, do novo Código de Processo Civil segundo a qual é admitida a oposição de embargos de declaração pelo interveniente, não é aplicável em sede de controle concentrado de constitucionalidade (v.g., ADI nº 4.389-ED-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 18/9/19). 3. Em consulta ao sistema do Plenário Virtual, é possível constatar que, por ocasião do julgamento de mérito da presente ação direta, o Ministro Gilmar Mendes acompanhou o voto do então Relator do feito, Ministro Luiz Fux. Não sendo demonstrado pelo recorrente o erro material cogitado, não há que se falar em retificação do cômputo de votos. 4. Inexistindo recurso, ou sendo inadmissível o recurso interposto, mostra-se inviável ao Relator submeter o feito novamente ao Plenário com proposta de modulação, haja vista o princípio da inércia do Poder Judiciário. 5. Agravo regimental ao qual se nega provimento” (e-Doc. 103).

É contra esse último acórdão que se volta o recurso em apreço, aviado pelo Advogado-Geral da União (e-Doc. 104).

2. DO CABIMENTO DOS SEGUNDOS EMBARGOS DECLARATÓRIOS

Antes de examinar o pedido recursal propriamente dito, considero pertinente destacar que o recurso em análise objetiva discutir, exclusivamente, a possibilidade de modulação dos efeitos da decisão declaratória de inconstitucionalidade.

Segundo a firme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, os embargos de declaração são cabíveis para se pleitear a modulação dos efeitos das decisões proferidas em sede de controle concentrado de constitucionalidade. Confirmam-se os seguintes julgados:

ADI 5337 ED-AGR-ED / DF

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 3.642/05, QUE DISPÕE SOBRE A COMISSÃO PERMANENTE DE DISCIPLINA DA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL. AUSÊNCIA DE PEDIDO ANTERIOR. NECESSIDADE DE MODULAÇÃO DOS EFEITOS. 1. O art. 27 da Lei nº 9.868/99 tem fundamento na própria Carta Magna e em princípios constitucionais, de modo que sua efetiva aplicação, quando presentes os seus requisitos, garante a supremacia da Lei Maior. **Presentes as condições necessárias à modulação dos efeitos da decisão que proclama a inconstitucionalidade de determinado ato normativo, esta Suprema Corte tem o dever constitucional de, independentemente de pedido das partes, aplicar o art. 27 da Lei nº 9.868/99. 2. Continua a dominar no Brasil a doutrinado princípio da nulidade da lei inconstitucional. Caso o Tribunal não faça nenhuma ressalva na decisão, reputa-se aplicado o efeito retroativo. Entretanto, podem as partes trazer o tema em sede de embargos de declaração. 3. Necessidade de preservação dos atos praticados pela Comissão Permanente de Disciplina da Polícia Civil do Distrito Federal durante os quatro anos de aplicação da lei declarada inconstitucional. 4. Aplicabilidade, ao caso, da excepcional restrição dos efeitos prevista no art. 27 da Lei 9.868/99. Presentes não só razões de segurança jurídica, mas também de excepcional interesse social (preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio primado da segurança pública), capazes de prevalecer sobre o postulado da nulidade da lei inconstitucional. 5. Embargos declaratórios conhecidos e providos para esclarecer que a decisão de declaração de inconstitucionalidade da Lei distrital nº 3.642/05 tem eficácia a partir da data da publicação do acórdão embargado” (ADI nº 3.601/DF=ED, Tribunal Pleno, de **minha relatoria**, julgado em 9/9/10, DJe de 15/12/10).**

“PROCESSO CONSTITUCIONAL. DIREITO

ADI 5337 ED-AGR-ED / DF

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **EMBARGOS DECLARATÓRIOS. ESTABILIDADE EXCEPCIONAL PARA SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS NÃO CONCURSADOS. POSSIBILIDADE E NECESSIDADE DE MODULAR EFEITOS.** 1. **Admite-se, excepcionalmente, a modulação de efeitos em sede de embargos de declaração na ação direta de inconstitucionalidade, sem prejuízo de que os fundamentos não tenham sido previamente suscitados.** Nesse sentido: ADI-ED nº 2.797, Rel. Min. Menezes Direito, DJe de 28.02.2013. 2. Modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade do art. 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande Norte, no sentido de ressaltar os aposentados e os indivíduos que implementaram os requisitos para aposentação até a data da publicação da ata de julgamento, mantidos estes no regime próprio dos servidores daquele estado. Precedente representativo: ADI nº 4.876, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 01.07.2014. 3. Embargos de declaração providos” (ADI nº 1.301/RN-ED, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Roberto Barroso**, julgado em 10/9/18, DJe de 19/9/18).

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DE EFEITOS DO JULGADO. COBRANÇA DE TAXA PELA CONTRAPRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PRESTADOS PELO ESTADO. ANÁLISE DA REPERCUSSÃO SOCIAL E JURÍDICA DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRESSUPOSTOS DO ART. 27 DA LEI N. 9.868/99 ATENDIDOS. PRECEDENTES. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ACOLHIDOS PARA ATRIBUIR EFICÁCIA EX NUNC AO JULGADO” (ADI nº 3.775/RS-ED, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, julgado em 29/6/20, DJe de 13/8/20).

Ademais, na hipótese dos autos, conquanto a matéria tenha sido suscitada anteriormente pelo Sindicato Profissional dos Motoristas de Táxi no Estado do Espírito Santo (SINDTAVI-ES), **não chegou a ser**

ADI 5337 ED-AGR-ED / DF

apreciada pelo colegiado, havendo prevalecido, nesse ponto, o entendimento de que se mostrava inviável submeter ao Plenário uma proposta de modulação tendo em vista a inadmissibilidade do recurso interposto.

Desse modo, tendo sido novamente suscitada a matéria por quem detém legitimidade recursal, como é o caso do ora embargante, não vislumbro obstáculo a seu exame. Primeiro, porque, em virtude do postulado da supremacia e da unidade da Constituição, é necessário ampliar o objeto de interpretação das normas em face da Carta Magna, ultrapassando-se a análise do ato legal ante a norma constitucional utilizada como parâmetro, para se contemplarem, ainda, os efeitos produzidos pela norma questionada em face de outras normas igualmente constitucionais.

O Supremo Tribunal Federal, na guarda da Constituição, tem o dever de zelar por sua máxima efetividade, o que vai além do exame da norma constitucional utilizada como parâmetro para a declaração de inconstitucionalidade, alcançando toda a unidade normativa da Lei Maior.

Outrossim, a excepcional modulação dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade, na forma preconizada pelo art. 27 da Lei nº 9.868/99, em vez de romper com a supremacia da Carta Republicana, a promove como unidade de sentido normativo e político-axiológico, na exata definição de José Gomes Canotilho (Fundamentos da Constituição. Coimbra, 1991, p. 44).

Nesse contexto, se presentes as condições necessárias à flexibilização dos efeitos da decisão na qual se proclama a inconstitucionalidade de determinado ato normativo, a Suprema Corte tem o dever constitucional de, independentemente de pedido das partes, aplicar o art. 27 da Lei nº 9.868/99 ao caso.

Segundo, porque, de fato, a modulação dos efeitos é matéria suscetível de apreciação de ofício, conforme já reconheceu o Supremo Tribunal Federal em situação bem similar à configurada nestes autos.

Vide:

ADI 5337 ED-AGR-ED / DF

“Direito constitucional, administrativo e processual Civil. Embargos de declaração em ação direta de inconstitucionalidade. Ilegitimidade do *amicus curiae* para oposição do recurso. Embargos de declaração não conhecidos. Modulação de ofício dos efeitos da decisão proferida. 1. O Supremo Tribunal Federal tem firme o entendimento de que as entidades que participam dos processos na condição de *amicus curiae* têm como papel instruir os autos com informações relevantes ou dados técnicos, não possuindo, entretanto, legitimidade para a interposição de recursos, inclusive embargos de declaração. Precedentes. 2. Ainda que a disciplina prevista no novo Código de Processo Civil a respeito do *amicus curiae* permita a oposição de embargos de declaração pelo interveniente (CPC/2015, art. 138, §1º), a regra não é aplicável em sede de ações de controle concentrado de constitucionalidade. Precedentes. 3. **Conforme se extrai do art. 27 da Lei nº 9.868/1999, se verificados os requisitos, o Plenário do Supremo Tribunal Federal pode e deve modular de ofício a decisão proferida.** Precedentes. 4. Modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade do art. 1º do Decreto nº 16.282/1994, do Estado do Amazonas, a fim de congelar o valor nominal da remuneração vigente na data da publicação da ata de julgamento do mérito desta ação. Ficam vedados, tão somente, reajustes automáticos futuros decorrentes da vinculação remuneratória. Precedentes. 5. **Embargos de declaração não conhecidos. Modulação ex officio dos efeitos do acórdão de mérito proferido**” (ADI nº 5.609-ED, Tribunal Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 20/6/22).

É dizer, no precedente acima, **tal qual ocorreu nos presentes autos**, a modulação dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade só foi postulada em sede de embargos declaratórios opostos por **amicus curiae**, que, conforme reiterada jurisprudência da Corte, não detém legitimidade recursal em sede de controle concentrado de normas. **Na ocasião, mesmo não conhecendo do recurso em virtude da ilegitimidade do recorrente, o**

ADI 5337 ED-AGR-ED / DF**Supremo Tribunal Federal examinou *ex officio* a modulação dos efeitos.**

Registro, por último, que o exercício da jurisdição constitucional tem demonstrado que nem sempre a instrução processual é suficiente para permitir que se vislumbrem todos os desdobramentos práticos e jurídicos provenientes da declaração de inconstitucionalidade das normas impugnadas, tornando-se imprescindível que esses dados sejam trazidos aos autos, ainda que posteriormente ao julgamento de mérito, para permitir a reflexão aprofundada e a formação de convencimento qualificado quanto à pertinência (ou não) da modulação de seus efeitos.

Sensível a tais razões, passo a examinar a possibilidade de modulação dos efeitos da decisão de mérito proferida nos autos.

3. DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO

Como corolário do princípio da nulidade da lei inconstitucional, as decisões do Supremo Tribunal Federal em ação direta de inconstitucionalidade têm efeitos retroativos à edição do ato normativo impugnado. Tal regra, entretanto, comporta a exceção prevista no art. 27 da Lei nº 9.868/99, **in verbis**:

“Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.”

Referida norma expressamente autoriza o Plenário da Corte, por maioria de dois terços de seus membros, a restringir os efeitos da declaração de inconstitucionalidade quando presentes razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social.

No caso concreto, como muito bem destacou o Ministro **Gilmar Mendes**, por ocasião do julgamento do agravo regimental, a declaração

ADI 5337 ED-AGR-ED / DF

de inconstitucionalidade das normas impugnadas

“leva a uma situação de extrema insegurança jurídica às relações já consolidadas, em relação àqueles que detinham a outorga do serviço de táxi, usando-o como fonte de renda; àqueles que adquiriram a outorga por meio de transferência para o mesmo fim; ou ainda àqueles que receberam por herança o direito de sua exploração”.

Soma-se a isso que as normas declaradas inconstitucionais possuem **relação direta com a política de mobilidade urbana praticada em mais de 5.000 municípios em todo o país – e, em alguns deles, inclusive, consolida práticas admitidas há longa data pela legislações locais e/ou consagrada pelos respectivos usos e costumes –, do que se infere que a declaração de inconstitucionalidade de que se trata, além de ter inevitável repercussão nos sistemas viário e de transporte público, bem como no trânsito e na qualidade de vida das pessoas, sobretudo das que se concentram nos grandes centros urbanos e nas principais regiões metropolitanas, sem que se possa vislumbrar ou aferir exatamente quais são esses impactos para cada uma das cidades e suas populações, também apresenta desdobramentos importantes nas searas econômica e social.**

Com efeito, não se pode olvidar que muitas famílias, ainda hoje, têm como **atividade exclusiva ou principal a exploração dos serviços de táxi, sendo tal atividade, a um só tempo, responsável por sua subsistência e, ainda, frequentemente, consubstanciadora de seu patrimônio mínimo.**

É nesse contexto que, a meu ver, está caracterizado também o excepcional interesse social, justificando-se a **flexibilização da regra geral de produção de efeitos *ex tunc* para que a declaração de inconstitucionalidade, no caso dos autos, só produza seus efeitos *pro futuro*, a partir de dois anos a contar da publicação da ata de julgamento dos presentes embargos.**

Cuida-se de solução mais simples e pragmática que a proposta inicialmente pelo embargante, mas que contempla todos os aspectos

ADI 5337 ED-AGR-ED / DF

relevantes do pedido recursal e, por isso mesmo, em meu entender, é a opção mais satisfatória, porque é adequada ao equacionamento de todos os valores envolvidos e à prevenção de discussões individuais, além de consentânea com a necessidade de atualização e aperfeiçoamento das políticas de mobilidade urbana e de acolhimento social e econômico desses trabalhadores e de suas famílias pelas municipalidades.

Ante o exposto, **conheço dos embargos de declaração opostos pelo Advogado-Geral da União e a eles dou provimento para modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade para que a decisão de mérito proferida nestes autos só produza efeitos *pro futuro*, a partir de dois anos, a contar da data da publicação da ata do julgamento dos presentes embargos declaratórios.**

É como voto.

03/04/2023

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NO AG.REG. NOS EMB.DECL. NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE 5.337 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
EMBTE.(S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
EMBDO.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DO SENADO FEDERAL
AM. CURIAE.	: MUNICÍPIO DE UNAÍ/MG
ADV.(A/S)	: PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO DE UNAÍ
AM. CURIAE.	: SINDICATO PROFISSIONAL DOS MOTORISTAS DE TAXI NO ESTADO DO ESPIRITO SANTO-SINDTAVI- ES
ADV.(A/S)	: ANGELA MARIA CYPRIANO

VOTO-VOGAL

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO
AGRAVO REGIMENTAL NOS
EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA
AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE.

MANIFESTA INTEMPESTIVIDADE.

1. Verifica-se, na espécie, a ausência de interrupção do prazo para interposição de novo recurso, considerando que o agravo regimental antecedente não foi conhecido.
2. A alegação de que a matéria em questão seria cognoscível de ofício não possui o condão de tornar o recurso tempestivo e passível de conhecimento.

ADI 5337 ED-AGR-ED / DF

3. Embargos de declaração opostos pelo Advogado-Geral da União não conhecidos.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:

1. Senhora Presidente, eminentes pares, conforme se verifica do escoreito relatório apresentado pelo eminente Ministro Dias Toffoli, submete-se a apreciação do Colegiado Maior desta Excelsa Corte embargos de declaração opostos pelo Advogado-Geral da União em face de acórdão no qual se negou provimento ao agravo regimental interposto pelo Sindicato Profissional dos Motoristas de Táxi no Estado do Espírito Santo (SINDTAVI-ES), entidade essa habilitada nos autos na qualidade de *amicus curiae*. Eis o teor da ementa da decisão embargada:

“Agravo regimental em embargos de declaração em ação direta de inconstitucionalidade. Agravo interposto por *amicus curiae*. Ilegitimidade. Artigo 138, § 1º, do CPC. Inaplicabilidade em sede de controle abstrato e concentrado de constitucionalidade. **Não conhecimento do recurso.** Exame de outras questões de que, segundo alegado pelo recorrente, se poderia conhecer de ofício. Ausência de constatação de erro material na apuração dos votos. Modulação dos efeitos da decisão de mérito. Inviabilidade. Inércia do Poder Judiciário. Agravo não provido. **1. Como ressaltado na decisão recorrida, o Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que não há legitimidade recursal das entidades que participam dos processos do controle abstrato e concentrado de constitucionalidade na condição de *amicus curiae*, “ainda que aportem aos autos informações relevantes ou dados técnicos”** (ADI nº 2.591-ED, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJ de 13/4/07). No mesmo sentido: ADI nº 4.389-ED-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, publicado no DJe de 18/9/19; ADI nº 6.399-AgR-segundo, Rel. Min. Marco Aurélio, red. do ac. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, publicado no DJe de 23/2/21; ADI nº 3.934-ED-segundos-AgR, Rel. Min. Ricardo

ADI 5337 ED-AGR-ED / DF

Lewandowski, Tribunal Pleno, publicado no DJe de 31/3/11. 2. A regra do art. 138, § 1º, do novo Código de Processo Civil segundo a qual é admitida a oposição de embargos de declaração pelo interveniente, não é aplicável em sede de controle concentrado de constitucionalidade (v.g., ADI nº 4.389ED-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 18/9/19). 3. Em consulta ao sistema do Plenário Virtual, é possível constatar que, por ocasião do julgamento de mérito da presente ação direta, o Ministro Gilmar Mendes acompanhou o voto do então Relator do feito, Ministro Luiz Fux. Não sendo demonstrado pelo recorrente o erro material cogitado, não há que se falar em retificação do cômputo de votos. 4. Inexistindo recurso, ou sendo inadmissível o recurso interposto, mostra-se inviável ao Relator submeter o feito novamente ao Plenário com proposta de modulação, haja vista o princípio da inércia do Poder Judiciário. 5. Agravo regimental ao qual se nega provimento.”

2. Preliminarmente, o embargante alega que não se aplica à hipótese dos autos *“a jurisprudência segundo a qual recursos incabíveis não interrompem o prazo para interposição de outros recursos”*, porquanto a modulação dos efeitos da decisão *“é matéria sobre a qual a jurisdição constitucional deve se manifestar de ofício”*.

3. Quanto ao mérito recursal propriamente dito, sob alegação de estarem presentes os requisitos legais indispensáveis para a modulação dos efeitos da decisão declaratória de inconstitucionalidade, sendo tal matéria, inclusive, passível de apreciação de ofício, pugna pelo provimento dos embargos de declaração para que sejam conferidos unicamente efeitos *pro futuro* à declaração de inconstitucionalidade, a fim de preservar as transferências *causa mortis* ou *inter vivos* da exploração dos serviços de táxi já realizadas e, além disso, para fixar uma espécie de regime de transição pelo período de dois anos, ou outro prazo, dentro do qual, excepcionalmente, seriam admitidas novas transferências.

ADI 5337 ED-AGR-ED / DF

4. Iniciado o julgamento do feito em ambiente virtual, o eminente Relator votou no sentido de conhecer dos presentes embargos e lhes dar provimento. O referido posicionamento está sintetizado na seguinte ementa:

“Embargos de declaração no agravo regimental em embargos de declaração em ação direta de inconstitucionalidade. Modulação temporal dos efeitos da decisão declaratória de inconstitucionalidade. Artigo 27 da Lei nº 9.868/99. Pressupostos legais atendidos. Situação de insegurança jurídica e excepcional interesse social. Efeitos pro futuro. Embargos de declaração conhecidos e providos. 1. Conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, são cabíveis embargos de declaração para pleitear a modulação dos efeitos das decisões proferidas em sede de controle concentrado de constitucionalidade. Precedentes. 2. Na hipótese dos autos, conquanto a matéria tenha sido suscitada anteriormente pelo Sindicato Profissional dos Motoristas de Táxi no Estado do Espírito Santo (SINDTAVI-ES), não chegou a ser apreciada pelo colegiado, havendo prevalecido, nesse ponto, o entendimento de que se mostrava inviável submeter ao Plenário uma proposta de modulação tendo em vista a inadmissibilidade do recurso interposto. Novamente suscitada a matéria por quem detém legitimidade recursal, como é o caso do ora embargante, não se vislumbra obstáculo ao seu exame, sobretudo por se tratar de matéria cognoscível de ofício (cf. ADI nº 5.609-ED, Tribunal Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 20/6/22). 3. No caso em apreço, como muito bem destacou o Ministro Gilmar Mendes, a declaração de inconstitucionalidade das normas impugnadas leva a uma situação de extrema insegurança jurídica às relações já consolidadas, em relação àqueles que detinham a outorga do serviço de táxi, usando-o como fonte de renda; àqueles que adquiriram a outorga por meio de transferência para o mesmo fim; ou ainda àqueles que receberam por herança o direito de sua exploração. 4. Ademais, as normas declaradas inconstitucionais possuem relação direta com a política de

ADI 5337 ED-AGR-ED / DF

mobilidade urbana praticada em mais de 5.000 mil municípios em todo o país e, em alguns deles, inclusive, consolida práticas admitidas há longa data pela legislações locais e/ou consagrada pelos respectivos usos e costumes, do que se infere que a declaração de inconstitucionalidade de que se trata, além de ter inevitável repercussão nos sistemas viário e de transporte público, bem como no trânsito e na qualidade de vida das pessoas, também apresenta desdobramentos importantes nas searas econômica e social, já que muitas famílias, ainda hoje, têm como atividade exclusiva ou principal a exploração dos serviços de táxi, sendo tal atividade, a um só tempo, responsável por sua subsistência e, ainda, frequentemente, consubstanciadora do seu patrimônio mínimo, estando caracterizado, outrossim, o excepcional interesse social. 5. **Embargos de declaração dos quais se conhece e aos quais se dá provimento para modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, conferindo-lhe efeitos *pro futuro*, para que a decisão de mérito só produza seus efeitos a partir de dois anos a contar da data da publicação da ata do julgamento destes aclaratórios.** ”

Feita a estreita contextualização da controvérsia, passo a me manifestar.

5. Antecipo, desde logo, que, com as mais elevadas vênias, divirjo de Sua Excelência por entender que o caso é de não conhecimento dos presentes aclaratórios, diante da sua manifesta intempestividade.

6. É que, como se verifica da própria contextualização da espécie caso apresentada pelo eminente Relator na primeira parte do voto, os embargos de declaração ora em análise foram opostos pelo Advogado-Geral da União em face de acórdão que **não conheceu do agravo regimental** interposto pelo Sindicato Profissional dos Motoristas de Táxi no Estado do Espírito Santo – SINDTAVI-ES, **diante da manifesta ilegitimidade recursal daquela entidade**, uma vez que figura nos autos

ADI 5337 ED-AGR-ED / DF

na qualidade de *amicus curiae*.

7. Como não poderia deixar de ser, **tal situação é admitida pelo embargante** que tenta afastar a remansosa jurisprudência quanto à ausência de interrupção do prazo para interposição de novos recursos nos casos em que não conhecidas as anteriores impugnações, sob alegação de que a matéria em questão seria cognoscível de ofício.

8. Ocorre, contudo, que apesar da procedência do argumento, dele não se alcança a conclusão pretendida. Explico.

9. De fato, como bem pontuado pelo Advogado-Geral da União, em função da relevância que ostenta a matéria para a integridade do princípio da supremacia constitucional, a questão da modulação de efeitos da decisão que declara a inconstitucionalidade de determinado ato normativo pode ser conhecida de ofício por esta Suprema Corte, inclusive no bojo de recurso não conhecido.

9. Nesse sentido, me alinhei à compreensão capitaneada pelo eminente Ministro Gilmar Mendes por ocasião do julgamento cujo acórdão fora então embargado. Citando o mesmo precedente indicado pelo ora embargante, a ADI nº 5.609-ED/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 06/06/2022; p. 20/06/2022, compreendi já naquela assentada anterior pela possibilidade de se modularem os efeitos da decisão de mérito da presente ação direta.

10. Essa possibilidade de exame da matéria de ofício não enseja, contudo, o reconhecimento da tempestividade dos presentes aclaratórios, os quais foram opostos, a toda evidência, depois de exaurido o interregno legalmente estabelecido para sua efetiva interposição.

11. Com as mais elevadas vênias às compreensões em sentido contrário, pensar de forma diversa enseja admitir como tempestivo todo e

ADI 5337 ED-AGR-ED / DF

qualquer recurso interposto para ventilar matéria cognoscível *ex officio* não importando o momento em que formalizada a sua interposição. Trata-se, a meu sentir, de situações processuais distintas, não derivando da possibilidade de análise de determinada matéria independentemente de provação das partes a observância – ou a *desnecessidade de observância* – do prazo legalmente estabelecido para manejo de determinada via recursal por aqueles que detém a legitimidade para tanto.

12. Nesse contexto, deve incidir, sim, a jurisprudência já estabelecida no âmbito desta Excelsa Corte *“segundo a qual recursos incabíveis não interrompem o prazo para interposição de outros recursos”*, impondo-se, no caso, o não conhecimento dos presentes aclaratórios.

13. Ante o exposto, com base em tais razões, renovando as mais elevadas vênias ao eminente Ministro Relator, divirjo de Sua Excelência, de modo a **não conhecer dos embargos de declaração opostos** pelo Advogado-Geral da União.

É como voto, Senhora Presidente.

Ministro ANDRÉ MENDONÇA

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

EMB.DECL. NO AG.REG. NOS EMB.DECL. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.337

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI

EMBTE.(S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

EMBDO.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DO SENADO FEDERAL

AM. CURIAE. : MUNICÍPIO DE UNAÍ/MG

ADV.(A/S) : PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO DE UNAÍ

AM. CURIAE. : SINDICATO PROFISSIONAL DOS MOTORISTAS DE TAXI NO ESTADO DO ESPIRITO SANTO-SINDTAVI-ES

ADV.(A/S) : ANGELA MARIA CYPRIANO (6107/ES)

Decisão: O Tribunal, por maioria, conheceu dos embargos de declaração opostos pelo Advogado-Geral da União e lhes deu provimento para modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade para que a decisão de mérito proferida nestes autos só produza efeitos *pro futuro*, a partir de dois anos a contar da data da publicação da ata do julgamento dos presentes embargos declaratórios, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro André Mendonça. Plenário, Sessão Virtual de 24.3.2023 a 31.3.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário