



UNIVERSIDADE PRESIDENTE ANTÔNIO CARLOS – UNIPAC

Sebastião Rodrigues de Oliveira

CONCESSÃO E PERMISSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Juiz de Fora
2010

Sebastião Rodrigues de Oliveira

CONCESSÃO E PERMISSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado a Universidade Presidente
Antônio Carlos como requisito parcial para
a conclusão do Curso de Graduação em
Direito

Orientador: Prof. Luiz Cláudio Alves
Torres

Juiz de Fora
2010

FOLHA DE APROVAÇÃO

Sebastião Rodrigues de Oliveira

CONCESSÃO E PERMISSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado a Universidade Presidente
Antônio Carlos como requisito parcial para
a conclusão do Curso de Graduação em
Direito

BANCA EXAMINADORA

Prof. Luiz Cláudio Alves Torres
Orientador

Prof.
Membro convidado 1

Prof.
Membro convidado 2

Examinado(a) em: ____/____/____.

Dedicatória

Dedico de coração esta vitória aos meus familiares que sempre torceram e vibraram comigo e, especialmente aos da minha casa, à Márcia minha companheira e a meu filho Thiago, que entenderam meu tempo escasso com ausências constantes para que pudesse estudar.

Agradecimentos

Primeiramente agradeço à Deus pelo dom da vida, por me dar força e ânimo para enfrentar mais esta empreitada.

Aos mestres e em especial meu orientador Professor Luiz Cláudio, pela dedicação, paciência e esmero.

Educar é ter inteligência e acreditar no futuro, é semear hoje e ter paciência para colher amanhã.

Resumo

A Administração Pública para realizar qualquer tipo de contrato necessita primeiramente realizar a licitação que precede da publicação de edital que conterà as normas para a Licitação. A Constituição Federal trás princípios implícitos e explícitos que vão nortear os atos da Administração, tais princípios devem ser obedecidos, sob pena de um ato se tornar nulo. Da mesma forma a Licitação também possui, além de regras, princípios que a norteam, devendo ser estes respeitados.

No presente trabalho foi abordada a questão da concessão e permissão de serviço público com ênfase na permissão para exploração de serviço de taxi.

Citamos o processo de Licitação ocorrido a pouco tempo no município de Juiz de Fora e buscamos analisar se este processo é ou não confiável.

Palavras chave: Administração Pública, Licitação, concessão, permissão, taxi.

Sumário

INTRODUÇÃO	8
1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	9
1.1 Breves Considerações sobre Ato Administrativo	9
1.2 Serviço Público	11
1.3 Bens Públicos	13
2 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	15
2.1 Concessão de Serviço Público	16
2.2 Permissão de Serviço Público	17
3 NOÇÕES GERAIS SOBRE LICITAÇÃO	18
3.1 Princípios Constitucionais da Administração Pública	20
3.1.1 Princípio da Legalidade	21
3.1.2 Princípio da Impessoalidade	22
3.1.3 Princípio da Moralidade	23
3.1.4 Princípio da Publicidade	24
3.1.5 Princípio da Eficiência	24
3.2 Princípios da licitação	25
4 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ÂMBITO MUNICIPAL	27
4.1 Administração Pública no Município de Juiz de Fora	28
4.2 Permissão para exploração de serviço de taxi no Município	29
4.3 A confiabilidade do Poder Público Municipal no processo licitatório para permissão de exploração do serviço de taxi	30
Conclusão	35
Referência	36

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a forma com que a Administração Pública realiza as concessões e permissões para exploração de serviços, principalmente no que tange a permissão para exploração e serviços de taxi.

A justificativa para o desenvolvimento do tema se deu em virtude do questionamento quanto a confiabilidade e credibilidade da Administração Pública na realização dos processos que antecedem a concessão e a permissão.

Para tanto, dividimos o trabalho em quatro capítulos.

No primeiro capítulo fizemos uma singela abordagem sobre a Administração Pública e seus atos. Além disso, procuramos definir o que vem a ser serviço público e bens públicos.

No segundo capítulo analisamos a forma com que a administração faz suas contratações e abordamos a concessão e a permissão de exploração de serviços públicos.

Já no terceiro capítulo falamos sobre a Licitação que deve preceder as contratações e sobre os princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública e a Licitação.

Por fim, no quarto capítulo enfocamos a Administração Pública no âmbito Municipal e abordamos o recente processo licitatório ocorrido no Município de Juiz de Fora para a permissão de exploração de serviço de taxi. Por fim falamos acerca da confiabilidade de todo processo, para concluirmos se há ou não credibilidade na realização do procedimento como verão a seguir.

1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Cumpramos esclarecer que faremos apenas breves considerações no que tange a Administração Pública, tendo em vista a complexidade do assunto.

A Administração Pública pode ser definida objetivamente como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

A Constituição Federal dedicou um capítulo à Administração Pública que delineiam suas diretrizes fundamentais, de modo que somente se poderá considerar válida a conduta administrativa se estiver compatível com as regras e princípios constitucionais.

1.1 Breves Considerações sobre Ato Administrativo

Ato administrativo é todo aquele praticado como forma de manifestação legal do Estado ou de quem lhe representar no exercício de suas atividades, que produza efeito jurídico, concretizando o exercício da função administrativa do Estado.

Conforme nos ensina o doutrinador Hely Lopes Meirelles¹:

Administração Pública, em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

Para ter validade o ato administrativo necessita de competência, finalidade, forma, motivo e objeto, ou seja: agente competente, em razão de lei, para realizar o determinado ato; deverá sempre atingir um interesse público, ter uma finalidade normativa; o ato administrativo deverá normalmente ser escrito, expresso, podendo admitir exceções quando necessário; veracidade das situações apontadas como fundamentos para a sua adoção devendo possuir sempre o motivo de atender ao

¹MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo brasileiro. Cit., 21 ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero e José Emmanuel Burle Filho. Malheiros, p. 60.

interesse público, com o fim de atingir o bem comum e finalmente para ser válido o ato deve possuir objeto lícito e moralmente aceito.

O ato administrativo goza de presunção relativa de legitimidade até prova em contrário. Também possui a característica de auto executoriedade, ou seja, a Administração Pública não precisa se socorrer do poder judiciário para executar seus atos, ela mesma o faz.

A Administração Pública possui a prerrogativa de exigir o cumprimento de seus atos. Em contrapartida, só se cumpre o ato administrativo se ele estiver de acordo com a lei.

O ato administrativo pode ser discricionário ou vinculado.

a) ato discricionário: é o ato praticado pelo agente, obedecendo-se os critérios de conveniência e de oportunidade para a sua realização. O agente, neste tipo de ato, pode escolher se age, ou não, levando em consideração os critérios mencionados;

b) ato vinculado: é o ato praticado pelo agente em virtude de lei. Pelo ato vinculado, o agente deverá agir de acordo com o que a lei determinar.

Quanto ao conteúdo, os atos administrativos se classificam da seguinte forma²:

Admissão: é o ato administrativo unilateral vinculado, pelo qual a Administração faculta à alguém o ingresso em um estabelecimento governamental para o recebimento de um serviço público. Ex: Matrícula em escola [...]

Licença: é o ato administrativo unilateral vinculado, pelo qual a Administração faculta à alguém o exercício de uma atividade material. Ex: Licença para edificar ou construir. Diferente da autorização, que é discricionária.

Homologação: é o ato administrativo unilateral vinculado, pelo qual a Administração manifesta a sua concordância com a legalidade de ato jurídico já praticado.

Aprovação: Aprovação é o ato administrativo unilateral discricionário, pelo qual a Administração manifesta sua concordância com ato jurídico já praticado ou que ainda deva ser praticado. É um ato jurídico que controla outro ato jurídico [...]

Concessão: é o contrato administrativo pelo qual a Administração (Poder Concedente), em caráter não precário, faculta a alguém (Concessionário) o uso de um bem público, a responsabilidade pela prestação de um serviço público ou a realização de uma obra pública, mediante o deferimento da sua exploração econômica [...]

Permissão: é o ato administrativo unilateral discricionário pelo qual o Poder Público (Permitente), em caráter precário, faculta a alguém

²Atos administrativos. Disponível em: www.webjur.com.br/...Administrativo/Atos_Administrativos.htm. Acesso em 15 e abril de 2010 às 16:00 hs.

(Permissionário) o uso de um bem público ou a responsabilidade pela prestação de um serviço público. Há autores que afirmam que permissão é contrato e não ato unilateral (art. 175, parágrafo único da CF) [...]

Autorização: é o ato administrativo unilateral discricionário pelo qual o Poder Público faculta a alguém, em caráter precário, o exercício de uma dada atividade material (não jurídica) [...]

O ato administrativo se extingue pelo cumprimento dos seus efeitos, pelo desaparecimento do sujeito ou do objeto do ato, pela retirada, pela caducidade, pela contraposição ou derrubada, pela cassação, pela renúncia, pela recusa, pela anulação ou pela revogação. Entretanto as formas de extinção não serão objeto de nosso estudo.

1.2 Serviço Público

Serviço público é todo aquele que a Administração Pública ou seus delegados presta à comunidade com o objetivo de atender aos seus próprios interesses e de satisfazer as necessidades coletivas.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello³:

Serviço Público é toda a atividade de oferecimento de utilidade ou de comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestado pelo Estado ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de Direito público – portanto consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais – Instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios no sistema normativo.

Segundo Di Pietro⁴:

Não é tarefa fácil definir o serviço público, pois a sua noção sofreu consideráveis transformações no decurso do tempo, quer no que diz respeito aos seus elementos constitutivos, quer no que concerne à sua abrangência. Além disso, alguns autores adotam conceito amplo, enquanto outros preferem um conceito restrito. Nas duas hipóteses combinam-se, em geral, três elementos para a definição: o material (atividades de interesse coletivo), o subjetivo (presença do Estado) e o formal (procedimento de direito público).

³O Conceito de Serviço Público. Disponível em: <http://pt.shvoong.com/law-and-politics/1659614-conceito-servi%C3%A7o-p%C3%BAblico/> Acesso em 17 de abril de 2010 às 14:26 hs.

⁴DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo, Jurídico Atlas, 2003, p.63.

Embora a titularidade do Serviço Público esteja sempre nas mãos da Administração, ele pode ser prestado de forma direta ou centralizada, ou de forma indireta ou descentralizada.

a)- Forma direta ou centralizada – quando estiver sendo prestado pela Administração direta do Estado;

b)- Forma indireta ou descentralizada – ocorre quando não estiver sendo prestada pela Administração direta do Estado, esta o transferiu, descentralizou a sua prestação para a Administração indireta ou terceiros fora da Administração.

Quando prestado de forma indireta ou descentralizada, o Serviço Público poderá ser⁵:

- 1) Por outorga (ou por serviços)
- 2) Por delegação (ou por colaboração)

Há descentralização por outorga quando o Estado cria uma entidade (uma pessoa jurídica) e a ela transfere por lei a titularidade e a execução do serviço.

Há descentralização por delegação quando o Estado, mediante um contrato ou através de um ato unilateral, transfere apenas a execução do serviço, mantendo a titularidade, para que o delegado preste o serviço ao público em seu nome e por sua conta e risco.

Mister salientar que existe uma grande diferença entre descentralização e desconcentração: descentralizar é tirar do centro e transferir um serviço da Administração direta para terceiros, podendo estes estar dentro ou fora da Administração e desconcentrar é transferir a prestação de um serviço de um órgão para outro dentro da própria Administração direta.

Existem princípios dos serviços públicos que devem ser criteriosamente observados. São eles: continuidade, cortesia, eficiência, segurança, atualidade, regularidade, modicidade, generalidade.

Quanto à modalidade, os serviços públicos podem ser:

a) próprios – são os serviços públicos inerentes à soberania do Estado, como a defesa nacional ou a polícia judiciária;

b) utilidade pública – são os considerados úteis ou convenientes, como o transporte coletivo e o fornecimento de energia;

⁵GONZAGA, Luís de. Direito Administrativo - Administração Pública. Disponível em: www.euvoupassar.com.br/visao/.../completa.php?id... Acesso em: 15 de abril de 2010 às 22:00 hs.

c) gerais – *uti universi* – são os prestados à sociedade em geral, como a defesa do território;

d) específicos – *uti singuli* – individualizáveis – são também serviços prestados a todos, mas com possibilidade de identificação dos beneficiados;

e) adequados – serviços adequados são os executados de acordo com os princípios específicos do serviço público.

1.3 Bens Públicos

São bens móveis ou imóveis pertencentes à União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas respectivas autarquias e fundações públicas. Podemos dizer que todos os bens públicos são bens nacionais visto que integram o patrimônio da Administração Pública direta e indireta na sua unicidade estatal, mas, embora politicamente componham o acervo nacional, civil e administrativamente pertencem a cada uma das entidades públicas que os adquiriram.

Quanto a titularidade, os bens públicos podem ser Quanto à titularidade Federais, Estaduais, Distritais ou Municipais.

O Código Civil também classifica os bens públicos em categorias segundo sua destinação, podendo ser: I- de uso comum do povo; II - os de uso especial; III - os dominiáis.

O artigo 99 do Código civil assim dispõe:

São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Os bens de uso comum do povo são aqueles que todos podem usar. Os bens de uso especial são destinados às instalações e aos serviços públicos, como os prédios das repartições ou escolas públicas, já os bens dominicais são aqueles que pertencem ao acervo do poder público, sem destinação especial.

Os bens públicos de uso comum do povo e os bens públicos de uso especial são inalienáveis enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar. Entretanto, poderão tornar-se alienáveis se forem desafetados, ou seja, se ocorrer mudança na sua destinação que os tornem bens dominicais, tendo em vista que estes podem ser alienados, exigindo-se, em regra, autorização legislativa, avaliação prévia e licitação no caso de bens imóveis. Os bens públicos também não podem ser usucapidos, embora a administração pública possa usucapir.

A aquisição de bens públicos se dá por doação, compra, confisco, usucapião, direito hereditário, desapropriação, permuta ou dação em pagamento.

Os bens públicos, eventualmente, podem ser utilizados por particulares mediante autorização de uso, permissão ou concessão, conforme estudaremos adiante.

2 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

O contrato administrativo é regido pelo § único do artigo 2º da Lei 8666/93 que conceitua contrato como todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Assim como em qualquer outra espécie de contrato, o contrato administrativo exige para sua validade o acordo de vontades, agente capaz, objeto lícito e forma prescrita ou não proibida em lei.

Di Pietro leciona que⁶:

A expressão contratos da Administração é utilizada, em sentido amplo, para abranger todos os contratos celebrados pela Administração Pública, seja sob regime de direito público, seja sob regime de direito privado. E a expressão contrato administrativo é reservada para designar tão-somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público. Costuma-se dizer que, nos contratos de direito privado, a Administração se nivela ao particular, caracterizando-se a relação jurídica pelo traço da horizontalidade e que, nos contratos administrativos, a Administração age como poder público, com todo o seu poder de império sobre o particular, caracterizando-se a relação jurídica pelo traço da verticalidade.

O contrato administrativo possui as seguintes características⁷:

- a) participação do poder público, como parte predominante, e pela finalidade de atender a interesses públicos.
- b) tem natureza personalíssima – só pode ser executado pelo pessoa que contratou (sendo possível a subcontratação de acordo com os limites estabelecidos pela Administração).
- c) na maioria das vezes se formaliza por termo de contrato escrito e, em casos excepcionais, por ordens de serviços
- d) licitação prévia, em regra, sob pena de nulidade
- e) publicidade
- f) prazo determinado (vedado prazo indeterminado)
- g) prorrogabilidade – exige termo aditivo, desde que tenha havido previsão no ato convocatório e no plano plurianual
- l) cláusulas exorbitantes – são aquelas que exorbitam, que excedem, que ultrapassam o padrão comum dos contratos em geral, para consignar uma vantagem para a Administração Pública, referem-se a certas prerrogativas da Administração que a colocam

⁶DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo, Jurídico Atlas, 2003, p.167.

⁷Resumo de direito administrativo. Disponível em: <http://www.ebah.com.br/resumo-de-direito-administrativo-pdf-a35106.html>. Acesso em 16 de abril de 2010 às 16:25 hs.

numa situação de superioridade em relação ao particular contratado, são:

I) modificação unilateral – deve ser feita por termo de aditamento

II) rescisão unilateral - sem culpa do contratado, cabe indenização

III) fiscalização

IV) aplicação de sanções – multas, advertências, suspensão de participações em licitações e contratos, para atraso e inexecução do contrato.

V) ocupação provisória de móveis e imóveis – quando houver faltas contratuais e o serviço for essencial

VI) inaplicabilidade da exceção de contrato não cumprido – *exceptio non adimpleti contractus* – particular não pode interromper a obra sob alegação de não estar recebendo os pagamentos devidos., salvo se atrasarem mais de 90 dias, exceto caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra – art. 78, XV

2.1 Concessão de Serviço Público

Concessão é um instrumento através do qual se descentraliza a prestação de serviços públicos para particulares por meio de um contrato administrativo. Há diferença da Permissão pelo grau de precariedade⁸.

O artigo 1º da Lei 8987/95 estabelece que:

As concessões de serviço público e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do art. 175 da Constituição Federal, por esta lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos” (art. 1º da Lei 8987/95). Assim, as concessões e permissões reger-se-ão pela lei 8987/95, pela Constituição, pelas normas legais pertinentes (Lei de licitações; CDC e etc) e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos.

Dispõe o artigo 2º, II da Lei 8987/95 que a Concessão de serviço público é a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.

Trata-se de um contrato administrativo através do qual a Administração pública transfere a execução de determinado serviço para particulares, por um período de prazo determinado.

⁸Concessões e Permissões de Serviços Públicos. Disponível em: http://www.webjur.com.br/doutrina/Direito_Administrativo/Concess_o_e_Permiss_o.htm. Acesso em 17 de abril de 2010 às 18:32 hs.

Conforme leciona o doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello⁹,
Concessão:

(...) é o instituto através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceite prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço.

A concessão não é precária visto que não pode ser desfeita a qualquer tempo, sendo assim, caso o poder público opte por desfazer a concessão, será obrigado a indenizar.

2.2 Permissão de Serviço Público

A Permissão, de acordo com o disposto no artigo 2º, IV da Lei 8.987, é a delegação, a título precário, mediante licitação, através do qual a Administração Pública transfere a execução de serviços públicos a particulares, pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

O artigo 40 desta Lei declara que as Permissões são contratos de adesão. Segundo a disposição do artigo:

A permissão de serviço público será formalizada mediante contrato de adesão, que observará os termos desta lei, das demais normas pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e à revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente.

Conforme dito, ao contrário da Concessão, a Permissão é precária, podendo ser desfeita a qualquer momento sem o pagamento de indenização.

⁹MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 1998.

3 NOÇÕES GERAIS SOBRE LICITAÇÃO

Primeiramente cumpre esclarecer que abordaremos este tema de forma bastante sucinta, tendo em vista a complexidade deste assunto.

Feitas as devidas considerações, vamos ao assunto.

A segurança, a saúde, a educação, o transporte, são exemplos de deveres da Administração Pública. Entretanto para atender de forma eficaz a crescente demanda, seria necessário que o Estado aumentasse substancialmente seu quadro de funcionários, o que despenderia despesas e encargos ainda maiores.

Diante deste fato, a Administração Pública, utiliza-se de diversos institutos, dentre eles, a concessão e a permissão aos particulares para prestação de serviços públicos. Daremos destaque a estes dois institutos tendo em vista que são assuntos tema da presente monografia.

A Constituição Federal de 88 regulamentou estes institutos em seu artigo 175, estabelecendo a licitação Pública como meio legal para conceder ou permitir estes serviços aos particulares.

Vejamos o que dispõe este artigo: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.”

Desta feita, a Administração Pública efetuará seus contratos por meio da Licitação que é um instituto extremamente formal, e rigorosamente vinculado à Lei 8666/93.

A Licitação é o processo, ou procedimento, pelo qual a Administração Pública de qualquer dos poderes da União vai adquirir obras, serviços, compras, efetuará alienações, concessões e permissões. É aberta a todo público, pessoa física ou jurídica, mediante cumprimento de requisitos determinados em lei.

Nas palavras de Di Pietro¹⁰:

[...] pode-se definir a licitação como o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato.

¹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. São Paulo, Jurídico Atlas, 2003, p.207.

Segundo Carvalho Filho¹¹:

[...] o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico.

De acordo com o § único do artigo 1º da Lei nº 8.666/93 subordinam-se ao regime da Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A Lei nº 8.666/93 dispõe ainda que todos os contratos que a administração pública firmar serão necessariamente precedidos de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas na própria Lei.

Através da Licitação a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para formalização de contrato. Assim podemos dizer que trata-se de uma fase pré contratual.

Há uma série de atos vinculados à Licitação dentre eles a publicação do edital.

O edital é o meio pelo qual a administração pública irá divulgar suas regras. Hely Lopes Meireles conceitua como sendo a lei interna da concorrência.

De acordo com o artigo 22 e §§ da lei 8.666/93:

São modalidades de licitação:

I – concorrência: modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto;

II - tomada de preços: é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação;

III – convite: é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número

¹¹CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p.200.

mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas;

IV – concurso: é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias;

V – leilão: é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

A finalidade precípua da Licitação é selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Estes atos devem estar rigorosamente de acordo com o que prevê a Lei não sendo admitida discricionariedade na sua realização, devendo ser observados os princípios que estudaremos a seguir.

3.1 Princípios Constitucionais da Administração Pública

Os princípios são as bases que alicerçam todo o ordenamento jurídico de uma sociedade. No Brasil, estes mandamentos nucleares estão contidos na Constituição Federal.

A Constituição Federal positivou princípios norteadores da Administração Pública, considerando todos os entes integrantes, ou seja: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Os princípios são normas dotadas de positividade, que determinam condutas obrigatórias e impedem a adoção de comportamentos incompatíveis.

Servem, também, para orientar a correta interpretação das normas isoladas, indicar, dentre as interpretações possíveis diante do caso concreto, qual deve ser obrigatoriamente adotada pelo aplicador da norma, em face dos valores consagrados pelo sistema jurídico.

Ensina Di Pietro¹², ao tratar da importância dos Princípios no âmbito do Direito Administrativo:

Sendo o Direito Administrativo de 'elaboração pretoriana' e não codificado, os princípios representam papel relevante nesse ramo do direito, permitindo à Administração e ao Judiciário estabelecer o necessário equilíbrio entre os direitos dos administrados e as prerrogativas da Administração.

Os Princípios Constitucionais desempenham um papel fundamental como reflexo normativo, conforme já se observou. Em outros termos, pode-se dizer que estes se traduzem juridicamente, desde a base do ordenamento jurídico, como verdadeiros instrumentos de implementação e proteção de valores historicamente consagrados na maioria dos sistemas normativos.

Em outras palavras, são postulados fundamentais que inspiram o modo de agir da Administração Pública e de seus entes.

Sobre a Administração Pública incidem diversos princípios expressamente previstos em diferentes partes do texto constitucional, como é o caso dos princípios contidos no art. 5º e, mais diretamente, dos princípios contidos no artigo 37, caput, especificamente direcionados para a Administração Pública em todas as suas formas e ações, como veremos a seguir.

O artigo 37 da Constituição Federal dispõe que:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]

3.1.1 Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade vem definido no inciso II do art. 5.º da Constituição Federal quando nele se faz declarar que: "Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei".

No âmbito exclusivo da Administração Pública, este princípio significa que a administração pública só poderá agir segundo as determinações legais.

Celso Antônio Bandeira de Mello¹³ diz que:

¹²DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo, Jurídico Atlas, 2003.

¹³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 1998.

[...] é o fruto da submissão do Estado à lei. É em suma: a consagração da idéia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de comandos complementares à lei.

O princípio da legalidade é um dos sustentáculos do Estado Democrático de Direito. Segundo lição de Hely Lopes Meirelles¹⁴:

A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei.

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa 'poder fazer assim'; para o administrador público significa 'dever fazer assim'.

(...) Além de atender à legalidade, o ato do administrador público deve conformar-se com a moralidade e a finalidade administrativas para dar plena legitimidade à sua atuação. Administração legítima só é aquela que se reveste de legalidade e probidade administrativas, no sentido de que tanto atende às exigências da lei como se conforma com os preceitos da instituição pública.

3.1.2 Princípio da Impessoalidade

O princípio da impessoalidade na Administração Pública pode ser definido como aquele que determina que os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário.

Este princípio caracteriza-se pela objetividade e neutralidade da atuação da Administração Pública tendo por único propósito legal o atendimento do interesse público.

O princípio da impessoalidade impõe ao agente público, no desempenho da função estatal, um comportamento sempre objetivo, neutro e imparcial, isto é, imune aos seus liames de caráter pessoal, subjetivo ou partidário, procurando o

¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo brasileiro. Cit., 21 ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero e José Emmanuel Burle Filho. Malheiros, p. 85-87.

atendimento dos interesses de todos e não de determinados grupos, facções ou indivíduos.

Conforme preceitua Carvalho Filho: “O princípio objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica.”

Segundo este mesmo doutrinador, deve haver um nexo entre a atividade e o fim, devendo ser evitado o desvio de finalidade.

Em outras palavras, este princípio impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal que é aquele que a norma indica.

3.1.6 Princípio da Moralidade

O princípio da moralidade impõe ao administrador que suas condutas sejam respaldadas por preceitos éticos.

A atividade administrativa não dispensa a presença da moral comum na realização de seus atos.

O administrador público deve submeter-se aos valores morais para a consecução do interesse coletivo.

O artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, prevê a possibilidade de anulação de atos lesivos à moralidade administrativa.

O agente administrativo não pode desprezar o elemento ético de sua conduta, de modo que ele deve adicionar ao seu comportamento funcional o agir padrão da coletividade, considerando os valores e princípios da vida secular, tem o dever de agir com honestidade, boa conduta, bons costumes, equidade e justiça.

A decisão do agente público deve atender aos conceitos éticos e morais da sociedade.

A sociedade brasileira repudia a corrupção e a impunidade dos corruptos; o enriquecimento ilícito dos agentes públicos; exigência ou solicitação e recebimento de propinas para o atendimento dos pleitos legítimos dos particulares junto à Administração; tráfico de influências; sectarismo da conduta de agentes públicos, privilegiando interesses pessoais no trato da coisa pública, dentre outras práticas consideradas imorais.

Sendo assim, o administrador público, na prestação de atividade administrativa tem o dever constitucional de se pautar pela ética, ou seja, sem violar a moral vigente na sociedade. A esse dever corresponde o direito público subjetivo de todo o cidadão ao trato ético da coisa pública, ou seja, todo o cidadão tem direito à administração honesta e moral.

Dentro deste contexto, a legalidade deve ser compreendida como legalidade ética, isto é, legalidade sempre associada a moral na gestão da coisa pública.

3.1.7 Princípio da Publicidade

Entende-se pelo princípio da publicidade o acesso do público aos dados das atividades da administração de forma a conferir transparência a gestão da coisa pública e permitir o seu controle interno e externo.

É o instrumento pelo qual a Administração Pública torna público, divulgando à sociedade ou informando aos interessados, todo o conteúdo da atividade administrativa.

É através da divulgação dos atos da Administração Pública que se assegura o seu cumprimento, observância e controle; destina-se, de um lado, à produção dos efeitos externos dos atos administrativos visto que existem atos que não se restringem ao ambiente interno da administração porque se destinam a produzir efeitos externos, daí ser necessária a publicidade.

Sendo assim a publicidade dos atos públicos constitui um importante requisito de eficácia dos atos que tenham que produzir efeitos externos. A dispensa será uma exceção, e somente será admitida nas situações de sigilo expressamente contempladas na Constituição, quando for indispensável à defesa da intimidade ou ao interesse social (art. 5º, inciso LX da CF) ou imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, inciso XXXIII da CF).

3.1.8 Princípio da Eficiência

Acrescentado aos princípios constitucionais da administração pública pela emenda nº 19/98, o princípio da eficiência tem por escopo a exigência de resultados

positivos para o serviço público, além de exigir um satisfatório atendimento às necessidades dos administrados.

Este princípio deve limitar a discricionariedade do Administrador, levando-o a escolher a melhor opção. Eficiência é a obtenção do melhor resultado com o uso racional dos meios. Atualmente, na Administração Pública, a tendência é prevalência de um controle de resultados.

Desta forma este princípio visa garantir maior qualidade na atividade pública e na prestação de serviços públicos o que representa uma obrigação para o agente público de agir com eficácia real e concreta.

Em síntese este princípio significa que o administrador deve desempenhar sua atividade administrativa com a máxima diligência, a idéia diz respeito, portanto, à conduta do agente.

3.2 Princípios da licitação

Incontestavelmente, a Licitação sempre estará sujeita aos Princípios Constitucionais, sob pena de ser considerado inválido todos os procedimentos.

O artigo 3º da Lei 8.666 estabelece que:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Além dos Princípios acima citados, o processo licitatório também se subordina aos seguintes Princípios¹⁵:

1- Procedimento Formal: Significa que a licitação está vinculada às prescrições legais que regem em todos os seus atos e fases. Não só a lei, mas regulamentos, as instruções complementares, e o edital, pautam o procedimento da licitação, vinculando a Administração e os licitantes a todas as suas exigências,

¹⁵ Licitação. Disponível em:

http://64.233.163.132/search?q=cache:-Yw7NCfs9GsJ:cei.edunet.sp.gov.br/Arquivos/LICITACAO_apostila.doc+licita%C3%A7%C3%A3o+conceito+finalidades+princ%C3%ADpios+e+objeto&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br

Aceso em 18 de abril de 2010 as 11:09hs.

desde a convocação dos interessados até a homologação do julgamento, e conseqüentemente o contrato.

2- Igualdade entre os Licitantes: É o princípio primordial da licitação, previsto na própria Constituição da República, pois não pode haver procedimento seletivo com discriminação entre participantes, ou com cláusula do Edital que afastem eventuais proponentes qualificados ou os prejudiquem no julgamento.

3- Vinculação ao Edital: significa que estabelecida às regras no Edital, tornam-se obrigatórias para aquele certame, durante todo o procedimento, tanto para a Administração quanto para todos os licitantes.

4- Julgamento Objetivo: É princípio de toda licitação que seu julgamento se apóie em fatores concretos, pedidos pela Administração, em confronto com o ofertado pelos licitantes, dentro dos parâmetros fixados no Edital. Este princípio afasta o discricionarismo na escolha das propostas, obrigando a Comissão de Julgamento a se ater ao critério prefixado pela Administração, levando sempre em consideração o interesse do serviço público. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no Edital.

5- Adjudicação compulsória ao vencedor: A adjudicação compulsória ao vencedor é princípio irrelegável no procedimento licitatório. Vencido a licitação, nasce para o vencedor o direito subjetivo à adjudicação. O direito do vencedor limita-se à adjudicação, e não a contratação imediata, visto que a Administração pode Revogar ou Anular a licitação, ou adiar a contratação, quando sobrevenham motivos de interesse público. A Administração não pode contratar com outrem que não seja o adjudicatário, como também não pode anular, revogar ou protelar indefinidamente a contratação sem justa causa.

4 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ÂMBITO MUNICIPAL

No âmbito Municipal, podemos dizer que a Administração Pública é o conjunto de órgãos integrados na estrutura administrativa da Prefeitura e das Secretarias Municipais.

A Constituição Federal dispõe em seu artigo 29 que:

O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em 2 turnos, com o interstício mínimo de 10 dias, e promulgada por 2/3 dos membros da câmara municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na constituição federal e na constituição do respectivo estado.

A administração Municipal se dará sob o respaldo do Plano Diretor do Município que é um instrumento básico que estabelece diretrizes para o seu desenvolvimento, mediante o controle de despesas, planejamento orçamentário, política salarial, desenvolvimento de pessoal e todas as demais questões que determinem o crescimento do Município.

A Constituição Federal de 1988 estabelece competências no âmbito Municipal. Vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

De acordo com Hely Lopes¹⁶:

[...] podemos afirmar que serviços da competência municipal são todos aqueles que se enquadrem na atividade social reconhecida ao Município, segundo o critério da predominância de seu interesse em relação às outras entidades estatais.

4.1 Administração Pública no Município de Juiz de Fora

No Município de Juiz de Fora, a prefeitura possui uma estrutura organizacional que representa a ordenação e agrupamento de atividades e recursos de uma Organização, visando ao alcance de objetivos e resultados estabelecidos em sua Lei Orgânica.

A prefeitura conta com órgãos da Administração Direta, chefiadas pelos Secretários e estruturadas com a finalidade de assessorar o Prefeito em cada campo de atuação da Administração Pública Municipal.

As secretarias definem, ao seu nível, as diretrizes políticas e os programas relativos à sua área de atuação e estabelecem as diretrizes técnicas para a execução das atividades.

Elas articulam-se entre si e com órgãos e entidades federais, estaduais e de outros Municípios para atingirem suas finalidades.

Da mesma forma, existem em nosso município órgãos da Administração Indireta. Estes órgãos formam um conjunto de entidades dotadas de personalidade jurídica que integram o poder executivo e têm funções e responsabilidades setoriais definidas. Cada uma é vinculada à secretaria em cuja área de competência se enquadre as suas finalidades.

A administração indireta é composta por empresas públicas, autarquias, fundações e sociedade de economia mista.

A administração no âmbito municipal, da mesma forma, se submete ao regime previsto na Lei 8.666/93, devendo a Administração Municipal observar as regras e princípios da licitação antes de contratar.

No caso específico de transporte de passageiros a taxímetro em Juiz de Fora, a licitação é realizada com base nas Leis nº 6612/84, 8.666/93 e 8.987/95,

¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo brasileiro. Cit., 21 ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero e José Emmanuel Burle Filho. Malheiros, p. 117.

observando o disposto na Lei Municipal e demais condições fixadas no Edital de licitação.

4.2 Permissão para exploração de serviço de taxi no Município

A permissão para condução de uma delegação de serviço público, regida pela Constituição Federal, pela Lei de Concessões (Lei nº 8.987/95) e especialmente pela Lei Orgânica do Município, deve sempre ser consentida por meio de licitação pública (Lei nº 8.666/93).

A Lei nº 6.612 de 16 outubro de 1984, dispõe sobre o serviço de táxis no Município de Juiz de Fora. De acordo com a lei o serviço se dará mediante permissão concedida pelo Município. O artigo 2º estabelece que a “permissão para exploração do serviço de táxi somente será outorgada a profissionais autônomos, mediante concorrência público ou transferência, na forma do disposto nesta Lei.”

A mesma Lei esclarece que permissão é um ato administrativo unilateral, discricionário e precário, pelo qual o Município, mediante termo de compromisso e responsabilidade, outorga ao particular a execução do serviço de táxi, observadas as prescrições legais e regulamentares.

Recentemente o Município de Juiz de Fora abriu processo licitatório para permissão de exploração de serviço de taxi. De acordo com o previsto no edital, os interessados tinham prazo para entrega das propostas até o dia 9 de fevereiro de 2010, data marcada para a abertura da licitação.

Para participar do processo licitatório, alguns requisitos foram exigidos. O candidato não poderia ser ex-permissionário do serviço de táxi ou ex-motorista auxiliar que teve sua permissão ou registro de condutor cassado no serviço de transporte individual ou coletivo de passageiros nos últimos dez anos, a contar da data de publicação do edital. Também não seria aceito na licitação o ex-permissionário que tenha transferido sua permissão nos últimos cinco anos.

Outros critérios também foram observados, tais como, ano de fabricação do veículo, capacidade do motor, disponibilidade do porta-malas, experiência na função, efetivo exercício como motorista de táxi em Juiz de Fora, tempo de Carteira Nacional de Habilitação e comprovação de inexistência de infração grave ou gravíssima.

Foram exigidos, como requisitos indispensáveis do veículo, no caso de táxi convencional, quatro portas, potência mínima de 65 cavalos, porta-malas com capacidade de 260 litros, máximo de oito anos de fabricação e cinco lugares.

Conforme previsto no edital, o particular que cumprisse rigorosamente todos os requisitos seria classificado até o número de vagas pré-estabelecidas e dentre os classificados em ordem decrescente as melhores propostas técnicas receberiam a outorga de permissionários para exploração do referido transporte.

O edital previu a permissão para 50 novos táxis, cinco deles adaptados para pessoas com deficiência que utilizam cadeira de rodas. Com o processo licitatório, a frota de 433 veículos, passará a 483. Previu ainda o edital que a permissão será concedida por 16 anos e poderá ser prorrogada pelo Município uma única vez por igual período¹⁷.

4.3 A confiabilidade do Poder Público Municipal no processo licitatório para permissão de exploração do serviço de taxi

O processo licitatório depende muito da confiabilidade do Poder Público que por sua vez, anda bastante desacreditado, frente aos constantes escândalos de corrupção que o envolvem. Desta feita, resta sempre uma desconfiança quanto a questão da transparência ou publicidade e impessoalidade.

Não é incomum depararmos com situações que evidenciam esta desconfiança.

Nossos Tribunais já julgaram uma Ação Civil Pública em que o Município fora acusado de que os serviços de táxi estariam sendo explorados neste Município sem prévia licitação. Vejamos:

Ação Civil Pública - Serviços de Táxi - Exploração Sem Licitação

Juiz(a): Dr. Marcus Vinícius Mendes do Valle

Comarca: Contagem

Vistos, etc.

1 – Relatório

Trata-se de AÇÃO CIVIL PÚBLICA ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS contra o MUNICÍPIO ... MINAS GERAIS, alegando, em síntese, que os serviços de táxi estariam sendo explorados neste Município sem prévia licitação

¹⁷ Fonte: <http://www.pjf.mg.gov.br/noticias/view.php?modo=link2&idnoticia2=22877>

desde 1995, ferindo, desta forma as normas do artigo 175 da CF e Lei Federal 8.987/95. Postulou a condenação do Município a "OBRIGAÇÃO DE FAZER, consistente na PUBLICAÇÃO do edital a que se refere o artigo 5º da Lei 8.987/95 e TERMINAR o procedimento licitatório no prazo máximo de 03 (três) meses, como antecedente necessário de toda e qualquer futura outorga de permissão de serviço público de transporte de táxi" (...)

Quanto à alegação de violação do 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 de 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 emergência transitória. (...)

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.'(...) 17. Da mesma forma, também não nos parece violado o Princípio da Impessoalidade (art. 37 da Carta da República). Esse '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, 200, p. 71). (...) 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. 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." (voto do relator)

(...)

Já o Egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em diversas decisões, vem entendendo tratar-se de hipótese de permissão de serviço público, verbis:

"Número do processo:

Relator: WANDER MAROTTA

Data do acórdão: 01/03/2005

Data da publicação: 06/04/2005

Ementa:

BHTRANS - PERMISSÃO PARA CONDUÇÃO DE TÁXI - CADASTRAMENTO DE MOTORISTA AUXILIAR - NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DAS NORMAS EM VIGOR - BOA CONDUTA SOCIAL. A outorga de permissão para exploração de serviço público, é ato discricionário e precário da Administração. Não é ilegal a imposição de regras e requisitos ao cadastramento de condutor auxiliar, efetivada em Portaria emitida para regulamentar a permissão de serviço público de transporte de passageiros por táxi. Não se pode confundir a presunção constitucional de inocência com o requisito de boa conduta social ou de bons antecedentes para a seleção de candidatos permissionários de serviço público. (...)

Não há quem possa refutar que os serviços de táxi são prestados, singularmente, aos administrados, qual seja, ao público em geral, segundo a sua necessidade.

Presente, portanto, o primeiro requisito para consubstanciação de serviço público à luz da doutrina citada.

Mister, entretanto, a aferição do segundo requisito.

Estaria, então, a autonomia de táxi inserida no regime de direito público?

Num primeiro exame, poder-se-ia entender que o artigo 175 da CF não teria explicitado quais serviços estariam submetidos ao regime de permissão e concessão e que, por isso, os serviços de táxi não estariam submetidos a tais instrumentos de delegação.

Entretanto, uma leitura sistemática do referido dispositivo e seus incisos revela entendimento diverso:

(...) Soma-se a isso a decisão do Egrégio Superior Tribunal de Justiça no julgamento do RMS de 12.05.94, onde restou clara a admissão de que os serviços de táxi são públicos e de que o controle tarifário está inserido no âmbito do poder discricionário da Administração Pública (...)

(...)

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais já chegou a julgar o tema, verbis:

"MANDADO SEGURANÇA - SERVIÇO MUNICIPAL DE TÁXI - LICITAÇÃO PÚBLICA - NECESSIDADE DE PERMISSÃO PARA O SERVIÇO PÚBLICO - PUBLICAÇÃO DO EDITAL - ATO DISCRICIONÁRIO 'INTERNA CORPORIS' DA AUTORIDADE - AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE - A licitação pública é obrigatória para a permissão de serviço de táxi e a publicação do edital estabelecendo os critérios constitui ato administrativo "interna corporis", esse infenso ao exame do Judiciário" (7ª CC, Apelação Cível nº ..., Rel. Des. BELIZÁRIO DE LACERDA, j. 09.11.2004, "DJ"

02.02.2005)." (g. n.)

Assim, inviável impor-se, ao Município a obrigação de fazer de fixar prazo para publicação de editais de licitação para outorga de permissões de táxi, pelas razões jurídicas acima expostas.

2.1.4 - Da Parcial Procedência e da Tutela Específica

Entretanto, como já acima fixado no item 2.1 da presente sentença, houve parcial procedência do pleito Ministerial, quando se reconhece, nesta decisão, o dever do Município de somente outorgar autonomias de táxi através de prévia licitação, o que não vinha sendo cumprido pelo requerido, embora seja fato que em alguns casos por imposição de respeitáveis decisões judiciais, devidamente fundamentadas, nos feitos mencionados nos autos.

Entretanto, cumpre salientar que à Autoridade Pública impõe-se, por força do artigo 37 da Constituição Federal, o cumprimento dos princípios ali encartados, sobretudo, na permissão ou concessão de serviços públicos, sob pena, inclusive, de incorrer em eventual improbidade administrativa.

Nesse passo, consoante dispõe o artigo 461 do CPC:

"Art. 461. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou, se procedente o pedido, determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento." (g. n.)

Desta forma, diante da parcial procedência referida, tenho como providência que assegurará o resultado prático pretendido no artigo 175 da CF a fixação de obrigação de não fazer consistente em impor-se ao Município que não outorgue permissões de táxi, em seu Território, sem prévia licitação pública, ressalvados, no entanto, como já explanado acima, os eventuais direitos adquiridos por terceiros que não tenham sido parte nesta ação.

3 – Conclusão

Ante o exposto, julgo parcialmente procedente a presente ação civil pública nº, **ratificando parcialmente os efeitos da cautelar, para determinar ao Município que se abstenha de proceder a toda e qualquer futura outorga de permissões de táxi, sem prévia licitação**, ressalvados os eventuais direitos adquiridos de terceiros, julgando extinto o processo, com julgamento de mérito, nos termos do inciso I, artigo 269 do CPC c/c artigo 461 do Código de Processo Civil.

Sem custas e sem honorários, nos termos do artigo 18 da Lei 7.347/85.

P. R. I.

Contagem, 29 de maio de 2007

Marcus Vinícius Mendes do Valle

Juiz Titular da 2ª Vara da Fazenda

Pública Municipal de Contagem (Destacamos)

Conforme pode ser observado, o assunto, apesar de polêmico, já está dirimido, devendo a administração pública respeitar a determinação legal de licitar.

No caso do processo de permissão ocorrido em nosso Município, vemos que a administração pública respeitou todas as exigências da lei, sendo assim é de se confiar no processo licitatório, além disso, conforme demonstrado ainda que de

forma sucinta, o processo licitatório é bastante complexo e dotado de extrema rigidez, não havendo grandes brechas para fraude.

Além disso, houve o acompanhamento e gerenciamento do processo licitatório por representantes dos taxistas de Juiz de Fora e durante o processo não foi observada nenhuma irregularidade.

CONCLUSÃO

Conforme foi amplamente demonstrado, antes da Administração Pública realizar uma contratação, é aberto um processo licitatório que deve respeitar rígidos princípios como o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Da mesma forma a concessão e permissão de Serviço Público precede de licitação. Assim quando a Administração Pública concede permissão para exploração de serviço de taxi, primeiramente ocorre a licitação, devendo ser minuciosamente observadas todas as regras sob pena de invalidação do ato.

Obviamente existem casos em que a administração publica age de forma inadequada, privilegiando determinadas pessoas, neste caso o ato deve ser investigado e até mesmo levado ao judiciário, como no caso apresentado neste trabalho em que determinado município concedeu permissão para exploração de serviço de taxi sem abertura de processo licitatório.

Diante disto podemos concluir que este procedimento ainda é confiável.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

Atos administrativos. Disponível em:

www.webjur.com.br/...Administrativo/Atos_Administrativos.htm.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

Concessões e Permissões de Serviços Públicos. Disponível em: http://www.webjur.com.br/doutrina/Direito_Administrativo/Concess_o_e_Permiss_o.htm.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo, Jurídico Atlas, 2003.

GONZAGA, Luís de. Direito Administrativo - Administração Pública. Disponível em: www.euvoupassar.com.br/visao/.../completa.php?id...

<http://www.pjf.mg.gov.br/noticias/view.php?modo=link2&idnoticia2=22877>

Licitação. Disponível em:

<http://64.233.163.132/search?q=cache:->

[Yw7NCfs9GsJ:cei.edunet.sp.gov.br/Arquivos/LICITACAO_apostila.doc+licita%C3%A7%C3%A3o+conceito+finalidades+princ%C3%ADpios+e+objeto&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://64.233.163.132/search?q=cache:-Yw7NCfs9GsJ:cei.edunet.sp.gov.br/Arquivos/LICITACAO_apostila.doc+licita%C3%A7%C3%A3o+conceito+finalidades+princ%C3%ADpios+e+objeto&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br).

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo brasileiro. Cit., 21 ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero e José Emmanuel Burle Filho. Malheiros.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 1998.

O Conceito de Serviço Público. Disponível em: <http://pt.shvoong.com/law-and-politics/1659614-conceito-servi%C3%A7o-p%C3%BAblico/>

Resumo de direito administrativo. Disponível em: <http://www.ebah.com.br/resumo-de-direito-administrativo-pdf-a35106.html>.