



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Procedimento Administrativo n.º:** MPMG-0024.13.010768-3

**Representado:** Município de Dionísio

**Objeto:** Inconstitucionalidade de dispositivos da Lei n.º 429/2007

**Espécie:** Recomendação (que se expede)

---

Lei Municipal. Concessão de serviço público. Táxi.  
Transferência. Inconstitucionalidade.

**Excelentíssimo Prefeito Municipal,**

## **1 Relatório**

A Promotora de Justiça da Comarca de São Domingos do Prata, Dra. Ana Lúcia d'Agosto Oliveira, no uso de suas atribuições institucionais, representou acerca da inconstitucionalidade do artigo 8º da Lei n.º 429/2007, do Município de Dionísio, que institui o serviço municipal de transporte de passageiros por meio de táxi e dá outras providências.

Juntou documentos de fls. 04/08.

Analisados os dispositivos da referida lei municipal, constatou-se a inconstitucionalidade dos mesmos.

Assim, esta Coordenadoria, antes de utilizar a via do controle concentrado e abstrato da constitucionalidade das leis e atos normativos perante o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, resolve expedir a presente RECOMENDAÇÃO a Vossa Excelência, objetivando, com isso, que o próprio Poder elaborador da norma impugnada dê solução ao caso, exercendo seu poder de autocontrole da constitucionalidade, tudo nos termos a seguir.

---



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

## 2 Das fundamentações jurídicas

### 1.1 Do texto legal hostilizado

Eis os dispositivos legais fustigados:

**LEI N° 429/2007**

*Institui o serviço municipal de transporte de passageiros por meio de veículos de aluguel (táxi), estabelece normas para a sua regulamentação e concessão e contém outras providências.*

[...]

Art. 5º - As concessões para exploração do serviço serão outorgadas pelo prazo de 15 (quinze anos), renováveis por igual período, mediante fixação de preços mínimos por Decreto do Poder Executivo e outorga pelo critério de maior oferta.

[...]

Art. 8º. A concessão somente poderá ser transferida para terceiro interessado após três anos de vigência do contrato de concessão, mediante requerimento do concessionário;

Art. 9º - O requerimento de que trata o artigo anterior instituirá processo administrativo, conduzido por comissão especial nomeada exclusivamente para esse fim, que opinará pelo deferimento ou indeferimento da transferência, cabendo a decisão final ao Prefeito Municipal.

Art. 10º - O novo concessionário que adquirir a concessão somente poderá transferi-la novamente após três anos de sua aquisição, observadas as mesmas normas constantes dos artigos 8º e 9º.

[...]

Como se infere da transcrição dos dispositivos legais hostilizados, é evidente, na espécie, a *inconstitucionalidade*, tendo em vista que o referido texto de lei viola dispositivos das Constituições da República e do Estado, como se demonstrará na sequência.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

1.2 Lei Municipal. Concessão de serviços públicos. Táxi. Regularização das concessões feitas sem licitação. Transferência de titularidade. Precedentes do STF. Competência concorrente. Impossibilidade de ampliação por norma municipal das hipóteses de dispensa da licitação. Inconstitucionalidade formal e material.

De fato, os artigos 5º, 8º, 9º e 10º da Lei do Município de Dionísio n.º 429/2007 padecem do vício de *inconstitucionalidade*. Se não, vejamos.

Dispõe o artigo 175 da Constituição da República:

Art. 175 - 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.

A Constituição do Estado de Minas Gerais, por seu turno, estabelece:

Art. 10 - Compete ao Estado:

[...]

XIV - suplementar as normas gerais da União sobre:

b) licitação e contrato administrativo na administração pública direta e indireta.

Art. 13 - A atividade de administração pública dos Poderes do Estado e a de entidade descentralizada se sujeitarão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e razoabilidade.

[...]

Art. 14 - [...]

§ 7º - As relações jurídicas entre o Estado e o particular prestador de serviço público em virtude de delegação, sob a forma de concessão, permissão ou autorização, são regidas pelo direito público.

Art. 15 - Lei estadual disciplinará o procedimento de licitação, obrigatório para a contratação de obra, serviço, compra, alienação, concessão e permissão, em todas as modalidades, para a administração pública direta, autárquica e fundacional, bem como



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

para as empresas públicas e sociedades de economia mista. (Redação dada pela Emenda à Constituição n.º 43, de 13/06/2001)

Art. 170 - A autonomia do Município se configura no exercício de competência privativa, especialmente:

[...]

VI - organização e prestação de serviços públicos de interesse local, diretamente ou sob regime de concessão, permissão ou autorização, incluindo o transporte coletivo de passageiros, que tem caráter essencial.

Parágrafo único - No exercício da competência de que trata este artigo, o Município observará a norma geral respectiva, federal ou estadual.

Inicialmente, é importante salientar que o transporte coletivo, por se tratar de serviço público, deve ser prestado, diretamente ou através de concessão e permissão, obrigatoriamente antecedidas por certame licitatório, de acordo com as Constituições da República e do Estado de Minas Gerais.

Conclui-se que os serviços públicos não integram o âmbito da livre iniciativa dos particulares, e não se regem pelos artigos 170 a 174 da Constituição da República, mas sim, pelo artigo 175. Portanto, veda-se aos particulares prestar o serviço que compete à entidade pública sem que haja concessão ou permissão por esta.

Destarte, a delegação, nas concessões e permissões de serviços públicos, será sempre precedida de licitação, como enfatiza Celso Antônio Bandeira de Mello:

A existência da pertinente autorização legislativa produzida nas distintas esferas competentes (federal, estadual, municipal e distrital), como é óbvio, não libera a Administração para escolher, a seu líbido, o concessionário que deseje. Deverá proceder a uma licitação a fim de



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

que se apresentem os interessados, selecionando-se aquele que oferecer condições mais vantajosas.<sup>1</sup>

Como é cediço, a licitação é o antecedente necessário do contrato administrativo:

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos<sup>2</sup>.

Com efeito, duas são as finalidades da licitação: em primeiro lugar, proporcionar ao licitante a escolha da proposta mais vantajosa, vale dizer, a que melhor atende aos interesses desta, e, em segundo lugar, dar igual oportunidade aos que desejam contratar com essas entidades, consoante estabelece o art. 3º da Lei federal n.º 8.666/93, com alterações introduzidas pela Lei, também federal, n.º 8.883/94 [...].

Pois bem.

Da leitura do artigo 5º da Lei n.º 429/2007, do Município de Dionísio, é possível verificar que a prorrogação automática das concessões, sem que se realize novo procedimento de licitação, malhere o disposto nos artigos 10, 13, 14, 15 e 170, todos da CE/89 e o artigo 175 da CR/88. Vê-se, ademais, a violação do princípio da isonomia/impessoalidade administrativa, eis que se discriminam aqueles que já são

---

<sup>1</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 7. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 1995. 616p. p. 433.

<sup>2</sup> MEIRELLES. Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 1994, pág. 247



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

concessionários (art. 5º) em relação a eventuais novos concessionários do serviço de táxi.

Infere-se dos artigos 8º, 9º e 10º da Lei do Município de Dionísio n.º 429/2007 a possibilidade de transferência das concessões de serviço de táxi a terceiros, dispensado o processo licitatório, malferindo, às escancaras, os artigos 10, 13, 14, 15 e 170 da CE/89 e o artigo 175 da CR/88.

Verifica-se, ademais, que a escolha do novo concessionário cabe ao titular primevo, o que permite o comércio de placa de táxis, ainda que se exija a anuência do Prefeito Municipal. Há, pois, nítido desvio do cumprimento da regra que exige a prévia licitação para a contratação com o poder público.

Além da burla ao princípio da obrigatoriedade de licitação, há violação do princípio da isonomia/impressoalidade administrativa. Com efeito, macula-se tal princípio, uma vez que a escolha do novo cessionário é facultada ao primevo concessionário do serviço de táxi, alijando-se da disputa outros cidadãos do Município de Dionísio que teriam condições de preencherem os requisitos a serem fixados em imprescindível edital de licitação.

Daí que, uma vez vigentes e eficazes os artigos 8º, 9º e 10 da Lei n.º 429/2007, restará malferido o princípio da igualdade na contratação com o Poder Público, eis que para alguns concessionários, o contrato com o Poder Público prescinde de licitação:

Ora, o administrador público deve pautar-se em suas condutas na Constituição e nas leis, para garantir o princípio da legalidade e o da igualdade de possibilidades de contratar com o Poder Público. Dessa



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

forma, exigível sempre é a realização do procedimento licitatório, com o fim de afastar o arbítrio e o favorecimento.<sup>3</sup>

Nesta linha de pensamento, o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

Recurso extraordinário - Ação direta de inconstitucionalidade de artigos de lei municipal - **Normas que determinam prorrogação automática de permissões e autorizações em vigor, pelos períodos que especifica** - Comandos que, por serem dotados de abstração e não de efeitos concretos, permitem o questionamento por meio de uma demanda como a presente - Prorrogações que efetivamente vulneram os princípios da legalidade e da moralidade, por dispensarem certames licitatórios previamente à outorga do direito de exploração de serviços públicos - Ação corretamente julgada procedente - Recurso não provido.<sup>4</sup> (grifos nossos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 42 E 43 DA LEI COMPLEMENTAR N. 94/02, DO ESTADO DO PARANÁ. DELEGAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO POR AGÊNCIA DE "SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DE INFRA-ESTRUTURA". MANUTENÇÃO DE "OUTORGAS VENCIDAS E/OU COM CARÁTER PRECÁRIO" OU QUE ESTIVEREM EM VIGOR POR PRAZO INDETERMINADO. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 37, INCISO XXI; E 175, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, INCISOS I E IV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. [...] 3. O texto do artigo 43 da LC 94 colide com o preceito veiculado pelo artigo 175, caput, da CB/88 - "[...] 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". 4. **Não há respaldo constitucional que justifique a prorrogação desses atos administrativos além do prazo razoável para a realização dos devidos procedimentos licitatórios. Segurança jurídica não pode ser confundida com conservação do ilícito.** 5. Ação direta julgada parcialmente

<sup>3</sup> MORAES. Alexandre de. *Direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 836p. p. 338.

<sup>4</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 422.591 Rio de Janeiro, Rel. Min. Dias Toffoli. Plenário. Julgamento em 1º.12.2010. DJe de 11.3.2011.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

procedente para declarar inconstitucional o artigo 43 da LC 94/02 do Estado do Paraná.<sup>5</sup> (grifos nossos)

E, ainda, o STJ:

ADMINISTRATIVO - MANDADO DE SEGURANÇA - LICITAÇÃO - PERMISSÃO TÁXI - AUSÊNCIA - DIREITO LÍQUIDO E CERTO - INEXISTÊNCIA. 1. Inexiste o alegado direito líquido e certo, porquanto não comporta dúvida alguma sobre a necessidade de Licitação para permissão da atividade de prestação de transporte por taxímetro. 2. A atividade de prestação de transporte por taxímetro é um serviço público e, como tal, necessita, para ser delegado ao particular, Licitação, nos moldes previstos na Lei n. 8.987/95. 3. *In casu*, não se pôde delegar diretamente, sem Licitação, a atividade de exploração de transporte por taxímetro sem Licitação ao particular, como fez *in casu*, sendo nula a transferência assim realizada. 4. Como muito bem pontuou o parecer do MPF: Com efeito, consoante o art. 175 da Constituição Federal/88, incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de Licitação, a prestação de serviços públicos. Na mesma esteira, a Lei de Regência das Concessões e Permissões (Lei nº 8.987/95) também impõe a realização de Licitação para a ocorrência de permissão. Ora, a redação do art. 175 da CF/88 não abre espaço para a almejada permissão do serviço de transporte para a exploração de táxi SEM o prévio procedimento licitatório; ao contrário, a convalidação de tais permissões SEM observância das formalidades exigidas, pela Administração Pública (que, frise-se, deve compromisso maior com os princípios da legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência), vem justamente de encontro à finalidade constitucional conferida ao regime da Licitação pública, que visa propiciar igualdade de condições e oportunidades para todos os que querem contratar obras e serviços com a Administração, além de atuar como fator de transparência e moralidade dos negócios públicos. 5. Precedentes: AROMS 15688/RJ Rel. Min. Francisco Falcão, DJ. 20.10.2003 e REsp 623197/MG Rel. Min. José Delgado, DJ 8.11.2004. Recurso ordinário improvido.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3521/PR, Rel. Min. Eros Grau. Pleno. Julgamento em 28.9.2006.

<sup>6</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 19.091/DF, Rel. Min. Humberto Martins. Segunda Turma. Julgamento em 4.10.2007. DJ de 17.10.2007.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Vale registrar que o egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais reiteradamente julga inconstitucionais dispositivos de leis municipais, que à semelhança dos artigos em apreço, permitem concessões ou permissões de serviço de táxi feitas sem o devido processo licitatório:

EMENTA: INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO - REJEIÇÃO - MUNICÍPIO DE DIVINÓPOLIS - PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE PÚBLICO - TÁXI - DISPOSITIVO DE LEI QUE EXCLUI DA NECESSIDADE DE PRÉVIO PROCEDIMENTO DE LICITAÇÃO AQUELES QUE JÁ PRESTAVAM SERVIÇO ANTES DO ADVENTO DA LEI - VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 37 E 175 DA CR/88 E ART. 15 DA CEMG.

- No juízo de prelibação, basta que a Turma Julgadora, visualizando a possibilidade de se declarar a inconstitucionalidade, submeta à apreciação do Órgão Especial para fins de cumprimento da Súmula Vinculante n. 10 do STF.

- Com o advento da Constituição da República de 1988, o Processo de Licitação passou a ser indispensável àqueles que pretendem contratar obras e serviços com a Administração Pública, a fim de garantir-lhes a igualdade de condições e oportunidades. Significa dizer, nos termos do art. 175 da CR/88, pretendeu o legislador constituinte submeter os interessados à permissão/ concessão, à seleção prévia, mediante procedimento licitatório, determinação esta ratificada pela Lei nº 8.987/95.

- Sendo o transporte de táxi um serviço público, de caráter essencial, a delegação somente se fará mediante processo licitatório, como expressamente prevê o caput, do art. 175 da CR/88 ao mencionar "sempre através de licitação", perdendo o dispositivo em exame sua eficácia por não suprir condição exigida pela Constituição da República de 1988.

- A excepcionalidade criada pelo art. 70 da Lei n. 3.955/96 do Município de Divinópolis privilegia particulares em detrimento do



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

interesse público, sendo flagrante sua inconstitucionalidade por violar o art. 37, caput, e art. 175, caput, da CR/88 e art. 15 da CEMG.<sup>7</sup>

Lado outro, de se ver que a lei em voga também se afigura inconstitucional por criar, por vias transversas, hipótese de dispensa de licitação para além das situações previstas na Lei Federal n.º 8.666/93.

É que, à luz do disposto no art. 22, XXVII, da CR, cabe privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação, aplicáveis às administrações públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

E por normas gerais entendem-se as que traçam critérios de natureza essencial e uniformizadora à disciplina da matéria, a fim de assegurar a observância dos princípios informadores do instituto jurídico por elas regulado:

Como pelas considerações expendidas, conclui-se que a Lei n.º 8.666/93, contém normas gerais, no sentido lato, – que se dissocia do significado coloquial do mesmo termo – toda a autonomia legislativa das unidades federadas foi bastante restringida pelo Constituinte. Em termos práticos, devem essas legislações repetir o que dispôs a Lei n.º 8.666/93, acrescentando-lhe regramentos de caráter integrativo e supletivo, sem nada alterar a sua essência ou conteúdo básico.

Essa visão, que acolhe como constitucional a regulamentação das normas gerais insculpidas na Lei n.º 8.666/93, é a mais correta juridicamente e é também a mais adequada ao interesse público, escopo perpétuo da atividade administrativa.<sup>8</sup>

Destarte, o Município, ao ampliar as hipóteses de dispensa de licitação, com fins de beneficiar os antigos permissionários e concessionários em

---

<sup>7</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade n.º 1.0223.07.221688-8/003, Rel. Des. Silas Vieira. Julgamento em 25.11.2013. DJ de 17.1.2014.

<sup>8</sup> FERNANDES. Jorge Ulisses Jacoby. *Contratação direta sem licitação*. Brasília: Brasília Jurídica, 1997, pág. 31.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

detrimento dos demais administrados, incorreu, também, em vício de inconstitucionalidade nomodinâmica ou formal:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Previsão de estabilidade para servidores de concessionária ou permissionária de serviço público. Lei Municipal. Inconstitucionalidade. Matéria da competência privativa da União. - É inconstitucional lei municipal que cuida de matéria de direito do trabalho e que, de forma diversa da prevista na legislação nacional, trata de licitação e contratação, uma vez que o Município, nesse caso, está invadindo âmbito de competência legislativa privativa da União, ferindo, assim, o dispositivo da Constituição Estadual segundo o qual o Município organiza-se e rege-se por sua Lei Orgânica e demais leis que adotar, observados os princípios da Constituição da República e os da Constituição Estadual.<sup>9</sup>

Impõe-se, pois, pelas vertentes expostas, o reconhecimento da inconstitucionalidade dos artigos 5º, 8º, 9º e 10º, todos da Lei n.º 429/2007, do Município de Dionísio.

### 3 Conclusão

Esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, considerando a inconstitucionalidade da legislação impugnada;

Considerando, outrossim, que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, sendo certo que, para tanto, é seu dever constitucional o combate às leis e atos normativos inconstitucionais, consoante se extrai do art. 129, IV, da Constituição da República/88; art. 120, IV, da

---

<sup>9</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. ADI n.º 1.0000.09.512204-0/000, Rel. Des. José Antonino Baía Borges. Julgamento em 12. 1.2011. DJ de 11.2.2011.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Constituição do Estado de Minas Gerais; art. 25, I, da Lei Federal n.º 8.625/93 e, ainda, dos artigos 66, I, e 69, II, da Lei Complementar estadual n.º 34/94;

Considerando, também, a possibilidade do autocontrole da constitucionalidade pelo próprio Poder Legislativo, na sua condição de canal legítimo para a adequação do sistema infraconstitucional aos ditames constitucionais;

Considerando, por fim, que a *recomendação* é um dos mais úteis instrumentos de atuação do Ministério Público, nos termos do art. 27, I, parágrafo único, e IV, da Lei Federal n.º 8.625/93;

**RECOMENDA** ao Prefeito do Município de Dionísio, nos termos e condições adiante fixados:

a) a **adequação** da redação do artigo 5º da Lei n.º 429, de 17 de dezembro de 2007, do Município de Dionísio, de modo que conste do seu texto o prazo de 18 meses para a feitura de uma nova licitação, com a participação de todos os interessados, inclusive os já cadastrados, vedando-se a prorrogação automática da outorga da concessão após o decurso de 15 anos;

b) a **revogação** dos artigos 8º, 9º e 10º da Lei n.º 429, de 17 de dezembro de 2007, do Município de Dionísio;

Esta Coordenadoria, nos termos do inciso IV, parágrafo único, do art. 27 da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, fixa o prazo de trinta dias, a contar da data do recebimento desta, para que Vossa Excelência cumpra, em sendo esse o entendimento, a presente recomendação, nos termos da disposição anterior .



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Na ocasião, também nos termos do disposto no inciso IV, parágrafo único, do art. 27 da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, requisita diretamente a Vossa Excelência :

- a) divulgação adequada e imediata da presente recomendação;
- b) informações por escrito, no prazo de dez dias, contados a partir do vencimento do prazo de trinta dias acima fixado, sobre o cumprimento ou não da presente recomendação.

Belo Horizonte, 28 de julho de 2014.

MARIA ANGÉLICA SAID  
Procuradora de Justiça  
Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade