



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Procedimento Administrativo n.º: MPMG-0024.12.004434-2

Representado: Município de Viçosa

Objeto: Inconstitucionalidade de dispositivos da Lei municipal n.º 2.345/2013, que revogou a Lei n.º 1.166/1997

Espécie: Recomendação (que se expede)

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

Excelentíssimo Prefeito Municipal,

1 Relatório

O Promotor de Justiça da 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Viçosa, Dr. Spencer dos Santos Ferreira Júnior, no uso de suas atribuições institucionais, representou acerca da inconstitucionalidade de dispositivos da Lei n.º 1.166/1997, que dispunha sobre os serviços de táxi.

Expediu-se Recomendação, para fins de adequação da legislação supracitada aos ditames constitucionais, consoante certidão de fl. 40.

Em resposta ao ofício n.º 024/2014/CCConst-PGJ, o Presidente da Câmara Municipal de Viçosa certificou a revogação da Lei n.º 1.166/1997, por meio da promulgação da Lei n.º 2.345, de 21 de novembro de 2013 (fl. 67).

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



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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.

2 Das fundamentações jurídicas

1.1 Do texto legal hostilizado

Eis os dispositivos legais fustigados:

LEI N° 2.345, de 21 de novembro de 2013.

Regulamenta o serviço de utilidade pública de transporte individual de passageiros por táxi no Município e dá outras providências.

[...]

Art. 6º - A permissão poderá ser transferida a terceiro, desde que o cessionário atenda a todos os requisitos de habilitação previstos nesta lei e no edital da licitação, mediante prévia aprovação do Poder Concedente e parecer favorável da Associação de Taxistas de Viçosa.

[...]

Art. 11 - Extingue-se a permissão:

[...]

§ 1º - Em caso de falecimento do outorgado, o direito à exploração do serviço será transferido a seus sucessores legítimos, na forma que dispuser a legislação federal.

§ 2º - No caso de transferência a sucessores legítimos, estes poderão explorar os serviços mediante concurso de empregado, preposto ou auxiliares.

[...]



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Como se infere da transcrição dos dispositivos legais hostilizados, é evidente, na espécie, a *inconstitucionalidade*, haja vista a violação de dispositivos das Constituições da República e do Estado, como se demonstrará na sequência.

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

De fato, o artigo 6º e os §§ 1º e 2º do artigo 11, todos da Lei do Município de Viçosa n.º 2.345/2013, 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 – [...]



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

§ 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 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, e **desde que realizada licitação prévia**.

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



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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 que se apresentem os interessados, selecionando-se aquele que oferecer condições mais vantajosas.¹

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 administrativos².

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 da Administração Pública, e, em segundo lugar, dar igual oportunidade aos que desejam contratar com entidades públicas, 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.

Malferem os artigos 10, 13, 14, 15 e 170 da CE/89 e o artigo 175 da CR/88, tanto o artigo 6º quanto os §§ 1º e 2º do artigo 11, todos da Lei n.º 2.345/2013, do Município de Viçosa. O primeiro dispositivo de lei citado **dispensa a licitação**, ao

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

² 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

permitir a transferência das permissões de serviço de táxi a terceiros, mediante simples “aprovação do Poder Concedente” e “parecer favorável da Associação de Taxistas de Viçosa”. Verifica-se, pois, que a escolha do novo permissionário do serviço de táxi fica ao arbítrio do Chefe do Poder Executivo, o que implica 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/impessoalidade administrativa, eis que são alijados da concorrência para a prestação do serviço de táxi todos os outros cidadãos do Município de Viçosa que teriam condições de preencherem os requisitos a serem fixados em imprescindível edital de licitação.

Daí que, uma vez vigente e eficaz o artigo 6º da Lei n.º 2.345/2013, do Município de Viçosa, restará malferido o princípio da igualdade na contratação com o Poder Público. E, acerca do tema, vale lembrar a lição de Alexandre de Moraes:

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 forma, **exigível sempre é a realização do procedimento licitatório, com o fim de afastar o arbítrio e o favorecimento.**³ (grifos nossos)

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 vergastados, autorizam as concessões ou permissões de serviço de táxi sem que seja realizado prévio procedimento de licitação:

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



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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 interesse público, sendo flagrante sua inconstitucionalidade por violar o art. 37, *caput*, e art. 175, *caput*, da CR/88 e art. 15 da CEMG.⁴

Ainda, por meio do disposto nos §§ 1º e 2º do artigo 11 da Lei n.º 2.345/2013, do Município de Viçosa, autoriza-se a transferência do direito à exploração dos serviços de táxi aos sucessores legítimos do outorgado falecido.

⁴ 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.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Não se olvida da promulgação da Lei Federal nº 12.865/2013, que, dentre outros temas, trata da transferência da concessão para explorar serviços de táxi aos herdeiros do titular.

Contudo, no âmbito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, tem prevalecido, o entendimento no sentido de que:

(...) os serviços reservados ao Estado não são passíveis de transposição por sucessão hereditária por estarem submetidos ao regime de concessão, cuja condição *intuitu personae* deriva dos princípios constitucionais republicanos e da Administração que submetem o próprio serviço de transporte coletivo de táxi ao regime de licitação e à extinção dos serviços pela morte do concessionário, na forma do art. 35, VII, da Lei Federal 8.987/95, inviabilizando o pretense direito de obter a integração da própria concessão obtida pelo *de cuius*, aos direitos hereditários dos sucessores que se restringe ao veículo.⁵ (grifos nossos)

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - SUCESSÃO - TRANSFERÊNCIA - PERMISSÃO PARA EXPLORAÇÃO DO SERVIÇO DE TÁXI - IMPOSSIBILIDADE.

1. O Órgão Especial do Egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais já se manifestou pela inconstitucionalidade da Lei Municipal 10.089/2011 que previa a possibilidade de transferência da permissão para exploração do serviço de táxi;
2. A permissão para conduzir táxi não é bem suscetível de ser transferido por herança aos sucessores ou cônjuge, visto que o artigo 175 da Constituição Federal determina que os serviços públicos prestados pelo regime de concessão ou permissão sejam sempre precedidos de licitação.
3. Recurso não provido.⁶

⁵ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Mandado de Segurança n.º 1.0024.12.260068-7/002. Rel. Des. Elias Camilo. Julgamento em 11.2.2014. DJ de 14.3.2014.

⁶ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Agravo de Instrumento Civ. n.º 1.0024.11.227195-2/001. Rel. Des. Rogério Coutinho. Julgamento em 22.5.2014. DJ de 2.6.2014.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Constitucional e Administrativo. Incidente de arguição de inconstitucionalidade. Permissão para a exploração de serviços de táxi. Lei n.º 10.089, de 2011, do Município de Belo Horizonte. Encerramento do exercício da atividade. Violação da disciplina constitucional sobre permissões de serviços públicos. Princípio da obrigatoriedade de licitação. Incidente acolhido. 1. A prestação de serviços públicos pode ser executada diretamente pela Administração, que também poderá delegá-la, sob regime de concessão ou permissão, sendo esta última espécie a modalidade eleita pelo Município de Belo Horizonte na prestação do serviço público de táxi. 2. Ao disciplinar as hipóteses de transferência de titularidade de permissão, o Município de Belo Horizonte olvidou-se da "regra de ouro" incorporada ao atual ordenamento jurídico pelo art. 175 da Constituição da República, a exigir licitação para a prestação do serviço público de táxi. É que, diante do caráter personalíssimo da permissão, a morte/ausência do titular importa a extinção do contrato, o que impossibilita seja o mesmo transferido aos "herdeiros" do falecido/ausente, sob pena de burla ao preceito contido no art. 175 da Constituição da República. 3. Acolheram o incidente.⁷

Lado outro, de ser ver que os dispositivos da lei municipal, ora hostilizados, também se afiguram inconstitucionais, por criarem, 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.

⁷ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade n.º 1.0024.10.177163-2/002. Órgão Especial. Rel. Des. Mauro Soares de Freitas. Julgamento em 11.4.2012. DJ de 21.8.2012.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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 nº 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 nº 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 nº 8.666/93, é a mais correta juridicamente e é também a mais adequada ao interesse público, escopo perpétuo da atividade administrativa.⁸

Destarte, o Município de Viçosa, ao ampliar as hipóteses de dispensa de licitação, com fins de beneficiar os antigos permissionários de serviço de táxi, em 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

⁸ 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

princípios da Constituição da República e os da Constituição Estadual.⁹

Impõe-se, pois, pelas vertentes expostas, o reconhecimento da inconstitucionalidade do artigo 6º, bem como dos §§ 1º e 2º do artigo 11, todos da Lei do Município de Viçosa n.º 2.345/2013.

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 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 Legiferante, 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;

⁹ 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

RECOMENDA ao Prefeito do Município de Viçosa a **revogação do artigo 6º, bem como dos §§ 1º e 2º do artigo 11, todos da Lei do Município de Viçosa n.º 2.345/2013;**

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 .

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, 4 de agosto de 2014.

MARIA ANGÉLICA SAID
Procuradora de Justiça
Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade