

Apelação Cível n.º 0000198-52.2021.8.19.0016 (8)

Apelante: Júnior Chaves Pinto

Apelado: Município de Carmo

Relator: Des. Ricardo Rodrigues Cardozo

ACÓRDÃO

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA. APELAÇÃO CÍVEL. MUNICÍPIO DE CARMO. CANCELAMENTO DE INSCRIÇÃO MUNICIPAL. EXPLORAÇÃO DE SERVIÇO DE TÁXI. MAJORAÇÃO DA INDENIZAÇÃO FIXADA NA ORIGEM A TÍTULO DE DANOS MORAIS. DESCABIMENTO. CONDENAÇÃO DO ENTE AO PAGAMENTO DE LUCROS CESSANTES. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO NÃO PROVIDO.

I. CASO EM EXAME.

1. Ação de obrigação de fazer, cumulada com indenizatória, em que se pretende a condenação do Município de Carmo em indicar um “ponto de táxi” a ser explorado pelo autor e a reativar sua inscrição municipal (ISS), bem como ao pagamento de indenização por danos materiais, lucros cessantes e morais (R\$ 30.000,00). Sentença de parcial procedência. Insurgência da parte requerente.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO.

2. Debate-se (i) a majoração da compensação fixada a título de danos morais, e (ii) se é devida a condenação do Município ao pagamento de indenização por lucros cessantes.

III. RAZÕES PARA DECIDIR.

3. Pedido de majoração da indenização concedida pelo Juízo *a quo* (R\$ 5.000,00). Descabimento. Verba fixada que não destoa da praticada pela jurisprudência deste TJRJ em casos similares. Precedentes. Incidência da Súmula n.º 343 do TJRJ.

4. Pedido de condenação em lucros cessantes. Requerente que não era habilitado ao tempo da outorga para exploração do serviço de táxi. Ausência de provas de que o demandante se utilizava do modal de transporte em questão profissionalmente.

5. Relativamente à possibilidade de cessão da outorga, o art. 12-A, § 1º, da Lei n.º 12.587/2012, vigente à época dos fatos, permitia a transferência a terceiros, desde que fossem atendidos os requisitos exigidos pela legislação municipal. No entanto, à época, a matéria ainda não havia sido regulamentada pela edilidade, além disso, não há prova de que o irmão do autor possuía habilitação específica para condução do táxi. Inexistência de omissão ilícita da Administração.

6. Ademais, os lucros cessantes devem ser efetivamente comprovados, não se admitindo postular indenização por lucros meramente presumidos ou hipotéticos. Precedentes do STJ.

7. Demandante que não conseguiu esclarecer como chegou no valor pretendido a título de lucros cessantes, não ofertando nenhum parâmetro objetivo para tanto, não tendo se desincumbido de seu ônus probatório, a teor do art. 373, inciso I, do CPC.

IV. DISPOSITIVO E TESE.

8. Recurso a que se nega provimento.

Tese de julgamento: “1. É descabida a majoração da indenização por alegados danos morais quando fixada segundo os parâmetros jurisprudenciais vigentes e à luz da razoabilidade e da proporcionalidade; 2. É descabida a condenação do demandado ao pagamento de indenização por supostos lucros cessantes, quando meramente presumidos ou simplesmente hipotéticos”.

Dispositivos relevantes: CC, art. 402; CPC, art. 373, inciso I; Lei n.º 12.587/2012, art. 12-A, § 1º; CTB, arts. 162, inciso I, e 309.

Jurisprudência relevante: STJ, AgInt no AREsp n. 2.330.681/RS, Rel. Min. Raul Araújo, 4ª Turma, DJe 01.09.2023; STJ, REsp n. 1.750.233/SP, Rel. Min. Nancy Andrighi, 3ª Turma, DJe 08.02.2019; TJRJ, Súmula n.º 343.

Trata-se, na origem, de ação de obrigação de fazer, cumulada com indenizatória, proposta por **JÚNIOR CHAVES PINTO** em face do **MUNICÍPIO DE CARMO**, em que se pretende a condenação do ente réu em indicar um “ponto de táxi” a ser explorado pelo autor e a reativar sua inscrição

municipal (ISS), bem como ao pagamento de indenização por danos materiais, lucros cessantes e morais (R\$ 30.000,00).

Na forma do permissivo regimental (RITJRJ, art. 164), adoto como parte do relatório a sentença de id. 000185, *in verbis*:

.....

(...) Trata-se de ação de obrigação de fazer cumulada com indenizatória que JUNIOR CHAVES PINTO move em face de MUNICÍPIO DE CARMO, sustentando, em resumo, que possui uma concessão para explorar transporte de passageiros "táxi", tendo efetuado o pagamento do ISS. Desde 2017 pleiteia junto aos órgãos competentes a indicação do local em que deverá estacionar seu veículo para embarcar os passageiros, sem sucesso. Obteve autorização para prestar serviço de taxista no Município de Carmo em 24/01/2017 (fls. 16). Ocorre que em 18 de abril de 2018, o réu cancelou a autorização (fls. 93), sem qualquer comunicação por escrito, que somente ficou sabendo do ocorrido através de boatos. Quando conseguiu a concessão não tinha CNH, porém não houve qualquer tipo de exigência no momento da concessão do ponto de táxi. Não houve por parte do réu publicidade quanto ao ato de cancelar sua inscrição junto ao ISS tampouco para a concessão do exercício da profissão de taxista, o que demonstra a nulidade do ato.

Com a inicial vieram os documentos.

Decisão deferindo a JG em fls. 53.

Contestação às fls. 62/69, alegando que o autor solicitou a transferência da concessão de taxista para seu irmão, Lucas Chaves Pinto, e consequentemente a baixa do ISS em seu nome; o pedido de transferência foi indeferido em razão da ausência de documentos apresentados pelo autor, comprovando ser seu irmão o novo titular do veículo; e, quanto a baixa do ISS essa foi deferida; alega que o autor, na época dos fatos, não possuía a CNH, o que só correu em 18/12/2018 (1ª habilitação). Junta os seguintes documentos: a) autorização para transferência de concessão de ponto de táxi de LUIZ OTAVIO REIS SERRAZINA para JUNIOR CHAVES PINTO, assim como a inscrição no ISS municipal, em 20 de dezembro de 2016; b) autorização efetivada pelo réu, para concessão de ponto de táxi em nome de JUNIOR CHAVES PINTO, em 24 de janeiro de 2017; c) requerimento de JUNIOR CHAVES PINTO, para transferência de sua concessão de taxista para Lucas Chaves Pinto, seu irmão, em 13 de novembro de 2017; d) processo administrativo nº 9016/17, de 20 de dezembro de 2017, concluindo pelo indeferimento da transferência de concessão de ponto de táxi de particular para particular, por falta de amparo legal e baixa no ISS de JUNIOR CHAVES PINTO; e) processo administrativo 6274/18, concluído em de 18 de abril de 2018 (fls. 93), que tratou sobre o

descumprimento do artigo 3º da Lei 12.468/2011, concluindo pela cassação da inscrição do ISS de taxista de JUNIOR CHAVES PINTO, por inscrição eivada de vício de legalidade, ferindo os princípios administrativos, já que o autor, na época dos fatos, não possuía CNH, o que só correu em 18/12/2018 com a 1ª habilitação.

Réplica apresentada às fls. 100/104, onde o autor informa que realmente solicitou a transferência da concessão para o nome de seu irmão, pois lhe fora informado que não poderia ser proprietário de ponto de táxi, por não possuir CNH. Da mesma forma não lhe fora informado que a transferência só poderia ser feita se seu irmão fosse o proprietário do veículo. Alega que a administração pública não deu publicidade ao ato que cancelou a concessão para o exercício da profissão de taxista; que não recebeu notificação para realizar recadastramento, requerendo reparação de dano material (lucros cessantes) e indenização por dano moral, além da obrigação de fazer.

Decisão de saneamento do processo às fls. 123/124, tendo como ponto controvertido determinar se o réu, ao cassar a inscrição do ISS do autor como taxista, violou o princípio da legalidade, dado que o agente público só pode praticar aquilo que a lei manda, ao contrário do particular, que pode praticar tudo o que a lei não proíbe. Ata de audiência realizada em 30 de julho de 2024, às fls. 164, onde foram ouvidas duas testemunhas do autor, por meio de registro audiovisual, nos termos do parágrafo 2º do artigo 405 do CPP e da Resolução 14/2010 do TJ/RJ, com mídia acostada no PjeMídias.

Às fls. 176/178, alegações finais da parte autora se reportando à inicial com ênfase ao desrespeito dos princípios constitucionais da publicidade dos atos administrativos, do contraditório e da ampla defesa.

Às fls. 181/183, alegações finais da parte ré confirmando que a permissão foi concedida ao réu em dezembro de 2016, mas ele somente ingressou com o processo de habilitação para CNH, junto ao DETRAN, no final de 2017; sendo que a primeira habilitação ocorreu em 18/12/2018 e que durante o período da concessão da permissão o autor não prestou serviços de taxistas por não possuir CNH. Afirma que o autor sabia que o ponto de táxi para o qual recebeu concessão era no bairro Botafogo, como comprova fls. 76/77 ao receber a transferência do Sr. Luiz Otávio Reis Serrazina. É o relatório. Decido.

Alega a parte autora, em síntese, a nulidade do ato administrativo que cancelou sua permissão de táxi, pois houve desrespeito aos princípios constitucionais da publicidade dos atos administrativos, do contraditório e da ampla defesa.

Conforme consta dos documentos às fls. 70, o autor tinha autorização do Município de Carmo para exercício da atividade de taxista com a utilização do veículo CLASSIC LIFE, ano 2008, cor preta, placa KUZ9202.

O autor se insurgiu contra ato administrativo ao fundamento de que quando conseguiu a concessão para permissão não tinha CNH, porém não houve qualquer tipo de exigência nesse sentido.

Em análise dos documentos acostados com a inicial, verifica-se que o ato impugnado fundamentou a cassação dada a JUNIOR CHAVES PINTO, por inscrição eivada de vício de legalidade, ferindo os Princípios Administrativos, já que o autor, na época dos fatos, não possuía a CNH, o que só correu em 18/12/2018 (1ª habilitação). Ainda, às fls. 85, parecer sobre a transferência de concessão de ponto de táxi no sentido de não haver amparo legal sobre o assunto, mas projeto de lei sob análise a respeito da constitucionalidade de transferência de ponto de táxi.

Pois bem, a atividade de taxista é regulada pela legislação, sendo a autorização para a prestação de serviço de táxi ato administrativo unilateral, discricionário e precário, previsto no inciso IV, do artigo 2º, da Lei nº 8.987/1995, de sorte que se houve ilegalidade evidente na concessão da referida permissão, é obrigatório ao Poder Público revogá-la ou anulá-la.

Ocorre que, ainda que a permissão tenha caráter precário, o Poder Público não pode revogá-la sem um procedimento prévio regular, em que seja garantido o contraditório e a ampla defesa ao permissionário.

O Supremo Tribunal Federal possui orientação no sentido de que a anulação dos atos administrativos que repercutem no campo de interesse individuais do cidadão deverá ser precedida de prévio procedimento em que se assegure ao interessado o exercício da ampla defesa e do contraditório:

"Agravos regimentais no recurso extraordinário. Servidor público. pagamento indevido. Retificação operada de forma unilateral pela Administração. Impossibilidade. Observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa. Processo administrativo. Necessidade. Precedentes. 1. Consoante a jurisprudência desta Corte, a anulação dos atos administrativos que repercutam no campo de interesses individuais do cidadão deverá ser precedida de prévio procedimento em que se assegure ao interessado o efetivo exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa. 2. Agravo regimental não provido."

(RE 776662 AgR, 1ª Turma, Rel. Ministro DIAS TOFFOLI, j. em 04.02.2014)

Dessa forma, ainda que o réu possa ter constatado alguma irregularidade por parte do autor, o Município deveria ter oportunizado o contraditório prévio e a ampla defesa dos interessados, fórmula preconizada pelo art. 5º, LV, da Constituição Federal.

Assim, anulo o processo administrativo que cessou a concessão de permissão para prestação e serviço de táxi em questão e determino a realização de um novo, observando-se o exercício efetivo do contraditório e da ampla defesa dos interessados, assim como o princípio da razoável duração do processo. Consequentemente julgo improcedente o pedido condenatório de obrigação de fazer.

Examina-se, em sequência, o pleito atinente à compensação por dano moral, constante do pedido.

Nesse contexto, em uma perspectiva objetiva, conforme defendido pela ilustre doutrinadora Maria Celina Bodin de Moraes, observa-se que o dano moral se associa apenas a lesões efetivas à dignidade humana, em algum de seus quatro corolários (liberdade, integridade psicofísica e solidariedade social ou familiar).

No caso sub examine, consideradas a frustração de uma legítima expectativa atinente à manutenção de permissão concedida em janeiro/2017, com investimentos para adequação do veículo aos padrões necessários, os transtornos inerentes à situação, a hipótese decerto ultrapassa a esfera da razoabilidade, sem ao menos possibilitar-lhe defesa.

Diante de tal quadro, forçoso se faz o reconhecimento da ocorrência do dano moral, pois a situação vivenciada pelo autor supera o que pode ser considerado como mero aborrecimento imposto pelas relações cotidianas.

Ressalta-se que se trata, aqui, de responsabilidade objetiva da Administração Pública, na forma do art. 37, §6º, da CRFB, que independe da configuração de culpa. Assim, demonstrado que o ato revogou a permissão sem observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, exsurge o dever de compensar. Deste modo, fixo o quantum compensatório dos danos morais em R\$ 5.000,00, com juros da caderneta de poupança a partir da citação, na forma do art. 1º-F da Lei nº 9.494/97 c/c art. 405 do CC, até a data da publicação desta sentença, quando passará a incidir a correção monetária, conforme Verbetes Sumulares nºs 362 do STJ e 97 do TJRJ, momento a partir do qual incidirá apenas a taxa SELIC, que engloba tanto os juros quanto a atualização, na forma do art. 3º da EC nº 113/2021, cifra que se afigura compatível com a reprovabilidade da conduta do Réu, com a capacidade econômica da vítima e do ofensor, com as finalidades preventiva e pedagógica da reparação.

Passo a análise dos lucros cessantes.

O artigo 402 do Código Civil prevê que os lucros cessantes são uma espécie de prejuízo (perdas e danos), que consiste no que a pessoa deixou de receber ou lucrar em razão de um ato ou evento que lhe causou danos.

Deixo de condenar o réu ao pagamento de lucros cessantes em virtude de não ter sido comprovado que o autor possuía CNH na data em que lhe foi permitida a autorização, qual seja, 24/01/2017, sendo esse um dos requisitos necessários para a concessão da permissão - Artigo 3º, I, da Lei 12.468/2011.

Sem custas e taxa judiciária. Condono o réu, Município de Carmo, ao pagamento de honorários advocatícios, arbitrados em 10% sobre o valor da condenação. (...)

No id. 000199, o autor interpôs recurso de apelação alegando, em suma, que o valor arbitrado a título de indenização não reflete a extensão da lesão sofrida pelo apelante, comportando, por conseguinte, majoração pelo menos para o patamar de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais).

Ademais, argumenta que, ainda que não estivesse habilitado na exata data da concessão, não foi oportunizada a regularização da situação por meio de transferência da permissão a terceiro habilitado, o que configuraria conduta omissiva da Administração e, por conseguinte, um fator direto e determinante do prejuízo patrimonial suportado.

Outrossim, defende que o recorrente obteve a devida habilitação antes mesmo da efetivação do ato de cancelamento da permissão, ou seja, antes de qualquer prejuízo ser inevitável, sendo que a jurisprudência tem reconhecido o direito à percepção de lucros cessantes em hipóteses semelhantes, com base no art. 402 do Código Civil.

Ao fim, requer o provimento do recurso para que sejam majorados os *“danos morais fixados na sentença, para o valor de R\$ 15.000,00, ou outro que este Egrégio Tribunal entender adequado”*, bem como para que seja reformada a sentença *“no tocante à improcedência do pedido de lucros cessantes, com a consequente condenação do apelado ao seu pagamento”*.

Contrarrazões apresentadas no id. 000215.

Parecer da d. Procuradoria de Justiça, juntado no id. 000228, pela ausência de interesse de intervir no presente feito.

É o relatório.

Presentes os requisitos de admissibilidade, **conheço do recurso.**

Quanto ao pedido de majoração da indenização concedida pelo Juízo *a quo*, depreendo que não assiste razão à parte apelante, visto que a verba fixada (R\$ 5.000,00) não destoia da praticada pela jurisprudência deste eg. Tribunal de Justiça em casos similares, confira-se:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER CUMULADA COM PLEITO DE REPARAÇÃO CIVIL POR DANOS MORAIS. **ALEGAÇÃO DE RECUSA INDEVIDA NA TRANSFERÊNCIA DO EMPLACAMENTO DE VEÍCULO UTILIZADO POR PERMISSIONÁRIO DE SERVIÇO PÚBLICO PARA A ATIVIDADE DE TAXI EM RAZÃO DE SUPOSTA AUSÊNCIA DE INSPEÇÃO DE GNV.** SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA PARCIAL. INCONFORMISMO MANIFESTADO PELA PARTE RÉ. (...) 2- **Danos Morais configurados. A recusa administrativa em promover a efetiva transferência do veículo utilizado o ofício do apelado certamente possui o condão de impactar em sua subsistência, gerando indiscutível lesão em seu direito da personalidade. O quantum arbitrado pelo juízo, qual seja, R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) se afigura proporcional à hipótese, em uma abordagem segundo o critério bifásico de arbitramento. Aplicação, ainda, do verbete sumular 343-TJRJ;** (...) (0000373-14.2017.8.19.0072 - APELAÇÃO. Des(a). MARCO AURÉLIO BEZERRA DE MELO - Julgamento: 23/02/2021 - QUINTA CAMARA DE DIREITO PUBLICO) (**Destaquei**)

.....
Apelação Cível. Ação de Procedimento Comum Ordinário, por meio da qual objetivou o autor a reintegração das suas atividades laborativas no ponto de táxi em que atua, bem como o recebimento de indenização por dano moral, em razão de indevida e injusta suspensão perpetrada pela ré. Sentença de procedência do pedido. Inconformismo da demandada. **No caso em tela, o autor foi suspenso imotivadamente de sua atividade, sem que lhe fosse conferida a ampla defesa. Conduta que se revelou abusiva, ensejando o reconhecimento do dano moral, eis que extrapola a esfera do mero aborrecimento e afronta os direitos da personalidade. Quantum indenizatório que não atendeu aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, em virtude do que deve ser reduzido. Provimento parcial do recurso, para o fim de reduzir a verba indenizatória por dano moral para R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), mantidos os demais termos do decisum impugnado.** (0205195-33.2007.8.19.0001 - APELAÇÃO. Des(a). GEÓRGIA DE CARVALHO LIMA - Julgamento: 30/07/2014 - DECIMA QUINTA CAMARA DE DIREITO PRIVADO) (**Destaquei**)
.....

Assim, entendo que o montante consignado na sentença é razoável e proporcional, ponderadas as peculiaridades do caso concreto, a atrair a incidência da Súmula n.º 343 da jurisprudência desta c. Corte Estadual, *in verbis*: “A verba indenizatória do dano moral somente será modificada se não atendidos pela sentença os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade na fixação do valor da condenação”.

No tocante ao pedido de condenação em lucros cessantes, restou incontroverso que o requerente não era habilitado ao tempo da outorga para exploração do serviço de táxi, sendo certo que o cancelamento da inscrição de ISS se deu em **06.11.2018** (id. 000070, pág. 28), enquanto a CNH juntada pelo peticionário data de **18.12.2018** (id. 000011).

Vale lembrar que, em sua petição inicial, o ora recorrente postulou “a condenação do Município réu ao pagamento de 01 salário mínimo de indenização por mês a contar da data em que o Autor foi autorizado a explorar o transporte público através de táxi”.

No entanto, não há provas de que o demandante de fato se utilizava do modal de transporte em questão profissionalmente, visto que, do contrário, teríamos de presumir que estava conduzindo o veículo sem habilitação, o que implicaria no cometimento de infração gravíssima de trânsito (CTB, art. 162, inciso I), ou mesmo crime de trânsito (CTB, art. 309), a atrair a incidência da máxima jurídica, segundo a qual, “ninguém pode se beneficiar da própria torpeza” (*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*).

Relativamente à possibilidade de cessão da outorga, o art. 12-A, § 1º, da Lei n.º 12.587/2012, vigente à época dos fatos, permitia a transferência a terceiros, desde que fossem atendidos os requisitos exigidos pela legislação municipal. Colhe-se dos autos, porém, que a matéria ainda não havia sido regulamentada pela edilidade na ocasião (vide id. 000070, pág. 16), além disso, não há prova de que o irmão do autor possuía habilitação específica para condução do táxi, não havendo, por conseguinte, que se falar em qualquer omissão ilícita por parte da Administração.

Por outro lado, é cediço que a jurisprudência do eg. Superior Tribunal de Justiça vem exigindo que os lucros cessantes sejam efetivamente comprovados, não se admitindo postular indenização por lucros meramente presumidos ou hipotéticos, veja-se:

.....
(...) 4. **Os lucros cessantes devem ser efetivamente comprovados, não se admitindo lucros presumidos ou hipotéticos.** No caso concreto, a modificação do entendimento lançado no acórdão recorrido, quanto à comprovação dos alegados lucros cessantes, demandaria o revolvimento do suporte fático-probatório dos autos. (...) (AgInt no AREsp n. 2.330.681/RS, relator

*Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 28/8/2023, DJe de 1/9/2023) (**Destaquei**)*

.....
*(...) 4. De acordo com o CC/02, os lucros cessantes representam aquilo que o credor razoavelmente deixou de lucrar, por efeito direto e imediato da inexecução da obrigação pelo devedor. (...) 8. Especificamente quanto à hipótese dos autos, o entendimento desta Corte é no sentido de não admitir a indenização por lucros cessantes sem comprovação e, por conseguinte, rejeitar os lucros hipotéticos, remotos ou presumidos, incluídos nessa categoria aqueles que supostamente seriam gerados pela rentabilidade de atividade empresarial que sequer foi iniciada. (...) (REsp n. 1.750.233/SP, relatora Ministra Nancy Andrigli, Terceira Turma, julgado em 5/2/2019, DJe de 8/2/2019) (**Destaquei**)*
.....

Nesta toada, tendo em vista que o requerente não conseguiu esclarecer, ao longo deste feito, como chegou no valor postulado a título de danos cessantes (isto é, um salário-mínimo por mês), não ofertando nenhum parâmetro objetivo para tanto, concluo que não se desincumbiu de seu ônus probatório, a teor do art. 373, inciso I, do CPC, de sorte que não há reparos a serem feitos na sentença vergastada.

Ante o exposto, NEGÓ PROVIMENTO ao recurso de apelação, mantendo a sentença tal qual lançada. É como voto.

Rio de Janeiro, na data da assinatura digital.

Desembargador **RICARDO RODRIGUES CARDOZO**
Relator