



UNISUL

UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA

RICARDO ANDREI MALLMANN

**EXIGÊNCIA DE LICITAÇÃO PARA O CREDENCIAMENTO DOS CENTROS DE
FORMAÇÃO DE CONDUTORES: UMA ANÁLISE AO PRINCÍPIO DA LIVRE
CONCORRÊNCIA**

Palhoça

2010

RICARDO ANDREI MALLMANN

**EXIGÊNCIA DE LICITAÇÃO PARA O CREDENCIAMENTO DOS CENTROS DE
FORMAÇÃO DE CONDUTORES: UMA ANÁLISE AO PRINCÍPIO DA LIVRE
CONCORRÊNCIA**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^ª. Tânia Maria Françosi Santhias

Palhoça

2010

RICARDO ANDREI MALLMANN

**EXIGÊNCIA DE LICITAÇÃO PARA O CREDENCIAMENTO DOS CENTROS DE
FORMAÇÃO DE CONDUTORES: UMA ANÁLISE AO PRINCÍPIO DA LIVRE
CONCORRÊNCIA**

Esta monografia foi julgada adequada à obtenção do grau de bacharel em Direito e aprovada em sua forma final pelo Curso de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Palhoça, 30 de junho de 2010.

Prof^ª. e orientadora Tânia Maria Françosi Santhias
Universidade do Sul de Santa Catarina

Prof^º. Denis de Souza Luiz
Universidade do Sul de Santa Catarina

Prof^º. Hercílio Emerich Lentz
Universidade do Sul de Santa Catarina

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

EXIGÊNCIA DE LICITAÇÃO PARA O CREDENCIAMENTO DOS CENTROS DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES: UMA ANÁLISE AO PRINCÍPIO DA LIVRE CONCORRÊNCIA

Declaro, para todos os fins de direito e que se fizerem necessários, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico e referencial conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Sul de Santa Catarina, a Coordenação do Curso de Direito, a Banca Examinadora e o Orientador de todo e qualquer reflexo acerca desta monografia.

Estou ciente de que poderei responder administrativamente, civil e criminalmente em caso de plágio comprovado do trabalho monográfico.

Palhoça, junho de 2010.

Ricardo Andrei Mallmann

A meus colegas de trabalho, que na ocasião dessa pesquisa colaboraram opinando e discutindo acerca do tema proposto.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por ter me proporcionado a conclusão de mais uma etapa de minha vida.

Agradeço a minha orientadora, Prof^a. Tânia Maria Françosi Santhias, por toda a dedicação e atenção dispensada à realização desse trabalho acadêmico de pesquisa.

A minha namorada pela luz que trouxe a minha vida desde o início de nosso namoro, dando-me incondicional carinho e apoio para a conclusão deste trabalho.

A todos os meus colegas de turma que acompanharam o caminho percorrido, compartilhando as dúvidas e conhecimentos durante esta jornada.

“Credenciamento é algo como bruxaria: ninguém acredita nele, mas que existe, existe!”.

(DALLARI)

RESUMO

O presente trabalho abordou o estudo do serviço de formação de condutores de veículo automotor, serviço público delegado pelo Poder Público ao particular interessado, sendo, para tanto, necessária a realização de certame licitatório prévio para o credenciamento do Centro de Formação de Condutores. Destarte, assinalou que o serviço de formação de condutores é serviço público, que pode ser prestado diretamente pelo Poder Público, ou indiretamente, por delegação, sob regime de concessão ou permissão. O método de pesquisa utilizado foi o bibliográfico, sendo utilizado, como forma de abordagem, o método dedutivo. O trabalho foi organizado em três efetivos capítulos. O primeiro tratou da Administração Pública. No capítulo segundo, enfocou-se o serviço público, sua definição, a distinção entre este e a atividade econômica, os seus princípios atinentes, sua classificação, suas modalidades, e, a atividade de formação de condutores de veículo automotor como sendo serviço público. O capítulo terceiro discorreu sobre a exigência de licitação para o credenciamento do Centro de Formação de Condutores, a definição de licitação, a obrigação de licitar conforme versa a Lei Estadual nº. 13.721/2006, o credenciamento como modalidade de delegação, o princípio da livre concorrência, e o posicionamento jurisprudencial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina.

Palavras-chave: Poder Público. Serviço Público. Centro de Formação de Condutores. Credenciamento. Licitação.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	12
2.1 ASPECTOS GERAIS	12
2.2 DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA QUANTO À MATÉRIA DE TRÂNSITO.....	17
2.3 PRINCÍPIOS APLICADOS	19
2.3.1 Princípio da legalidade	21
2.3.2 Princípio da impessoalidade	22
2.3.3 Princípio da moralidade	23
2.3.4 Princípio da publicidade	24
2.3.5 Princípio da eficiência	26
2.4 FORMAS DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ORDEM ECONÔMICA	28
2.4.1 Considerações preliminares	28
2.4.2 Meios interventivos	29
2.4.2.1 Controle de preços	29
2.4.2.2 Controle do abastecimento	30
2.4.2.3 Repressão ao abuso do poder econômico	31
2.4.2.4 Monopólio	32
2.4.2.5 Fiscalização	32
2.4.2.6 Incentivo	33
2.4.2.7 Planejamento	33
3 SERVIÇOS PÚBLICOS	35
3.1 DEFINIÇÃO.....	35
3.2 DISTINÇÃO ENTRE SERVIÇO PÚBLICO E ATIVIDADE ECONÔMICA	36
3.3 PRINCÍPIOS	37
3.4 CLASSIFICAÇÃO.....	40
3.4.1 Quanto à entidade a quem foram atribuídos	40
3.4.2 Quanto à essencialidade	41
3.4.3 Quanto aos usuários	42
3.4.4 Quanto à obrigatoriedade da utilização	42
3.4.5 Quanto à forma de execução	43
3.4.6 Quanto ao objeto	44

3.5 MODALIDADES.....	44
3.5.1 Concessão	44
3.5.2 Permissão.....	51
3.5.3 Autorização	52
3.6 A FORMAÇÃO DE CONDUTORES COMO SERVIÇO PÚBLICO	54
4 CENTRO DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES: EXIGÊNCIA DE LICITAÇÃO... 57	
4.1 DEFINIÇÃO DE LICITAÇÃO.....	57
4.2 OBRIGAÇÃO DE LICITAR SEGUNDO A LEI ESTADUAL Nº. 13.721/2006.....	60
4.3 CREDENCIAMENTO COMO MODALIDADE DE DELEGAÇÃO	63
4.4 ANÁLISE DO PRINCÍPIO DA LIVRE CONCORRÊNCIA.....	69
5 CONCLUSÃO.....	78
REFERÊNCIAS	81
ANEXO A – Lei Estadual nº. 13.721/2006.....	87
ANEXO B – Decreto Estadual nº. 2.426/2009.....	92
ANEXO C – Resolução do CONTRAN nº. 74/98	107
ANEXO D – Resolução do CONTRAN nº. 89/99	116
ANEXO E – Resolução do CONTRAN nº. 198/06.....	118

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende abordar o estudo do serviço de formação de condutores de veículo automotor, serviço público delegado pelo Poder Público ao particular interessado, sendo necessário para o credenciamento do Centro de Formação de Condutores a realização de certame licitatório prévio.

O cerne da pesquisa centra-se na exigibilidade de licitação para o credenciamento do Centro de Formação de Condutores interessado na prestação do serviço público de formação de condutores de veículo automotor, passando pela análise do princípio da livre concorrência.

Com o tema enfocado, em exame à legislação pátria vigente, assinalar que o serviço de formação de condutores é serviço público, que pode ser prestado diretamente pelo Poder Público, ou indiretamente, por delegação, sob regime de concessão ou permissão.

Denota-se, portanto, que o ponto sobre o qual se sustenta a justificativa da análise do tema proposto se assenta no entendimento jurisprudencial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina de que é imprescindível a realização de licitação para a prestação do serviço público de formação de condutores de veículo automotor, todavia, muito embora a lei assim o exija, o Poder Público queda-se inerte em fazê-lo, sendo que a negativa de vistoria dos particulares interessados em prestar tal serviço pelo DETRAN/SC – Departamento Estadual de Trânsito do Estado de Santa Catarina – implica na violação ao princípio da livre concorrência, pois que os Centros de Formação de Condutores credenciados antes da aludida exigência legal não participaram de certame e exercem tal atividade.

A escolha do tema, verdade seja, deu-se mediante caso concreto, na ânsia de solução, pois que empresário do ramo, bem como presidente da Associação dos Proprietários de Centros de Formação de Condutores, deparando-me e tendo que conviver com a divergência entre os juristas no que tange ao fato de ser ou não o serviço de formação de condutores de veículo automotor serviço público, e, em consequência, se dispensável ou não a realização da licitação prévia para o credenciamento do Centro de Formação de Condutores.

A monografia tem por escopo, portanto, o estudo do serviço público de formação de condutores de veículo automotor abordando a essencialidade de procedimento licitatório preliminar ao credenciamento do Centro de Formação de Condutores, examinando-se o princípio da livre concorrência e a legislação pertinente.

O método de pesquisa utilizado foi o bibliográfico, sendo utilizado, como meio de abordagem, o método dedutivo na análise das opiniões dos doutrinadores e das normas legais.

O trabalho está organizado em três capítulos. O primeiro abordará a Administração Pública. No capítulo segundo, será focado o serviço público, sua definição, a distinção entre este e a atividade econômica, os seus princípios atinentes, sua classificação, suas modalidades, além de focar a atividade de formação de condutores de veículo automotor como sendo serviço público. Por fim, o capítulo terceiro discorrerá sobre a exigência de licitação para o credenciamento do Centro de Formação de Condutores, a definição de licitação, a obrigação de licitar conforme versa a Lei Estadual nº. 13.721/2006, o credenciamento como modalidade de delegação, o princípio da livre concorrência, e o posicionamento jurisprudencial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina.

O presente trabalho está longe de ser um estudo exaustivo e conclusivo sobre a prestação do serviço público de formação de condutores, todavia, após o exame do sistema vigente, espera-se sê-lo útil para a vida de acadêmicos de Direito e operadores jurídicos, ajudando-os a visualizar a necessidade de realização de procedimento licitatório para o credenciamento do Centro de Formação de Condutores.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 ASPECTOS GERAIS

Mormente, antes de adentrar no estudo da Administração Pública, mister, para situar o tema, fazer o enfoque, a traço ligeiro, dos conceitos de Estado e Governo.

Pode-se conceituar Estado como a ordem concreta que orienta as relações sociais e econômicas dos integrantes de certa população, num dado território. (PESTANA, 2010, p. 19).

Meirelles (2005, p. 60) acrescenta:

O Estado é constituído de três elementos originários e indissociáveis: *Povo, Território e Governo soberano*. *Povo* é o componente humano do Estado; *Território*, sua base física; *Governo soberano*, o elemento condutor do Estado, que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanado do Povo. Não há nem pode haver Estado independente sem *Soberania*, isto é, sem esse poder absoluto, indivisível e incontrastável de organizar-se e de conduzir-se segundo a vontade livre de seu Povo e de fazer cumprir as suas decisões inclusive pela força, se necessário. A vontade estatal apresenta-se e se manifesta através dos denominados *Poderes de Estado*.

São Poderes do Estado: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si e com suas funções reciprocamente indelegáveis. (MEIRELLES, 2005, p. 60).

Não há exclusividade, destarte, no exercício das funções pelos Poderes do Estado, muito embora a cada um deles tenha sido atribuída uma função específica: ao Poder Legislativo foi cometida a função normativa (ou legislativa); ao Executivo, a função administrativa; e, ao Judiciário, a função jurisdicional. Entretanto, existe, sim, preponderância. E aqui reside o sentido de se compreender a independência e a harmonia entre eles. Deveras, têm sua própria estrutura, não se subordinando a qualquer outro, e, devem almejar, ainda, os preceitos delineados pela Constituição. Destarte, os Poderes estatais, em que pese possuam suas funções normais – funções típicas – exercem também funções que materialmente deveriam incumbir ao Poder diverso – funções atípicas –, quando, assim, a Constituição os permita. (CARVALHO FILHO, 2007, p. 02).

Já, Governo, nas palavras de Silva (2006, p. 108), é “o conjunto de órgãos mediante os quais a vontade do Estado é formulada, expressada e realizada, ou o conjunto de órgãos supremos a quem incumbe o exercício das *funções do poder político*”.

Após esta breve explanação, necessário definir Administração Pública. Carvalho Filho (2007, p. 09) aduz:

Há um consenso entre os autores no sentido de que a expressão “administração pública” é de certo modo duvidosa, exprimindo mais de um sentido. Uma das razões para o fato é a extensa gama de tarefas e atividades que compõem o objetivo do Estado. Outra é o próprio número de órgãos e agentes públicos incumbidos de sua execução.

Medauar (2006, p. 44) assevera que a “Administração Pública como objeto precípua do direito administrativo encontra-se inserida no Poder Executivo”.

A expressão Administração Pública, geralmente, é empregada para fazer menção ao conjunto de entes e organizações titulares da função administrativa. Ocorre que aludida expressão não guarda interpretação única. Num sentido subjetivo, tem-se a Administração como o conjunto de pessoas, públicas e privadas, e de órgãos que desempenham atividade administrativa. Na acepção objetiva, Administração Pública figura como o conjunto de bens e direitos necessários ao desempenho da função administrativa. Já sob o prisma funcional, a Administração Pública é uma espécie de atividade, caracterizada pela adoção de providências de diversa natureza, objetivando a satisfação imediata dos direitos fundamentais. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 90).

Em análise ao assunto, Di Pietro (2007, p. 45) enfoca a expressão Administração Pública sob dois sentidos. Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela aponta os entes que praticam atividade administrativa; alcança pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos encarregados de realizar umas das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa. Em sentido objetivo, material ou funcional, ela assinala a natureza da atividade desempenhada pelos mencionados entes; a Administração Pública é a própria função administrativa que compete, predominantemente, ao Poder Executivo.

Há, ainda, outra diferenciação que alguns doutrinadores costumam fazer, atrelados ao conceito de que administrar consiste em planejar e executar. Em sentido amplo, subjetivamente considerada, a Administração Pública engloba tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais (Governo), aos quais cabem os planos de ação, direção, comando, como também os órgãos administrativos, dependentes, subordinados (Administração Pública, em sentido estrito), que compete executar os planos governamentais. Em sentido amplo, ainda,

todavia, sob o enfoque objetivo, a Administração Pública comporta a função política, a qual dita as diretrizes governamentais e a função administrativa que as pratica. Ao revés, em sentido estrito, a Administração Pública abrange, no campo subjetivo, só os órgãos administrativos e, no objetivo, apenas a função administrativa, excetuados, no primeiro, os órgãos governamentais e, no segundo, a função política. (DI PIETRO, 2007, p. 45).

Nas explanações de Carvalho Filho (2007, p. 09) “o verbo *administrar* indica *gerir, zelar*, enfim uma ação dinâmica de supervisão. O adjetivo *pública* pode significar não só algo ligado ao Poder Público, como também à coletividade ou ao público em geral”.

Carvalho Filho (2007, p. 09) distingue os sentidos da Administração Pública em objetivo e subjetivo.

No que tange ao primeiro, volta-se a própria gestão dos interesses públicos desempenhada pelo Estado, ou por meio da prestação de serviços públicos, ou por sua organização interna, ou, ainda, pela intervenção no campo privado, em alguns casos até de forma restritiva, como por exemplo, emprego do poder de polícia. Independente da hipótese de administração da coisa pública, não se pode olvidar que a destinatária última dessa gestão é a própria sociedade, ainda que, de forma imediata, a atividade beneficie o Estado. Isto porque é inconcebível que o destino da função pública não seja destinado aos indivíduos, com escopo da sua proteção, segurança e bem-estar. (CARVALHO FILHO, 2007, p. 09).

No sentido subjetivo – a fim de distinguir a expressão do sentido objetivo, suas iniciais são grafadas em maiúsculo: Administração Pública – significa o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas encarregados de executar as atividades administrativas. Aqui, leva-se em consideração o sujeito da função administrativa, aquele que a exerce de fato. Não se pode confundir a Administração Pública com qualquer dos Poderes estruturais do Estado, mormente, o Poder Executivo, a quem se confere comumente a função administrativa, para tanto, necessário se faz a análise da função administrativa em si, e não o Poder que a executa. Assim, em qualquer desses Poderes, todos os órgãos e agentes que desempenhem função administrativa serão integrantes da Administração Pública. (CARVALHO FILHO, 2007, p. 09).

Administração pública, neste viés, é a direção de bens e interesses da comunidade na seara federal, estadual ou municipal, conforme as diretrizes do Direito e da Moral, almejando o bem comum. Indica, pois, tanto pessoas e órgãos governamentais quanto a atividade administrativa em si mesma. De forma que se pode referir à administração pública mencionando-se os instrumentos de governo e a gestão propriamente dita dos interesses da coletividade. A natureza da administração pública, para quem a exerce, é a de um encargo de defesa,

manutenção e melhoria dos bens, serviços e interesses da coletividade. (MEIRELLES, 2005, p. 84-85).

Enuncia Gasparini (2007, p. 56) que “administrar, como atividade ou função administrativa, é gerir bens, interesses e serviços, segundo a lei, a moralidade e a finalidade de certo patrimônio entregue à guarda, conservação e aprimoramento de alguém que não o seu proprietário”. E arremata, “se esses bens, interesses e serviços constituírem um patrimônio da coletividade, esse gerir diz-se público. Destarte, no pensar do autor, “a atividade administrativa é a *gestão*, nos termos da lei e da *moralidade administrativa*, de *bens e interesses e serviços públicos* visando o *bem comum*”.

Não se pode, no entanto, confundir, sob o aspecto subjetivo, a função administrativa com os órgãos dos diferentes Poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário). A função administrativa, predominantemente, é praticada pelos órgãos do Poder Executivo, porém, como o regime constitucional não abraça o princípio da separação absoluta de atribuições, mas, ao contrário, o da especialização de funções, os demais Poderes do Estado também desempenham, além de suas atribuições primordiais – legislativa e jurisdicional – algumas funções tipicamente administrativa. Desta forma, a Administração Pública, em sentido subjetivo, é formada por todos os órgãos componentes das pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), aos quais a lei atribui o encargo de funções administrativas: os órgãos da Administração Direta do Estado. Ocorre que, às vezes, a lei curva-se pela execução indireta da atividade administrativa, transpondo-a a pessoas jurídicas com personalidade de direito público ou privado, que formam a Administração Indireta do Estado. (DI PIETRO, 2007, p. 52).

Urge mencionar que o *caput* do art. 37 da Constituição Federal, por sua grafia, é esclarecedor quanto à estrutura da Administração Pública. Prevê o desdobramento orgânico da Administração ao empregar a expressão Administração Pública direta e indireta. Adverte ao fato de a Administração Pública desdobrar-se em duas formas estruturalmente distintas: a direta e a indireta. Ressalta que ambas são encontráveis em qualquer dos Poderes (Legislativo, Judiciário e Executivo), e, em qualquer dos entes da organização político-administrativa (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). (PESTANA, 2010, p. 30).

Em consonância, vê-se que a Administração Pública direta consubstancia-se nas pessoas políticas de Direito Constitucional interno: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme se denota do enunciado pelo *caput* do art. 37 da Constituição Federal. (PESTANA, 2010, p. 35).

Entende-se, de outra banda, por Administração Pública indireta o conjunto formado por dadas entidades, conforme os limites fixados por lei, dotadas de personalidade jurídica, sujeitas a regime de direito público ou privado, que exerçam determinadas atividades incumbidas ao Estado, pelo regramento jurídico, principalmente no que tange à prestação de serviços públicos e ao exercício de atividades de intervenção no domínio econômico. (PESTANA, 2010, p. 49).

Em consonância, Carvalho Filho (2007, p. 402) aborda a Administração Direta como o “conjunto de órgãos que integram as pessoas federativas, aos quais foi atribuída a competência para o exercício, de forma centralizada, das atividades administrativas do Estado”.

Administração Pública Indireta, por sua vez, segundo Carvalho Filho (2007, p. 406), “é o conjunto de pessoas administrativas que, vinculadas à respectiva Administração Direta, têm o objetivo de desempenhar as atividades administrativas de forma descentralizada”.

Nesta esteira, vê-se que, enquanto a Administração Direta é formada de órgãos internos do Estado, a Administração Indireta se integra de pessoas jurídicas, também nominadas de entidades. A Administração Indireta, com fulcro no art. 4º, II, do Decreto-lei n.º 200/67, comporta as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e as fundações públicas. (CARVALHO FILHO, 2007, p. 407).

Tais entidades, conforme explana Pestana (2010, p. 49):

[...] (i) possuem capacidade de *autoadministração*, ou seja, reúnem razoável independência em relação à Administração Pública direta no tocante à sua administração; (ii) possuem *patrimônio próprio*, para o fim de atingir os objetivos que lhe são atribuídos por lei; (iii) limitam-se a exercer, em obséquio aos *princípios da especialização, da racionalização* dos serviços e atividades, e da *despolitização* da administração, as atribuições que especificamente lhes foram conferidas e que, fundamentalmente, nortearem, mais das vezes, sua própria criação; e finalmente (iv) submetem-se a *controle ou tutela*, por parte da entidade a que possuem vinculação.

Importa notar que, juridicamente, não há vínculos de hierarquia entre a Administração Pública direta e a Administração Pública indireta, havendo, apenas, um controle da primeira em relação à segunda. Em geral, cada uma dessas entidades se atrela a um órgão da Administração direta, cuja área de competência tenha afinidade com sua atuação específica. (MEDAUAR, 2006, p. 68-69).

Tecidos os comentários necessários acerca da Administração Pública, vislumbra-se que os fins da Administração consubstanciam-se na defesa do interesse público, como bem apregoa Meirelles (2005, P. 87), almejando-se, pois, sempre o bem comum, ou seja, “aquelas aspirações ou vantagens lícitamente almejadas por toda a comunidade administrada, ou por uma parte expressiva de seus membros”.

2.2 DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA QUANTO À MATÉRIA DE TRÂNSITO

Antes de discorrer acerca da competência legislativa quanto à matéria de trânsito, necessário se faz traçar, o conceito de trânsito, a definição de competência, bem como sua classificação quanto à extensão.

O conceito técnico de trânsito encontra-se na grafia conferida ao § 1º do art. 1º do Código de Trânsito Brasileiro: “Considera-se trânsito a utilização das vias por pessoas, veículos e animais. Isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga e descarga”. Salienta-se, todavia, que a definição não se restringe à circulação em si, mas compreende o corpo administrativo, o qual cuida da movimentação ou circulação dos veículos, ou o conjunto de ações e normas voltadas para a administração dos veículos enquanto se encontrarem nas vias. (RIZZARDO (2008, p. 35-36).

Vislumbra-se, pois, que o cenário do trânsito engloba as pessoas habilitadas e as inabilitadas, os veículos em bom e mau estado de conservação, os animais conduzidos e os soltos nas vias, ou seja, aqueles que figuram de maneira regular e outros de forma irregular, estes, portanto, sofrem sanções da polícia viária. Ressalta-se, no entanto que, o conceito de trânsito não se exaure nos seres envolvidos, porque o dispositivo supramencionado faz alusão à movimentação dos veículos na via: circulação, parada, estacionamento e operação de carga ou descarga. (MACEDO, 2009, p. 52).

Aclarada a significação da expressão trânsito, passa-se a discorrer acerca de competência.

No entender de Silva (2006, p. 479), competência é “a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. *Competências* são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”.

Nesse viés, observa Moraes (2007, p. 284) que “a autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas, sendo, pois, um dos pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal”.

Com efeito, extrai-se dos ensinamentos de Silva (2006, p. 478) que a repartição de competência é norteada pelo princípio geral da predominância do interesse público, que assim se manifesta: “à União caberão aquelas matérias e questões de *predominante interesse geral, nacional*, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de *predominante interesse regional*, e aos Municípios concernem os *assuntos de interesse local*”.

Importa, aqui, abordar as espécies de competência quanto à extensão, ou seja, quanto à participação das entidades no âmbito da normatividade ou da realização material. São elas, a saber:

(a) *exclusiva*, quando é atribuída a uma entidade com exclusão das demais (art. 21); (b) *privativa*, quando enumerada como própria de uma entidade, com possibilidade, no entanto de *delegação* (art. 22 e seu parágrafo único) e de *competência suplementar* (art. 24 e seus parágrafos); a diferença entre a exclusiva e a privativa está nisso, aquela não admite complementariedade nem delegação; (c) *comum, cumulativa* ou *paralela*, reputadas expressões sinônimas, que significa a faculdade de legislar ou praticar certos atos, em determinada esfera, juntamente e em pé de igualdade, consistindo, pois, num campo de atuação comum às várias entidades, sem que o exercício de uma venha a excluir a competência de outra, que pode assim ser exercida cumulativamente (art. 23); (d) *concorrente*, cujo conceito compreende dois elementos: (d.1) possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa; (d.2) primazia da União no que tange à fixação de normas gerais (art. 24 e seus parágrafos); (e) *suplementar*, que é correlativa da competência concorrente, e significa o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas (art. 24, §§ 1º a 4º). (SILVA, 2006, p. 481).

Nesse turno, convém grafar que, segundo ensina Moraes (2007, p. 291), a Constituição Federal de 1988, em seu art. 22, XI, “previu a competência privativa da União para legislar sobre as regras de trânsito e transporte”.

No que concerne à legislação em matéria de trânsito, de modo geral, compete à União legislar sobre os assuntos nacionais de trânsito e transporte, ao Estado-membro compete regular e prover os aspectos regionais e a circulação intermunicipal em seu território, e ao Município incumbe à ordenação do trânsito urbano, que é de seu interesse local (CF, art. 30, I e V). (MEIRELLES, 2006, p. 417).

Cumpre, aqui, anotar que a Constituição anterior, em seu art. 8º, XVII, *n*, e parágrafo único, disciplinava a competência para legislar sobre tráfego e trânsito nas vias terrestres como concorrente. (MORAES, 1995, p. 84-85).

Ocorre que a realidade nacional se modificou com o passar dos anos exigindo uma legislação mais ampla e rígida. Não que isto tivesse acarretado a superação ou desatualização integral do Código Nacional de Trânsito, o qual foi instituído pela Lei nº. 5.108, de 21 de setembro 1966, e regulamentado pelo Dec. nº. 62.127, de 16 de janeiro 1968, mas tantas foram as manifestações sociais que as alterações foram vastas, buscando dar ao assunto o tratamento clamado, incumbência naturalmente da União, por força do art. 22, XI, da Constituição Federal, o que não arreda a competência complementar comum da própria União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em estabelecer e implantar uma política de educação para a segurança do trânsito, segundo versa o art. 23, XII, da Lei Maior. (RIZZARDO, 2008, p. 33).

Vê-se, pois, que os reclamos por novas normas, em exigir condutas não tipificadas na legislação federal e em impor sanções nos descumprimentos, culminaram nas alterações legislativas. Há, portanto, ampla liberdade em disciplinar e legislar sobre o trânsito, exceto naqueles assuntos já tratados e regrados pelo Código. Tem-se, assim, que aos Estados-membros, cabe implantar leis de interesse regional ou intermunicipal. E, nas outras matérias, a competência é da União. (RIZZARDO, 2008, p. 34).

Adverte Moraes (2007, p. 292) que, na Lei Magna de 1988, “a única possibilidade de o Estado-membro legislar sobre questões relativas a trânsito e transporte, será mediante delegação da própria União, por meio de *lei complementar*, de *um ponto específico da citada matéria*”. Em outras palavras, vislumbra-se da leitura do parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal, que os Estados-membros e o Distrito Federal somente poderão legislar sobre trânsito se houver autorização formal daquela, por meio de lei complementar aprovada pelo Congresso Nacional e, ainda assim, essa delegação somente poderá alcançar a legislação sobre “questões específicas”.

2.3 PRINCÍPIOS APLICADOS

Cumprir conceituar e focar os princípios que norteiam a Administração Pública, a fim de melhor contextualizar o tema ora focado.

Em direito, princípios são fórmulas nas quais estão insertos os pensamentos norteadores do ordenamento, de uma disciplina legal ou de um instituto jurídico. Consistem em preceitos normativos de valor genérico que condicionam e pautam a compreensão do ordenamento jurídico para sua aplicação e integração, bem como para a elaboração de novas normas.

São as bases em que se assentam os institutos e as normas jurídicas. Revestem-se de função positiva ao se ponderar a influência que possuem na elaboração de normas, na atividade de interpretação e integração do direito, ou seja, atuam na tarefa de criação, desenvolvimento e execução do direito e de medidas para que se alcance a justiça e a paz social; e, de função negativa, ao implicar na rejeição de valores e normas que os contrariam. (MEDAUAR, 2006, p. 119-122).

Os princípios de uma ciência são, nesse sentido, as proposições básicas, fundamentais, que condicionam todas as estruturações ulteriores. São os alicerces da ciência. Por seu turno, sendo o Direito Administrativo de elaboração pretoriana e não codificado, os princípios, nesse ramo do Direito, guardam papel proeminente, permitindo à Administração e ao Judiciário delimitar o necessário equilíbrio entre os direitos dos administrados e as prerrogativas da Administração. (DI PIETRO, 2007, p. 57-58).

Os princípios administrativos, conforme disciplina Carvalho Filho (2007, p. 16) “são postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública. Representam cânones pré-normativos norteando a conduta do Estado quando no exercício de atividades administrativas”.

Cumprido destacar, segundo Carvalho Filho (2007, p. 16), que “a Constituição vigente, ao contrário das anteriores, dedicou um capítulo à Administração Pública (Capítulo VII do Título III) e, no art. 37, deixou expressos os princípios a serem observados por todas as pessoas administrativas de qualquer dos entes federativos”.

Contextualizando os princípios que regem a Administração Pública, Mello (2007, p. 92), enfatiza que “o art. 37, *caput*, reportou de modo expresso à Administração Pública (direta e indireta) apenas cinco princípios: da *legalidade*, da *impeccabilidade*, da *moralidade*, da *publicidade* e da *eficiência* (este último acrescentado pela EC 19/98)”.

Necessário mencionar que o rol dos princípios do direito administrativo não é tratado de forma idêntica dentre os doutrinadores. De modo que os princípios não elencados no art. 37 da Carta Magna decorrem de elaboração jurisprudencial e doutrinária, podendo ter também base constitucional, por referência implícita. (MEDAUAR, 2006, p. 122-123).

Ultrapassadas as explanações pertinentes, passa-se, pois, ao enfoque das espécies de princípios que norteiam a Administração Pública.

2.3.1 Princípio da legalidade

O princípio da legalidade está previsto no art. 5º, II, da Constituição Federal, por força dele, o administrador público apenas poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, não havendo, pois, interferência de sua vontade subjetiva. Em outras palavras, na Administração Pública só é consentido fazer o que a lei autoriza, fator que lhe distingue da esfera particular onde será permitida a realização de tudo que a lei não proíba. Tal princípio harmoniza-se com a própria função administrativa, de executor do direito, que age sem desígnio próprio, mas sim em observância à finalidade determinada pela lei, e com a premência de preservação da ordem jurídica. (MORAES, 2007, p. 311).

A legalidade, como princípio de administração, impõe ao administrador público, em toda a sua atividade funcional, sujeição aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, não podendo deles se distanciar, sob pena de tornar o ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, segundo o caso. Vislumbra-se que a eficácia da atividade administrativa está atrelada ao atendimento da Lei e do Direito. Em vista disso, é evidente que a legalidade significa, além da atuação conforme a lei, o cumprimento dos princípios administrativos. Frisa-se, na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é válido fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é lícito fazer o que a lei autoriza. (MEIRELLES, 2005, p. 87).

O princípio da legalidade, segundo Mello (2007, p. 97), contrapõe-se, portanto, a quaisquer tendências de exacerbação personalista dos governantes. “O princípio da legalidade é o antídoto natural do poder monocrático ou oligárquico, pois tem como raiz a idéia de soberania popular, de exaltação da *cidadania*”.

O princípio da legalidade é, assim, o da total subordinação da Administração às leis, devendo obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí decorre que a atividade de todos os seus agentes, do Presidente da República até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de reverentes cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo. Em suma, no Brasil, a Administração Pública nada pode fazer senão o que a lei determina. (MELLO, 2007, p. 98-102).

2.3.2 Princípio da impessoalidade

O princípio da impessoalidade, com esta nomenclatura, apareceu, pela primeira vez, no art. 37 da Constituição de 1988, e, está dando margem a diferentes interpretações, entre os doutrinadores brasileiros. Exigir impessoalidade da Administração pode denotar a observância desse atributo tanto em relação aos administrados como à própria Administração. No primeiro aspecto, o princípio guardaria relação com a finalidade pública, a qual deve orientar toda a atividade administrativa, haja vista que a Administração não pode obrar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, pois é o interesse público que tem que nortear o comportamento daquela. (DI PIETRO, 2007, p. 62).

No segundo sentido, o princípio da impessoalidade exprime que os atos e providimentos administrativos são atribuíveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual atua o funcionário. Ele é o órgão que formalmente traduz a vontade estatal. É um mero agente da Administração Pública, de modo que não é ele o autor institucional do ato. As realizações administrativo-governamentais, por conseguinte, não são do servidor ou autoridade, mas da entidade pública em nome de quem as realizaria. Exemplificando, colhe-se da própria Constituição, uma conseqüência a tal regra, consubstanciada no § 1º do art. 37, proibindo que constem nome, símbolos ou imagens que assinalem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos e publicidades de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos. (SILVA, 2006, p. 667).

Carvalho Filho (2007, p. 17) afirma que o princípio da impessoalidade “objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica. Nesse ponto, representa uma faceta do princípio da *isonomia*”.

Para que haja verdadeira impessoalidade, no entanto, deve a Administração dirigir-se unicamente para o interesse público, vedando-se, em conseqüência, sejam beneficiados alguns indivíduos em detrimento de outros e lesados alguns para o privilégio de outros. O princípio em comento reflete a aplicação do princípio da finalidade, pelo qual o escopo a ser alcançado pela Administração é tão-somente o interesse público, de sorte que não se alcança o interesse público se for visado o interesse particular, porquanto existirá nesse caso sempre um desempenho discriminatório. (CARVALHO FILHO, 2007, p. 17).

Com o princípio da impessoalidade a Carta Magna pretende impedir atuações suscitadas por antipatias, simpatias, desígnios de vingança, represália, nepotismo, favorecimentos

diversos, bastante comuns em licitações, concursos públicos, exercício do poder de polícia. Almeja, assim, que prevaleça o sentido de função, ou seja, a idéia de que os poderes conferidos ultimam-se ao interesse de toda a coletividade, portanto, a resultados dissociados de razões pessoais. (MEDAUAR, 2006, p. 126).

Salienta-se que, por meio do aludido princípio, a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimntosas. Não se tolera nem favoritismo nem perseguições. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa nem nos interesses de grupos de qualquer classe. Tal princípio é expressão do princípio da igualdade ou isonomia. Está previsto explicitamente no art. 37, *caput*, da Constituição. Além disso, assim como todos são iguais perante a lei, teriam, também, de sê-lo perante a Administração. (MELLO, 2007, p. 110).

O princípio da impessoalidade, na acepção de Meirelles (2005, p. 91-92), “nada mais é que o clássico princípio da *finalidade*, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu *fim legal*. E comenta que “*fim legal* é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, *de forma impessoal*”. E conclui: “esse princípio também deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas”.

2.3.3 Princípio da moralidade

A moralidade administrativa constitui pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública. (MEIRELLES, 2005, p. 89).

Cumpre notar que a moralidade do ato administrativo somada com a sua legalidade e finalidade, observados os demais princípios, são pressupostos de validade sem os quais toda atividade pública será ilegítima. A moralidade administrativa encontra-se, pois, intimamente atrelada à definição do bom administrador. Destarte, é irrefutável que a moralidade administrativa integra o Direito como elemento inseparável na sua aplicação e na sua finalidade, levantando-se em favor da legalidade. (MEIRELLES, 2005, p. 89-90).

Gasparini (2007, p. 10) conceitua como bom administrador “aquele que, usando de sua competência, determina-se não só pelos preceitos legais vigentes, como também pela moral comum, propugnando pelo que for melhor e mais útil para o interesse público”.

Cediço, portanto, que pelo princípio da moralidade administrativa, não bastará ao administrador o rigoroso cumprimento da estrita legalidade, devendo ele, no desempenho de sua função pública, observar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, haja vista ser, a partir da Constituição de 1988, a moralidade pressuposto de validade de todo ato da administração pública. (MORAES, 2007, p. 312).

Verdade seja que o desrespeito ao princípio da moralidade, como enfatiza Moraes (2007, p. 314), “enquadra-se nos denominados *atos de improbidade*, previstos pelo art. 37, § 4º, da Constituição Federal, e sancionados com a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário”.

Denota-se, neste prisma, que o princípio da moralidade determina a observância dos preceitos éticos em toda a conduta do administrador público. (CARVALHO FILHO, 2007, p. 18).

Di Pietro (2007, p. 70) adverte que o princípio da moralidade “deve ser observado não apenas pelo administrador, mas também pelo particular que se relaciona com a Administração Pública. São freqüentes, em matéria de licitação, os conluíus entre licitantes, a caracterizar ofensa ao referido princípio”.

Destaca-se que estará existindo ofensa ao princípio da moralidade administrativa quando for constatado que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, não obstante em conformidade com a lei, afronte a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade. (DI PIETRO, 2007, p. 70).

Mello (2007, p. 115) pontua, em remate, que, pelo princípio da moralidade, a “Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos”.

2.3.4 Princípio da publicidade

O princípio da publicidade, inserido no art. 37 da Constituição Federal, exige a ampla divulgação dos atos exercidos pela Administração Pública, excetuadas as hipóteses de sigilo renunciadas em lei. (DI PIETRO, 2007, p. 66).

Por força desse princípio, a divulgação de atos, contratos e outros instrumentos celebrados pela Administração Pública direta e indireta é obrigatória para conhecimento, controle e início de seus efeitos. (GASPARINI, 2007, p. 11).

É sabido, no entanto, que a publicação, para surtir os efeitos desejados, é a do diário oficial. Com efeito, não atende ao princípio da publicidade a mera notícia do ato desempenhado pela Administração Pública veiculada nos meios de comunicação, ainda que a divulgação se dê em programas dedicados a noticiar assuntos relativos ao cotidiano. Vê-se, pois, que órgão oficial é o jornal, público ou privado, dedicado à publicação dos atos estatais. A Lei nº. 8.666/93, Lei federal das Licitações e Contratos da Administração Pública, no art. 6º, XIII, conceitua imprensa oficial como o “veículo oficial de divulgação da Administração Pública, sendo para a União, o Diário Oficial da União, e, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o que for definido nas respectivas leis”. Caso a lei não exija essa forma de publicidade, os mesmos efeitos são obtidos através da afixação dos atos, contratos e outros instrumentos jurídicos em quadro de editais, assentados em local de fácil acesso na sede do órgão emissor. (GASPARINI, 2007, p. 12).

Assinala-se que o princípio da publicidade não deve ser desvirtuado. Destarte, mesmo a pretexto de atendê-lo, é proibido fazer referência a nomes ou veicular símbolos ou imagens capazes de caracterizar promoção pessoal de autoridade ou servidor público, conforme dispõe o § 1º do art. 37 da Constituição Federal. (GASPARINI, 2007, p. 13).

Silva (2006, p. 669) salienta que a publicidade sempre foi princípio administrativo. Na lição do autor (2006, p. 669), “o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo”.

O princípio da publicidade, neste viés, enuncia que os atos da Administração devem comportar a mais vasta divulgação possível entre os administrados, pois é fundamento do princípio proporcionar-lhes a faculdade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Frisa-se, através da transparência dessa conduta é que os indivíduos poderão avaliar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que revestem. É para atender esse princípio que os atos administrativos são publicados em órgãos de imprensa ou afixados em certo local das repartições administrativas. O que importa, entretanto, é lhes dar a maior publicidade, haja vista que apenas em raríssimas hipóteses se possibilita o sigilo na Administração. (CARVALHO FILHO, 2007, p. 21)

Convém mencionar que o princípio da publicidade pode ser reclamado por meio de dois instrumentos básicos: o direito de petição, consagrado no art. 5º, XXXIV, *a*, da Constituição Federal, mediante o qual os indivíduos podem dirigir-se aos órgãos administrativos para formular qualquer tipo de postulação; e as certidões, previstas no art. 5º, XXXIV, *b*, da Lei Maior, que, expedidas por tais órgãos, gravam a verdade de fatos administrativos, cuja

publicidade possibilita aos administrados a defesa de seus direitos ou o esclarecimento de dadas situações. (CARVALHO FILHO, 2007, p. 21).

É indubitável que, ao princípio da publicidade, devem subordinar-se todas as pessoas administrativas, tanto as que integram as próprias pessoas estatais, como aquelas outras que, mesmo sendo privadas, constituem o quadro da Administração Pública, por exemplo, as entidades paraestatais. (CARVALHO FILHO, 2007, p. 22).

Para Mello (2007, p. 110), o princípio da publicidade consagra “o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos”.

Denota-se, pois, que, em princípio, todo ato administrativo deve ser publicado, uma vez que pública é a Administração que o pratica. O sigilo só é aceitável nos casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior da Administração a ser resguardado em processo previamente declarado sigiloso, conforme o disposto na Lei nº. 8.159, de 08 de janeiro de 1991, e pelo Dec. nº. 2.134, de 24 de janeiro de 1997. Em remate, tem-se que o princípio da publicidade dos atos e contratos administrativos, além de garantir seus efeitos externos, tende a propiciar seu conhecimento e controle pelos interessados diretos e pela coletividade em geral, através dos meios constitucionais (mandado de segurança, direito de petição, ação popular, *habeas data*, suspensão dos direitos políticos por improbidade administrativa). (MEIRELLES, 2005, p. 94-95).

2.3.5 Princípio da eficiência

Salienta-se que a Emenda Constitucional nº. 19/98 elevou ao plano constitucional as regras referentes ao projeto de reforma do Estado, incluindo no *caput* do art. 37 o princípio da eficiência, nominado, no projeto da Emenda, de “qualidade do serviço prestado”. Com tal acréscimo, almejou o Governo atribuir direitos aos usuários dos mais variados serviços desempenhados pela Administração ou por ser delegados e prever obrigações efetivas aos prestadores. (CARVALHO FILHO, 2007, p. 23).

O princípio da eficiência comina à Administração Pública direta e indireta a obrigação de praticar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por evidente, de respeitar outras regras, como, por exemplo, o princípio da legalidade. A execução deve ser rápida e oferecida de forma a atender os interesses dos administrados, individual e coletivamente. A procrastinação, portanto, não é admissível ou justificável. As atribuições devem ser

realizadas com perfeição, empregando-se as técnicas e conhecimentos necessários para a obtenção do melhor resultado, evitando sua repetição e críticas por parte dos administrados. Tais ações devem ser praticadas com rendimento, ou seja, com resultados positivos para o serviço público e satisfatórios para o interesse da coletividade. (GASPARINI, 2007, p. 21-22).

A eficiência é, pois, princípio que norteia toda a atuação da Administração Pública. Liga-se, à imagem de ação, para alcançar resultado rápido e preciso. Conexo à Administração Pública, o princípio da eficiência impõe que a Administração deve agir, de forma rápida e precisa, a fim de gerar resultados que atendam as necessidades da população. Destarte, eficiência contrapõe-se a lentidão, a descaso, a negligência, a omissão – características comuns da Administração Pública brasileira, com raras ressalvas. (MEDAUAR, 2006, p. 129).

Necessário anotar que o princípio da eficiência pode ser abordado sob dois aspectos: no que tange à forma de atuação do agente público, do qual se espera a melhor execução possível de suas atribuições, para alcançar os melhores resultados; e no que concerne ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo escopo de obter os melhores resultados na prestação do serviço público. Urge dizer que a eficiência é princípio que se une aos demais conferidos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, notadamente ao da legalidade, sob pena de graves riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito. (DI PIETRO, 2007, p. 75-76).

Salienta Carvalho Filho (2007, p. 24) que o princípio da eficiência “não alcança apenas os serviços públicos prestados diretamente à coletividade. Ao contrário, deve ser observado também em relação aos serviços administrativos internos das pessoas federativas e das pessoas a elas vinculadas”.

Silva (2006, p. 671-672), em suma, aduz que a eficiência administrativa “se obtém pelo melhor emprego dos recursos e meios (humanos, materiais e institucionais) para melhor satisfazer às necessidades coletivas num regime de igualdade dos usuários. E leciona o autor que o princípio da eficiência administrativa “consiste na organização racional dos meios e recursos humanos, materiais e institucionais para a prestação de serviços públicos de qualidade com razoável rapidez, consoante previsão do inciso LXXVIII do art. 5º (EC-45/2004) e em condições econômicas de igualdade dos consumidores”.

2.4 FORMAS DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ORDEM ECONÔMICA

2.4.1 Considerações preliminares

Importa notar que os Estados sociais-liberais, como é o caso do Brasil, embora admitam e garantam a propriedade privada e a livre empresa, condicionam o uso dessa mesma propriedade e o exercício das atividades econômicas ao bem-estar social, consoante o estatuído pelo art. 170 da Constituição Federal. (MEIRELLES, 2005, p. 576).

As atividades econômicas nascem e crescem por força de suas próprias leis, derivadas da livre empresa, da livre concorrência e do livre jogo dos mercados. Essa ordem, no entanto, pode ser dissolvida ou desvirtuada em decorrência de monopólios, oligopólios, cartéis, trustes e outras deformações que caracterizam a concentração do poder econômico nas mãos de um ou de poucos. Tais deformações da ordem econômica culminam, de um norte, por exterminar qualquer iniciativa, abafar toda a concorrência e, em conseqüência, por dominar os mercados e, de outro, por desestimular a produção, a pesquisa e o aperfeiçoamento. Provocam, portanto, o próprio Estado, que se vê compelido a intervir para resguardar aqueles valores, consolidados nos regimes da livre empresa, da livre concorrência e do livre embate dos mercados, e para conservar estável a compatibilização, particularidade da economia moderna, da liberdade de iniciativa e do ganho ou lucro com o interesse social. A intervenção encontra-se prevista nos arts. 173 e 174 da Constituição Federal. (GASPARINI, 2007, p. 756).

A intervenção comporta tanto a regulamentação e fiscalização da atividade econômica de natureza privada, como a atuação direta do Estado no domínio econômico, o que se dá normalmente por meio das empresas estatais. (DI PIETRO, 2007, p. 51).

Salienta-se que o Estado, constantemente, age na ordem econômica, mediante *interferências*, *intervenções* ou no *exercício efetivo* de atividades nesse segmento. (PESTANA, 2010, p. 570).

Deveras, tem-se que a Constituição agraciou alguns princípios norteadores do sistema da ordem econômica do país. O primeiro deles é o da soberania nacional: a ordem econômica não pode, para progredir, por em risco a soberania nacional em face dos múltiplos interesses internacionais. Outros princípios são o da propriedade privada, o da livre concorrência, o de defesa do consumidor; o de defesa do meio ambiente, o da redução das desigualdades sociais, da busca pelo pleno emprego, e do tratamento favorecido para empresas de

pequeno porte (conforme orientação do art. 170, IV a IX, da Constituição Federal). (CARVALHO FILHO, 2007, p. 801-802).

Apesar de a Constituição Federal de 1988 ter consagrado uma economia descentralizada de mercado, permitiu ao Estado interferir no domínio econômico como agente normativo e regulador, com o fim de exercer as funções de fiscalização, incentivo e planejamento indicativo ao setor privado, sempre com total obediência aos princípios constitucionais da ordem econômica. (MORAES, 2007, p. 787).

Gasparini (2007, p. 757) conceitua a intervenção do Estado no domínio econômico como *“todo ato ou medida legal que restringe, condiciona ou suprime a iniciativa privada em dada área econômica, em benefício do desenvolvimento nacional e da justiça social, assegurados os direitos e garantias individuais”*.

Referida intervenção, entretanto, não se faz arbitrariamente, por critérios pessoais das autoridades. É fundada pela Constituição e disciplinada por leis federais que tratam das medidas interventivas e estabelecem o modo e forma de sua execução, sempre subordinada ao atendimento do interesse público, à observância dos direitos individuais garantidos pela mesma Constituição. (MEIRELLES, 2005, p. 576-577).

Intervenção, segundo conclui Pestana (2010, p. 573), *“expressa atuação estatal em área de titularidade do setor privado”*.

2.4.2 Meios interventivos

Os meios de intervenção do Estado no domínio econômico são: o controle de preços, o controle do abastecimento, a repressão ao abuso do poder econômico, o monopólio, a fiscalização, o incentivo e o planejamento. (GASPARINI, 2007, p. 758).

2.4.2.1 Controle de preços

O controle de preços, também nominado tabelamento, é figura de intervenção da União no domínio econômico. Significa a fixação, no que concerne ao produtor, de preços mínimos e, relativamente ao consumidor, de preços máximos. (GASPARINI, 2007, p. 758).

Preço, na concepção de Pestana (2010, p. 577) “é a expressão monetária de um bem ou de um serviço”.

Meirelles (2005, p. 626) aduz que preço é “a retribuição pecuniária do valor do bem, do serviço ou da atividade que se compra ou que se utiliza mediante remuneração. Esse preço pode ser *privado*, *semi-privado* ou *público*”. E esmiúça:

Preço privado é todo aquele que se estabelece em livre concorrência; *preço semiprivado* é o que a Administração Pública interfere na sua formação, embora admitindo influências do mercado; *preço público* é o que a Administração fixa definitiva e unilateralmente, sem levar em consideração qualquer variação da oferta e da procura. Os *preços privados* são próprios e característicos da livre empresa; os *semiprivados* resultam da conjugação dos interesses públicos e privados; e os *preços públicos* são *tarifas*, fixadas exclusivamente pelo Poder Público para os bens e serviços próprios ou delegados.

A atuação interventiva do Estado acontece em relação aos preços privados. A competência para essa intervenção é privativa da União ou de entidades a ela vinculadas, para as quais tenha sido conferida essa atribuição. Estão fora, deste modo, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. (CARVALHO FILHO, 2007, p. 810).

2.4.2.2 Controle do abastecimento

O controle do abastecimento pode ser definido como o conjunto de medidas dedicadas a conservar no mercado consumidor matéria-prima, produtos ou serviços em quantidade suficiente às exigências de seu consumo. Aludidas providências constituem atos de intervenção no domínio econômico e, por essa razão, são da competência originária da União. O controle de mercado pode incorrer definitivamente sobre dado setor da economia particular ou temporariamente sobre os produtos em falta para o consumo ou em excesso no mercado interno ou internacional. (MEIRELLES, 2005, p. 625-626).

O controle de abastecimento é, pois, todo ato ou medida que garante a livre distribuição de bens e serviços fundamentais à coletividade. (GASPARINI, 2007, p. 759).

2.4.2.3 Repressão ao abuso do poder econômico

A repressão ao abuso do poder econômico consiste na obrigação do Estado de afastar o uso desacertado do poder econômico, isto é, de modo contrário aos princípios da ordem econômica. (MELLO, 2007, p.776).

O embasamento dessa intervenção está expresso no § 4º do art. 173 da Constituição Federal. Evita-se, por meio dela, a dominação do mercado, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros. (GASPARINI, 2007, p. 760).

Ressalta-se que o texto constitucional assinala as formas pelas quais se consuma o abuso do poder econômico. A dominação dos mercados é a primeira delas. Sabe-se que o mercado desenvolve-se segundo a lei da oferta e da procura. O equilíbrio entre as forças do fornecimento e do consumo é que norteiam a regularidade de seu funcionamento. Acaso a empresa almeje dominar o mercado, o resultado será a supressão do equilíbrio daquelas forças e da possibilidade de a empresa dominante estabelecer condições que apenas a ela beneficiem. Com efeito, esse domínio e essas imposições acarretam efeitos nocivos à coletividade. (CARVALHO FILHO, 2007, p. 805).

Outra forma é a eliminação da concorrência, a qual guarda próxima relação com a dominação dos mercados. Ressalta-se que a relação é de causa e efeito: a supressão da concorrência resulta do domínio do mercado. Aliás, é importante lembrar que, como a livre concorrência é um dos princípios reguladores da ordem econômica e financeira, consoante versa o art. 170, IV, da Constituição Federal, nem a própria Administração pode eliminá-la, ou, sem que apresente fundamento legítimo, impor restrições aos administrados. O aumento arbitrário dos lucros, por fim, é forma abusiva que também possui relação com as formas anteriores explanadas. Deveras, quando a empresa pretende dominar o mercado e suprimir o sistema de concorrência, seu escopo é mesmo o de auferir lucros despropositados e arbitrários. Havendo tal conduta, compete ao Estado reprimi-la por ser abusiva e ilegal. (CARVALHO FILHO, 2007, p. 805-806).

O poder econômico não pode, portanto, em decorrência desse princípio, voltar-se contra a coletividade. Sua manipulação deve primar pelo benefício do desenvolvimento nacional e da justiça social. Destarte, conceitua-se a repressão ao abuso de poder econômico como a medida ou conjunto de medidas estatais que acertam o poder econômico ao desenvolvimento nacional e à justiça social. (GASPARINI, 2007, p. 759-760)

2.4.2.4 Monopólio

O Monopólio pode ser definido como a exploração privativa de um negócio, em decorrência da concessão de um privilégio. (CARVALHO FILHO, 2007, p. 819).

Cumprir dizer que o monopólio é o poder de agir com a exclusividade no mercado, como único vendedor. É a eliminação da concorrência e a imposição do preço pela vontade unilateral do vendedor único. (MEIRELLES, 2005, p. 622).

Monopólio, em termos econômicos, é, pois, a abolição da concorrência. Em termos jurídicos, é a erradicação de uma atividade do regime da livre iniciativa, atribuída pelo Estado em proveito do interesse coletivo. Do texto constitucional, pinça-se ser a exploração, pela União, de uma atividade monopolizada, como acontece com as indicadas em seu art. 177. Não há, portanto, monopólio privado (a exclusividade da atividade está nas mãos de particular) e, mais, fora desse rol não cabe falar em monopólio. (GASPARINI, 2007, p. 760).

Tem-se, destarte, que monopólio é o desenvolvimento, em caráter exclusivo, pelo Estado, de dadas atividades de natureza econômica, em decorrência de expressa imposição normativa, no caso, de prestígio constitucional, que assim a considere. (PESTANA, 2010, p. 578).

2.4.2.5 Fiscalização

A interferência fiscalizadora consiste no acompanhamento das atividades desempenhadas na esfera da ordem econômica pelo Estado, por meio de seus agentes igualmente credenciados, com o objetivo de constatar a regularidade de seu exercício, assim como para apenar as condutas que possuam desconformidades. (PESTANA, 2010, p. 572).

A fiscalização importa na constatação dos setores econômicos para o escopo de serem evitadas formas abusivas de comportamento de alguns particulares, acarretando graves a setores menos beneficiados, como os consumidores, os hipossuficientes etc. (CARVALHO FILHO, 2007, p. 802).

Registra-se que tal fiscalização não pode ir além desses aspectos e atingir os econômicos (quantidade da produção, obrigatoriedade de produzir certo bem) em razão da liber-

dade de iniciativa garantida pela Constituição Federal, em seu art. 170. (GASPARINI, 2007, p. 760).

2.4.2.6 Incentivo

O incentivo consiste no estímulo que o governo deve proporcionar para o desenvolvimento econômico e social do país, estabelecendo medidas como as isenções fiscais, o aumento de alíquotas para importação, a abertura de créditos especiais para o setor produtivo agrícola e outras do gênero. Representa o estímulo para a realização da atividade econômica. São instrumentos de incentivo os benefícios tributários, os subsídios, as garantias, os empréstimos em condições favoráveis, a proteção aos meios nacionais de produção, a assistência tecnológica e outros mecanismos análogos que se preordenem ao mesmo fim. (CARVALHO FILHO, 2007, p. 802-803).

Salienta-se que qualquer das entidades federadas pode incentivar determinada atividade econômica que se mostrou insuficiente ao atendimento do mercado, que não vem sendo explorada segundo a tecnologia almejada pelo interesse público. (GASPARINI, 2007, p. 760-761).

A interferência incentivadora, pois, para Pestana (2010, p. 572), é o fornecimento pelo Estado de “determinados benefícios e favores àqueles que se insiram nas situações passíveis de receber tais estímulos, como que se passa no campo das isenções tributárias.

2.4.2.7 Planejamento

A Constituição consagrou o planejamento como instrumento de intervenção no domínio econômico, em seu art. 174. Ele é determinante para o setor público, enquanto para o setor privado é tão-somente indicativo. (GASPARINI, 2007, p. 761).

A interferência planejadora, portanto, para Pestana (2010, p. 572) é aquela na qual o Estado “realiza diagnósticos em relação às situações postas, estabelece prognósticos com vocação prospectiva, e assenta diretrizes e metas a serem atingidas, atividade esta que permite

ao particular animar-se a empreender, e a Constituição Federal diz ser *indicativa*, a rigor do art. 174 da CF”.

Tecidos os comentários necessários para o estudo acerca da Administração Pública, avança-se na análise do tema em estudo.

3 SERVIÇOS PÚBLICOS

3.1 DEFINIÇÃO

O serviço público, conforme atenta Medauar (2006, p. 314), apresenta-se “como uma dentre as múltiplas atividades desempenhadas pela Administração, que deve utilizar seus poderes, bens e agentes, seus atos e contratos para realizá-lo de modo eficiente”.

Tem-se por serviço público a atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material voltada à satisfação da coletividade, todavia desfrutável singularmente pelos administrados, que o Estado toma como concernente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público, instituído em prol dos interesses tidos como públicos no sistema normativo. (MELLO, 2007, p. 652).

O serviço público é, pois, uma intervenção estatal no domínio econômico. Isto porque a prestação de serviço público implica no emprego de recursos limitados à satisfação de necessidades entre si excludentes, ou seja, envolve o dispêndio de recursos econômicos. Ademais, a qualificação de uma atividade como serviço público afasta a aplicação do regime próprio do direito privado. A subordinação de uma atividade ao domínio do serviço público ocasiona a diminuição da órbita da livre iniciativa. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 483).

Ressalta-se que três são os sentidos da expressão serviço público, quais sejam, orgânico, material e formal. Em sentido orgânico ou subjetivo, o serviço público é um conjunto de órgãos, agentes e recursos da Administração Pública, designados à satisfação das necessidades dos administrados. Corresponde, pois, a um organismo ou parte do aparelho estatal com tal precípua objetivo. Em sentido material ou objetivo, o serviço público é uma tarefa, uma função, uma atividade da Administração Pública, voltadas a atender necessidades de interesse geral dos administrados. Em sentido formal, serviço público é a atividade realizada pelo Poder Público ou seus delegados, sob regras do Direito Comum, para a satisfação dos interesses dos administrados. É a subordinação de certa atividade a um regime de Direito Público. (GASPARINI, 2007, p. 291).

Carvalho Filho (2007, p. 289), por seu turno, de forma concisa, considera serviço público “*toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob o regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade*”.

Conceituado o serviço público, necessário se faz discorrer acerca de sua distinção da atividade econômica.

3.2 DISTINÇÃO ENTRE SERVIÇO PÚBLICO E ATIVIDADE ECONÔMICA

Oportuno distinguir atividades econômicas de serviço público. A Constituição Federal, em seus arts. 173 e 175, diferencia atividade econômica e serviço público. O art. 173 dispõe que o Estado pode desempenhar diretamente atividades enquadradas no âmbito do domínio econômico propriamente dito, em situações especiais. O art. 175, por sua vez, versa que a prestação dos serviços públicos compete ao Estado. Vê-se, portanto, que há um segmento de atividades econômicas submissas ao princípio da livre iniciativa, conforme estatui o parágrafo único do art. 170 da Carta Magna. Tais atividades não são de titularidade do Estado, o qual as praticará apenas em casos excepcionais. Nesses casos, por força da orientação do art. 173, § 1º, da Lei Maior, o Estado deverá subordinar-se ao regime próprio das empresas privadas. Ao revés, as atividades de serviço público são de titularidade do Estado e se sujeitam sempre ao regime de direito público, porém poderão ser delegadas aos particulares por meio de concessão ou permissão. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 107).

Enfocando tal distinção, Pestana (2010, p. 582), elucida que serviço público “é a atividade prestada pelo Estado ou por lhe faça as vezes, submetida a regime de Direito Público, que tenha o objetivo de oferecer utilidades e proporcionar comodidade aos administrados, em conformidade com os valores coletivos alojados no ordenamento jurídico”. Atividade econômica, por sua vez, no entender do autor, “é a produção e a circulação de riquezas sob a forma de produtos ou serviços, predominantemente remunerados, com vistas à satisfação de um mercado consumidor com agentes produtores”.

Consoante anotação de Silva (2006, p. 801) a atividade econômica “desenvolve-se no regime da livre iniciativa sob a orientação de administradores da empresa privada”. Ao revés, o serviço público “é, por natureza, estatal. Tem como titular uma entidade pública. Por conseguinte, fica sempre sob o regime jurídico de direito público”.

É necessário, ainda, não confundir serviço público com determinadas atividades privadas, as quais, muito embora confiadas à livre iniciativa por disposição legal, dependem de prévia autorização de órgãos públicos. É o que dispõe o parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal: “é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômi-

ca, independente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”. Destarte, haverá hipóteses em que, por orientação de lei, certa atividade econômica, ou seja, concernente aos particulares (não ao Estado), deva ser precedida de autorização, isto é, de prévia manifestação administrativa, voltada a apurar, no exercício de polícia administrativa, se será exercida dentro de condições ajustadas com o interesse coletivo. E, nem por isto, referidas atividades deixam de se constituir em exploração de atividade econômica, em atividade privada, integrante do reino da livre iniciativa. (MELLO, 2007, p. 666).

Em remate, aduz Mello (2007, p. 768): “de um lado, atividades que são da alçada dos particulares – *as econômicas*; e, de outro, atividades que são da alçada do Estado, logo, implicitamente qualificadas como juridicamente não-econômicas – *os serviços públicos*”.

3.3 PRINCÍPIOS

Passar-se-á à análise dos princípios aplicados ao serviço público.

O serviço público, além de guardar obediência aos princípios atinentes ao Direito Administrativo, deve obedecer a princípios específicos, conforme ensina Pestana (2010, p. 424). São eles: “a) princípio da inafastabilidade da prestação, b) princípio da contemporaneidade; c) princípio da universalidade; d) princípio da impessoalidade; e) princípio da continuidade; f) princípio da modicidade; e g) princípio da cortesia”.

Por força do princípio da inafastabilidade da prestação, consoante afiança Pestana (2010, p. 424), o “Estado não pode recusar-se a prestar o serviço que lhe compita por força do quanto previsto e disciplinado no ordenamento jurídico. Caso deixe de prestá-lo, o agente poderá ser responsabilizado pelo comportamento”.

O “serviço público deve ser prestado de acordo com as técnicas e padrões mais desenvolvidos e atuais, ressalvas, naturalmente, a realidade econômica e financeira da entidade prestadora do serviço”. É o que orienta o princípio da contemporaneidade, nos dizeres de Pestana (2010, p. 424).

Pelo princípio da universalidade, o serviço deve ser indistintamente acessível a todos os membros da coletividade, ainda que deles se exijam retribuições, como, por exemplo, o pagamento de taxas ou tarifas. O fundamental, entretanto, é que o serviço público esteja à disposição de todos aqueles que dele desejem desfrutar, sendo, em determinados casos, até imposto à coletividade, desejando ou não os beneficiários usufruir da iniciativa, tais como as

campanhas de vacinação, iluminação das avenidas entre outros, em que a vontade coletiva sobrepõe-se a individual. (PESTANA, 2010, p. 424).

O princípio da impessoalidade impede a prestação dos serviços públicos a alguns poucos privilegiados e protegidos, realizando discriminação, o que é inconcebível no domínio público. (PESTANA, 2010, p. 424).

No que importa ao princípio da continuidade, tem-se que o serviço público deve ser desempenhado de forma contínua e ininterrupta, por se tratar do oferecimento de utilidades e comodidades de elevada relevância para a coletividade (exemplo são os serviços de coleta de esgoto, coleta de lixo, etc.). (PESTANA, 2010, p. 424-425).

Por orientação do princípio da modicidade, o serviço público poderá ter retribuição pecuniária, pelo usuário ou beneficiário, mediante o pagamento de taxas ou tarifas, mas o valor a ser cobrado deverá ser fixado em bases moderadas, a fim de que não se cometam excessos que poderiam comprometer o fim almejado pela prestação deste serviço. (PESTANA, 2010, p. 425).

Já, o princípio da cortesia diz ser direito de o cidadão exigir que a prestação do serviço público ocorra de maneira cortês e com urbanidade, eis que, atualmente, é incogitável o descaso, pelo prestador do serviço público, dos usuários e utentes dos serviços. (PESTANA, 2010, p. 426).

Convém mencionar, nesse viés, que a doutrina francesa, consoante salienta Mello (2007, p. 657-658), “costuma apontar três princípios como sendo comuns à generalidade dos serviços públicos. [...] (a) *mutabilidade*, (b) *continuidade* e (c) *igualdade*”. Segundo o autor:

No Brasil, Hely Lopes Meirelles enumera cinco princípios: a) o da *permanência*, que é o nome que atribui ao princípio da *continuidade*; b) o da *generalidade*, que corresponde ao princípio da *igualdade*; c) o da *eficiência*, que “exige a atualização do serviço”, outra designação para a chamada “mutabilidade”; d) o da *modicidade*, exigente de tarifas razoáveis; e e) o da *cortesia*. Maria Sylvia Zanella Di Pietro enuncia os mesmo aludidos princípios geralmente arrolados na doutrina francesa; e o mesmo é feito por Diógenes Gasparini.

Gasparini (2007, p. 17), por seu turno, acerca do princípio da continuidade assevera que os serviços públicos “não podem parar, porque não param os anseios da coletividade. Os desejos dos administrados são contínuos. Daí dizer que a atividade da Administração Pública é ininterrupta”. No que tange ao princípio da igualdade, pontua o autor (2007, p. 20) que “todos são iguais perante a lei. [...] Todos devem ser tratados por ela com igualdade tanto quando concede benefício, confere isenções ou outorga vantagens como quando prescreve sacrifícios, multas, sanções, agravos. Todos os iguais em face da lei também o são perante a

Administração Pública”. Concernente ao princípio da mutabilidade, atesta o doutrinador (2007, p. 297) que a Administração Pública “está autorizada a promover mudanças no regime de prestação do serviço público, visando conformá-lo ao interesse da coletividade”.

Para Mello (2007, p.658) são nove os princípios norteadores do serviço público, a saber: dever inescusável do Estado de promover-lhe a prestação, supremacia do interesse público, adaptabilidade, universalidade, impessoalidade, continuidade, transparência, motivação, modicidade das tarifas. Destarte, leciona (2007, p. 658-659):

1) *dever inescusável do Estado de promover-lhe a prestação*, seja diretamente, nos casos em que é prevista a prestação direta, seja indiretamente mediante autorização, concessão ou permissão, nos casos em que é permitida tal modalidade, que, de resto, é a regra geral. [...] 2) *princípio da supremacia do interesse público*, em razão do que, tanto no concernente à sua organização quanto no relativo ao seu funcionamento, o norte obrigatório de quaisquer decisões atinentes ao serviço serão as conveniências da coletividade [...]. 3) *princípio da adaptabilidade*, ou seja sua atualização e modernização, conquanto, como é lógico, dentro das possibilidades econômicas do Poder Público. 4) *princípio da universalidade*, por força do qual o serviço é indistintamente aberto à generalidade do público. 5) *princípio da impessoalidade*, do que decorre a inadmissibilidade de discriminações entre os usuários. 6) *princípio da continuidade*, significando isto a impossibilidade de sua interrupção e o pleno direito dos administrados a que não seja suspenso ou interrompido. 7) *princípio da transparência*, impositivo da liberação a mais ampla possível ao público em geral do conhecimento de tudo o que concerne ao serviço e à sua prestação [...] 8) *princípio da motivação*, isto é, o dever de fundamentar com largueza todas as decisões atinentes ao serviço. 9) *princípio da modicidade das tarifas*, deveras, se o Estado atribui tão assinalado relevo à atividade a que conferiu tal qualificação, por considerá-la importante para o conjunto de membros do corpo social, seria rematado dislate que os integrantes desta coletividade a que se destinam devessem, para desfrutá-la, pagar importâncias que os onerassem excessivamente e, pior que isto, que os marginalizassem.

Carvalho Filho (2007, p. 296) enumera quatro princípios aplicáveis ao serviço público. São eles: generalidade, continuidade, eficiência e modicidade.

O princípio da generalidade pode ser apresentado sobre dois aspectos. De um lado, consiste na prestação dos serviços públicos com a maior amplitude possível, a fim de beneficiar o maior número de indivíduos. De outro, devem ser eles prestados sem discriminação entre os beneficiários, que possuam as mesmas condições técnicas e jurídicas para o gozo. É expressão de aplicação do princípio da isonomia ou, mais especificadamente, da impessoalidade. (CARVALHO FILHO, 2007, p. 296).

O princípio da continuidade, por seu turno, significa que os serviços públicos não devem sofrer interrupção, sua prestação deve ser contínua, evitando-se que a paralisação acarrete crise nas múltiplas atividades particulares. (CARVALHO FILHO, 2007, p. 296).

Já o princípio da eficiência orienta que o Estado deve desempenhar seus serviços com a maior eficiência possível. Atrelado ao princípio da continuidade, o da eficiência impõe

atualização ao Poder Público, segundo os novos processos tecnológicos, tornando a execução mais proveitosa com menor dispêndio. (CARVALHO FILHO, 2007, p. 300).

Por fim, o princípio da modicidade significa que os serviços devem ser remunerados a preços modestos, devendo o Poder Público ponderar o poder aquisitivo do usuário para que, em casos de dificuldades financeiras, não seja ele excluído do universo de beneficiários do serviço. (CARVALHO FILHO, 2007, p. 300).

Destarte, tem-se que o serviço público, por força do art. 6º, § 1º, da Lei nº. 8.987/95, para ser adequado deve atender aos princípios da regularidade, da continuidade, da eficiência, da segurança, da atualidade, da generalidade, da cortesia na sua prestação e da modicidade de tarifas. (GASPARINI, 2007, p. 298).

3.4 CLASSIFICAÇÃO

Vários têm sido os critérios adotados entre os doutrinadores para classificar os serviços públicos (DI PIETRO, 2007, p. 96). Veja-se:

3.4.1 Quanto à entidade a quem foram atribuídos

Quanto à entidade a quem foram atribuídos, os serviços públicos podem ser: federais, estaduais, distritais e municipais. São, respectivamente, os regulados e controlados pela União, pelos Estados-Membros, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, e executados por essas entidades ou por quem lhes faça as vezes (concessionários, permissionários). (GASPARINI, 2007, p. 295-296).

Os serviços públicos, portanto, podem ser diferenciados em razão do ente federativo de que são titulares. Podem ser distinguidos em serviços públicos de competência comum e de competência privativa. Aqueles imputados a todos os entes federativos em conjunto, como a educação e a saúde, são os de competência comum. Já, os de titularidade de dada órbita federativa, são os de competência privativa. Leva-se em conta, aqui, para a classificação, os critérios gerais de discriminação de competências federativas ou a regra constitucional específica. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 498-499).

Referindo-se a tal classificação, Medauar (2006, p. 317), anota que no “Estado brasileiro existem os serviços públicos federais, estaduais e municipais”. Em remate, giza que “competência para a prestação de serviços públicos decorre da repartição de competências prevista na Constituição Federal. Além dos serviços públicos de competência exclusiva, há serviços concorrentes (por exemplo, assistência médica) e serviços passíveis de delegação”.

3.4.2 Quanto à essencialidade

A doutrina costuma distinguir serviços públicos essenciais e não essenciais. Justen Filho (2005, p. 499) grafa que a “diferença pode ser admitida em vista da característica da necessidade a ser atendida. Há necessidades cujo atendimento pode ser postergado e outras que não comportam interrupção”.

No que tange à essencialidade, podem ser: essenciais e não essenciais. São essenciais os assim definidos por lei ou os que pela própria natureza são tidos como de necessidade pública, e, em regra, de execução privativa da Administração Pública. Ressalta-se, pois, que os essenciais, em princípio, não podem ser executados por terceiros. Essenciais, destarte, são os serviços que não podem faltar. Os não essenciais, ao contrário, são os assim nominados por lei ou os que, pela própria natureza, não havidos de utilidade pública, cuja execução é facultada aos particulares. (GASPARINI, 2007, p. 296).

A classificação ora comentada, segundo ensina Carvalho Filho (2007, p. 291), “corresponde, com mínimas alterações, à de **serviços próprios e impróprios**”.

Cumpre, neste prisma, mencionar que Meirelles (2005, p. 325), partindo da ótica da essencialidade, refere-se a serviços públicos próprios e impróprios. São próprios aqueles que se relacionam intimamente com as atribuições do Poder Público e para a execução dos quais a Administração usa da supremacia sobre os administrados. Destarte, não podem ser delegados a particulares, competem apenas aos órgãos ou entidades públicas prestá-los. Os serviços próprios, por sua essencialidade, geralmente são gratuitos ou de baixa remuneração, a fim de possibilitar o uso por todos os membros da coletividade. Os impróprios satisfazem interesses comuns dos indivíduos, contudo não afetam substancialmente as necessidades da comunidade, e, por isso, a Administração os presta remuneradamente, por seus órgãos ou entidades descentralizadas (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fun-

dações governamentais), ou delega sua prestação a concessionários, permissionários ou autorizados.

3.4.3 Quanto aos usuários

Urge pontuar que quanto aos usuários, o serviço público pode ser: *uti universi* ou gerais e *uti singuli* ou individuais.

Serviços *uti universi* ou gerais são aqueles que a Administração presta sem destinatário determinado, com escopo de satisfazer à coletividade no seu todo. São exemplos, os de polícia, iluminação pública, calçamento e outros dessa espécie. Tais serviços atendem indiscriminadamente a população, sem carga de subjetividade de qualquer administrado para sua obtenção. São serviços indivisíveis, ou seja, não mensuráveis na sua utilização. Razão pela qual, geralmente, os serviços *uti universi* devem ser mantidos por *imposto* (tributo geral), e não por taxa ou tarifa, a qual consiste em remuneração mensurável e proporcional ao uso individual do serviço. Já os serviços *uti singuli* ou individuais são os que possuem usuários definidos, utilização particular e mensurável para cada destinatário, como acontece com o telefone, a água e a energia elétrica. Desde que implantados, para a sua obtenção, referidos serviços geram direito subjetivo a todos os administrados que se achem na área de sua prestação ou fornecimento e preenchem as exigências regulamentares. São, portanto, serviços de utilização individual, facultativa e mensurável, motivo pelo qual devem ser remunerados por taxa (tributo) ou tarifa (preço público) e não por imposto. (MEIRELLES, 2005, p. 326).

De forma sucinta, Di Pietro (2007, p. 99) proclama os serviços *uti singuli* como “aqueles que têm por finalidade a satisfação **individual** e **direta** das necessidades dos cidadãos. Já os “serviços *uti universi* são prestados à coletividade, mas usufruídos apenas **indiretamente** pelos indivíduos”.

3.4.4 Quanto à obrigatoriedade da utilização

No que se referem à obrigatoriedade da utilização, os serviços públicos dividem-se em compulsórios e facultativos. Compulsórios são os prestados aos administrados, nas

condições exigidas em lei, como por exemplo, os serviços de coleta de lixo, de esgoto, de vacinação obrigatória, de internação de doentes portadores de doenças de caráter infectocontagioso. Facultativos são os postos à disposição dos usuários sem lhes obrigar a utilização, como o serviço de transporte coletivo. Salienta-se que os compulsórios, quando remunerados, o são por taxa, já os facultativos o são por tarifa ou preço. O fornecimento dos compulsórios, a vista disso, não pode ser interrompido, mesmo nos casos de não pagamento, ao passo que o fornecimento dos serviços facultativos, na ausência do pagamento, pode ser interrompido. (GASPARINI, 2007, p. 297).

3.4.5 Quanto à forma de execução

Quanto à forma de execução, os serviços públicos, segundo Gasparini (2007, p. 297), são de execução direta e de execução indireta:

São de execução direta os oferecidos pela Administração Pública por seus órgãos e agentes; são de execução indireta os prestados por terceiros. Assim, se prestados pelo Poder Público, são de execução direta; se oferecidos por estranhos (concessionários, permissionários) aos administrados, são de execução indireta. Qualquer serviço, salvo, em tese, os essenciais, podem ser objeto de execução indireta.

Por sua vez, Carvalho Filho (2007, p. 291), volta-se à referida classificação atribuindo-lhe as expressões: delegáveis e indelegáveis. Para o autor, delegáveis “são aqueles que, por sua natureza ou pelo fato de assim dispor o ordenamento jurídico, comportam ser executados pelo Estado ou por particulares colaboradores”. Por outro lado, os indelegáveis “são aqueles que só podem ser prestados pelo Estado diretamente, ou seja, por seus próprios órgãos ou agentes”.

Em desfecho, o autor (2007, p. 291) adverte que “alguns serviços, embora delegáveis, são prestados pelo próprio Estado, mas o fato se deve a determinada diretriz política e administrativa que pretendem implementar, o que não impede que, em outro momento, sejam executados por terceiros”. No que concerne aos indelegáveis, “inerentes ao Poder Público centralizado e a entidades autárquicas e fundacionais e, em virtude de sua natureza específica, não podem ser transferidos a particulares, para segurança do próprio Estado”.

3.4.6 Quanto ao objeto

Deve-se destacar que, tangente ao objeto, os serviços públicos podem ser administrativos, comerciais ou industriais e sociais, conforme Meirelles (2005, p. 325-326):

Serviços administrativos: são os que a Administração executa para atender a suas necessidades internas ou preparar outros serviços que serão prestados ao público, tais como os da imprensa oficial, das estações experimentais e outros dessa natureza. Serviços industriais: são os que produzem renda para quem os presta, mediante a remuneração da utilidade usada ou consumida, remuneração esta, que, tecnicamente, se denomina *tarifa* ou *preço público*, por ser sempre fixada pelo Poder Público, quer quando o serviço é prestado por seus órgãos ou entidades, quer quando por concessionários, permissionários ou autorizatários. [...] Os serviços industriais são *impróprios do Estado*, por consubstanciarem atividade econômica que só poderá ser explorada diretamente pelo Poder Público quando ‘necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei (CF, art. 173).

Serviço público social, na conceituação de Di Pietro (2007, p. 98-99), por fim, é o que “atende a necessidades coletivas em que a atuação do Estado é essencial, mas que convivem com a iniciativa privada, tal como ocorre com os serviços de saúde, educação, previdência, cultura, meio ambiente”. Estão insertos, na Constituição Federal, no capítulo da ordem social e “objetivam atender aos direitos sociais do homem, considerados direitos fundamentais pelo artigo 6º da Constituição”.

3.5 MODALIDADES

Necessário se faz discorrer acerca das modalidades de prestação indireta dos serviços públicos através de pessoa de Direito Privado: concessão, permissão e autorização.

3.5.1 Concessão

Imperativo salientar, lançando mão dos dizeres de Di Pietro (2007, p. 271), que a “concessão de serviço público foi a primeira forma que o Poder Público utilizou para transfe-

rir a terceiros a execução de serviço público. Isso se deu a partir do momento em que, saindo do liberalismo, o Estado foi assumindo novos encargos no campo social e econômico”.

Concessão de serviço público, no conceito da autora (2007, p. 273):

[...] é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, assegurando-lhe a remuneração mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço. [...] A concessão vem, pois, acompanhada das cláusulas exorbitantes que conferem ao concedente os poderes de alterar e rescindir unilateralmente o contrato, fiscalizar a sua execução, aplicar penalidades; tem a mesma característica da **mutabilidade**, aplicando-se-lhes as teorias do fato do príncipe e da imprevisão. Aliás, foi a propósito da concessão de serviço público que se elaboraram originariamente essas teorias.

Conforme o art. 2º, II, da Lei 8.987/95, Medauar (2006, p. 319) pronuncia que concessão de serviço público “é a transferência da prestação de serviço público, feita pela União, Estados, Distrito Federal e os Municípios, mediante concorrência, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado”.

E complementa adiante a autora (2006, p. 319-320):

Daí se extraem duas principais características: a) há um poder concedente – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios – em cuja competência se encontra o serviço; b) a concessionária é a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que executa o serviço por sua conta e risco, por prazo determinado. Tratando-se de empresas privadas, não se transformam, pela concessão, em órgãos da Administração, nem a integram. Mas alguns preceitos do direito público se aplicam a suas atividades, por exemplo, o mesmo regime de responsabilidade civil vigente para os entes administrativos (CF, art. 37, § 6º) e os princípios diretores do serviço público; c) a concessionária, de regra, recebe remuneração diretamente do usuário do serviço, pagando este uma tarifa; d) o concedente fixa as normas de realização dos serviços, fiscaliza seu cumprimento e impõe sanções aos concessionários. Além do mais, reajusta as tarifas; e) a concessão formaliza-se por instrumento contratual, sendo, portanto, um tipo de contrato administrativo, precedido de concorrência. Assim, os preceitos gerais sobre os contratos administrativos aplicam-se a essa figura.

Concessão, na definição de Meirelles (2005, p. 371), “é a delegação contratual da *execução do serviço*, na forma autorizada e regulamentada pelo Executivo”.

Na concepção de Justen Filho (2005, p. 501):

A concessão de serviço público é um contrato plurilateral de natureza organizacional e associativa, por meio do qual a prestação de um serviço público é temporariamente delegada pelo Estado a um sujeito privado que assume seu desempenho diretamente em face dos usuários, mas sob controle estatal e da sociedade civil, mediante remuneração extraída do empreendimento, ainda que custeada parcialmente por recursos públicos.

Observa Medauar (2006, p. 320) que a “Constituição Federal, art. 175, parágrafo único, remete à lei o regime das concessionárias e permissionárias de serviço público. Por sua vez, o art. 22, XXVII, fixa a competência da União para legislar sobre normas gerais de contratação, em todas as modalidades”. Destarte, baseada nesses dispositivos é que a “Lei 8.987/95 contém normas gerais sobre a concessão e a permissão de serviço público, aplicáveis à própria União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, que poderão legislar sobre normas específicas, para os respectivos âmbitos”.

O contrato de concessão é bilateral, oneroso, comutativo e realizado *intuitu personae*. É contrato administrativo sujeitando-se a todas as imposições da Administração necessárias para sua formalização, dentre elas a autorização governamental, a regulamentação e a licitação. Frisa-se que, pela concessão, o poder concedente não repassa a propriedade ao concessionário, nem afasta qualquer direito ou prerrogativa pública. Delega-se tão-somente a execução do serviço, nos limites e condições legais ou contratuais, sempre, todavia, submetidos à regulamentação e fiscalização do concedente. Permanece, portanto, com o poder concedente a faculdade de no curso da concessão, a qualquer tempo, reaver o serviço concedido, mediante indenização ao concessionário, dos lucros cessantes e danos emergentes decorrentes da encampação. As indenizações, em tais casos, serão previstas no contrato, ou, se omitidas, as apuradas amigável ou judicialmente. (MEIRELLES, 2005, p. 371).

Em regra, a concessão deve ser atribuída sem exclusividade, visando à competição entre os interessados, beneficiando-se, destarte, os usuários com serviços melhores e tarifas mais baixas. Apenas nos casos de inviabilidade técnica ou econômica de concorrência na prestação do serviço, devidamente justificada, é que se admite a concessão com exclusividade, conforme a dispõe o art. 16 da Lei nº. 8.987/95. Anota-se, ainda, que o concessionário, nas relações com o público, fica atrelado ao cumprimento do regulamento e do contrato, que podem prever direitos e deveres também aos usuários, além dos já fixados em lei, para defesa dos quais possui o particular todos os meios judiciais comuns, notadamente a via cominatória, para cobrar a prestação do serviço nos termos em que o concessionário se comprometeu a prestá-lo aos interessados em geral. (MEIRELLES 2005, p. 371-372)

Em assonância, dos ensinamentos de Medauar (2006, p. 322) colaciona-se:

A Lei 8.987/95, com alterações posteriores, arrola os direitos e deveres dos usuários do serviço público, sem prejuízo de preceitos do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90). São *direitos*: receber serviço adequado; receber do concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos; obter e utilizar o serviço com liberdade de escolha entre vários prestadores de serviço, quando for o caso, observadas as normas do poder concedente; ter oferecidas, pelas

concessionárias, o mínimo de seis datas opcionais para escolherem os dias de vencimentos de seus débitos (preceito inserido na Lei 8.987/95 pela Lei 9.791, de 24.03.1999). [...] Apresentam-se como *deveres*: levar ao conhecimento do poder público e da concessionária as irregularidades de que tenham ciência, referentes ao serviço prestado; comunicar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pela concessionária na prestação de serviços; contribuir para a manutenção das boas condições dos bens públicos afetados aos serviços.

Enfatiza Pestana (2010, p. 441) que toda concessão de serviço público “será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e com a observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório (art. 14 da Lei nº. 8.987/1995)”.

Comenta Carvalho Filho (2007, p. 337) que “a licitação com vistas à escolha do particular que vai executar serviço de concessão atende a peculiaridades específicas, e isso pela própria natureza dessa modalidade de delegação”.

Adiante Pestana (2010, p. 441-442) assinala:

Devem constar do edital: (i) o objeto, metas e prazo da concessão; (ii) a descrição das condições necessárias à prestação adequada do serviço; (iii) os prazos para recebimento das propostas, julgamento da licitação e assinatura do contrato; (iv) o prazo, local e horário em que serão fornecidos, aos interessados, os dados, estudos e projetos necessários à elaboração dos orçamentos e apresentação das propostas; (v) os critérios e a relação dos documentos exigidos para a aferição da capacidade técnica, da idoneidade financeira e da regularidade jurídica e fiscal; (vi) as possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados; (vii) os direitos e obrigações do poder concedente e da concessionária em relação a alterações e expansões a serem realizadas no futuro, para garantir a continuidade da prestação do serviço; (viii) os critérios de reajuste e revisão da tarifa; (ix) os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros a serem utilizados no julgamento técnico e econômico-financeiro da proposta; (x) a indicação dos bens reversíveis; (xi) as características dos bens reversíveis e as condições em que estes serão postos à disposição, nos casos em que houver sido extinta a concessão anterior; (xii) a expressa indicação do responsável pelo ônus das desapropriações necessárias à execução do serviço ou da obra pública, ou para a instituição de servidão administrativa; (xiii) as condições de liderança da empresa responsável, na hipótese em que for permitida a participação de empresas em consórcio; (xiv) nos casos de concessão, a minuta do respectivo contrato; (xv) nos casos de concessão de serviços públicos precedida da execução de obra pública, os dados relativos à obra, dentre os quais os elementos do projeto básico que permitam sua plena caracterização, bem assim as garantias exigidas para essa parte específica do contrato, adequadas a cada caso e limitadas ao valor da obra; (xvi) nos casos de permissão os termos do contrato de adesão a ser firmado.

Carvalho Filho (2007, p. 337), sobre o assunto, giza que o critério de julgamento da licitação “terá que se ajustar à forma pela qual se ajusta a concessão do serviço. Como regra, o vencedor da licitação será aquele que apresentar o menor valor da tarifa do serviço a ser prestado. Aqui a lei pretendeu favorecer o usuário, adotando o princípio da modicidade da

tarifa”. Salienta, todavia, que “se a concessão importar pagamento do concessionário ao concedente, o critério de julgamento será o inverso”.

Medauar (2006, p. 321) registra que o “art. 5º da Lei 8.987/95 determina que, previamente ao edital de licitação, o poder concedente publique ato justificativo da conveniência da outorga de concessão ou permissão, caracterizando seu objeto, área e prazo”.

Mello (2007, p. 701) grafa que “selecionado o concorrente, este firmará com o poder concedente o ato convencional da concessão (na lei nominado como “contrato”), o qual incluirá cláusulas apontadas no art. 23 da Lei 8.987 como essenciais”,

Doutrina Pestana (2010, p. 436-437) acerca do contrato de concessão:

Consideram-se cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas: (i) ao objeto, à área e ao prazo da concessão; (ii) ao modo, forma e condições de prestação do serviço; (iii) aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço; (iv) ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas; (v) aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e conseqüente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações; (vi) aos direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço; (vii) à forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la; (viii) às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação; (ix) aos casos de extinção da concessão; (x) aos bens reversíveis; (xi) aos critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária, quando for o caso; (xii) às condições para prorrogação do contrato; (xiii) à obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária ao poder concedente; (xiv) à exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária; e (xv) ao foro e ao modo amigável de solução das divergências contratuais (art. 23 da Lei nº. 8.987/1995). Relativamente aos Contratos Administrativos envolvendo concessão de serviço público precedido de execução de obra pública, deverão, adicionalmente: (i) estipular os cronogramas físico-financeiros de execução das obras vinculadas à concessão; e (ii) exigir garantia ao fiel cumprimento, pela concessionária, das obrigações relativas às obras vinculadas à concessão (art. 23, parágrafo único, da Lei nº. 8.987/1995).

Neste viés, tem-se que, quanto a atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço e à implantação de projetos associados, como grafa Medauar (2006, p. 324), “a subcontratação com terceiros é admitida e disciplinada nos parágrafos do art. 25, possibilitada, também, a subconcessão, nos termos previstos no contrato, mediante autorização explícita do poder concedente e concorrência (art. 26)”.

Disciplina Pestana (2010, p. 437) que “toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme o estabelecido na lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato (art. 6º da Lei nº. 8.987/1995)”.

Serviço adequado é aquele que atende as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. Atualidade consiste na modernidade das técnicas, do equipamento, das instalações e sua conservação, a melhoria e expansão dos serviços. (MEDAUAR, 2006, p. 321).

Necessário mencionar que, nos casos de concessão, a tarifa inicial do serviço é fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação, e será preservada por meio das regras de revisão estabelecidas na lei, no edital e no contrato. Os contratos, destarte, podem conter mecanismo de revisão, a fim de se preservar o equilíbrio-financeiro, consoante o disposto no art. 9º e § 2º da Lei nº. 8.987/95. Ademais, tem-se que a tarifa não será vinculada à legislação específica anterior, e apenas nos casos expressamente dispostos em lei é que sua cobrança poderá ser condicionada à existência de serviço público alternativo e gratuito para o usuário, segundo versa o art. 9º, § 1º, da Lei nº. 8.987/95. Excetuado o imposto de renda, se os demais tributos ou encargos legais, oriundos ou alterados após a apresentação da proposta, acarretarem impacto comprovado, cabe a revisão da tarifa, para mais ou para menos (art. 9º, § 3º, da Lei nº. 8.987/95). O equilíbrio-financeiro, por força do art. 9º, § 4º, da Lei nº. 8.987/95, deve ser restabelecido concomitantemente à alteração unilateral do contrato que o atinja. Pelo art. 11 Lei nº. 8.987/95, a possibilidade de fontes alternativas de receitas, com o fim de favorecer a modicidade das tarifas, poderá ser estabelecida no edital de licitação, em favor da concessionária. O art. 13 da Lei nº. 8.987/95 estatui a fixação de tarifas distintas em razão das características técnicas e dos custos específicos decorrentes do atendimento dos diversos usuários. (MEDAUAR, 2006, p. 322-323).

Convém mencionar que o concedente pode interferir na concessão com o escopo de garantir o serviço adequado, o fiel atendimento das normais contratuais, regulamentares e legais atinentes, sem o término da concessão, se possível. A intervenção dá-se mediante decreto, que apontará o interventor, prazo, objeto e limites da intervenção. O concedente possui trinta dias, depois de realizada a intervenção, para instaurar processo administrativo voltado a comprovar as causas determinantes da situação que implicou à medida e apurar responsabilidades, garantida ampla defesa, segundo orienta o art. 33 da Lei nº. 8.987/95. O processo, sob pena de invalidade da intervenção, deve estar concluído em cento e oitenta dias. Cessada a intervenção, não sendo extinta a concessão, a gestão do serviço é restabelecida à concessionária, com a prestação de contas do interventor, que responderá pelos atos desempenhados na sua gestão, conforme o previsto pelo art. 34 da Lei nº. 8.987/95. (MEDAUAR, 2006, p. 325).

Necessário anotar, empregando as palavras de Gasparini (2007, p. 391) que a concessão de serviço público “é sempre ajustada por prazo certo ou, quando não, celebrada para vigorar até que atenda aos interesses públicos”.

Os modos de término da concessão vêm indicados no art. 35 da Lei nº. 8.987/95. O encerramento do prazo contratual é um deles. A reversão implica na indenização das parcelas dos investimentos atreladas a bens reversíveis, não amortizados ou depreciados, realizados com a finalidade de assegurar a continuidade e atualidade do serviço concedido, segundo disciplina o art. 36 da Lei nº. 8.987/95. A encampação é a retomada do serviço pelo poder concedente, em decorrência de interesse público, no transcorrer da concessão, por meio de lei autorizadora específica e após o pagamento de indenização, conforme orienta o art. 37 da Lei nº. 8.987/95. A caducidade implica na rescisão unilateral por má execução ou descumprimento de cláusulas. Dentre os motivos que levam à caducidade estão: serviço inadequado e deficiente; caso a concessionária o paralisar ou concorrer para tanto, salvo caso fortuito ou força maior; descumprimento das penalidades impostas; condenação da concessionária por sonegação de tributos, inclusive contribuições sociais. Salienta-se que a declaração de caducidade deve ser precedida de processo administrativo de inadimplência, garantida a ampla defesa. Antes de tal declaração, os descumprimentos contratuais devem ser comunicados à concessionária, dando-lhe prazo para corrigi-los (art. 38 e parágrafos da Lei nº. 8.987/95). A concessão também é extinta por meio de rescisão de iniciativa da concessionária, acaso o poder público descumpra as cláusulas do contrato, devendo a concessionária intentar ação judicial para esse fim. Tem-se que os serviços concedidos não podem ser paralisados até decisão judicial transitada em julgado (art. 39 e parágrafo único da Lei nº. 8.987/95). A anulação, por sua vez, prevista no art. 35, V, da Lei nº. 8.987/95 se dá quando ocorre ilegalidade na licitação e no contrato. Levam à extinção, ainda, a falência ou extinção da empresa, o falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual, consoante versa o art. 35, VI, da Lei nº. 8.987/95. (MEDAUAR, 2006, p. 325-326).

Na análise de Meirelles (2005, p. 372), “findo o prazo da concessão, devem reverter ao poder concedente os direitos e bens vinculados à prestação do serviço, nas condições estabelecidas no contrato”.

Denota-se, então, que serviços concedidos, de acordo com Meirelles (2005, p. 370-371) “são todos aqueles que o particular executa em seu nome, por sua conta e risco, remunerados por tarifa, na forma regulamentar, mediante delegação contratual ou legal do Poder Público concedente. Serviço concedido é serviço do Poder Público, apenas executado por particular em razão da concessão”.

3.5.2 Permissão

Permissão, em sentido amplo, conforme preceitua Di Pietro (2007, p. 213), “é ato unilateral, discricionário e precário, gratuito ou oneroso, pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a execução de serviço público ou a utilização privativa de bem público. O seu objeto é a **utilização privativa de bem público** por particular ou a **execução de serviço público**”.

Em comentário ao caráter precário da permissão, Mello (2007, p. 734) pontifica:

Pelo seu caráter precário, caberia utilizá-la normalmente, quando; a) o permissionário não necessitasse alocar grandes capitais para o desempenho do serviço; b) poderia mobilizar, para diversa destinação e sem maiores transtornos, o equipamento utilizado ou, ainda, quando; c) o serviço não envolvesse implantação física de aparelhamento que adere ao solo, ou, finalmente, quando; d) os riscos da precariedade de serem assumidos pelo permissionário fossem compensáveis seja pela extrema rentabilidade do serviço, seja pelo curtíssimo prazo em que se realizaria a satisfação econômica almejada. Em suma, e para melhor caracterizar os casos de seu cabimento, poder-se-ia dizer que seu préstimo ajustar-se-ia às hipóteses em que a possibilidade de revogação unilateral a qualquer tempo e sem qualquer indenização – traço que se lhe dava como característico – não acarretaria consequências econômicas perniciosas para o permissionário, sendo, pois, um instituto aplicável sobretudo em face de situações efêmeras, transitórias.

No que tange à precariedade, Mello (2007, p. 734-735) esclarece:

Dita *precariedade* significa, a final, que a Administração dispõe de poderes para, flexivelmente, estabelecer alterações ou encerrá-la, a qualquer tempo, desde que fundadas razões de interesse público o aconselhem, *sem obrigação de indenizar o permissionário*. Esta última característica, aliás, é apontada como grande ponto de antagonismo entre a permissão e a concessão de serviço público, na qual o Poder Público também pode, por igual fundamento, alterar ou eliminar o vínculo que trava com o concessionário, ficando, todavia, assujeitado a indenizá-lo pelos agravos econômicos que destarte lhe cause.

Justen Filho (2005, p. 545-546) assegura que “*permissão é o ato administrativo de delegação da prestação de serviço público a particular, sem a imposição de deveres de investimento amortizáveis em prazo mínimo de tempo*”. É de se dizer que “a caracterização da permissão reside na ausência de dever de o particular realizar investimentos para a implantação ou o desenvolvimento dos serviços. Ou, se houver esse dever, os investimentos não necessitam de prazo mínimo de exploração para serem amortizáveis”. Destarte, “o Estado pode colocar fim à permissão a qualquer tempo, sem a necessidade de indenizar o particular”.

Meirelles (2005, p. 389) menciona:

[...] a *unilateralidade*, a *discricionabilidade* e a *precariedade* são atributos de permissão, embora possam ser excepcionados em certos casos, diante do interesse administrativo ocorrente. Esses condicionamentos e adequações do instituto para delegação de serviços de utilidade pública ao particular – empresa ou pessoa física – não invalidam a faculdade de o Poder Público, unilateralmente e a qualquer momento, modificar as condições iniciais do termo ou, mesmo, revogar a permissão sem possibilidade de oposição do permissionário, salvo se ocorrer abuso de poder ou desvio de finalidade da Administração ou se tratar de *permissão condicionada*, caso em que as condições e prazos devem ser respeitados pela Administração que os instituiu.

Adiante, comenta o autor (2005, p. 389-390):

O serviço permitido é executado em nome do permissionário, por sua conta e risco, mas sempre nas condições e com os requisitos preestabelecidos pela Administração permitente, que o controla em toda sua execução, podendo nele intervir quando prestado inadequadamente aos usuários. O início e o fim da intervenção devem ser precedidos dos respectivos termos circunstanciados. Em geral, a *permissão* não gera privilégio, nem assegura exclusividade ao permissionário, salvo no caso de inviabilidade técnica ou econômica justificada. [...] Embora ato unilateral e precário, a *permissão* é deferida *intuitu personae* e, como tal, não admite a substituição do permissionário, nem possibilita o transpasse do serviço ou do uso permitido a terceiros sem prévio assentimento do permitente. [...] Observa-se, finalmente, que *serviço permitido é serviço de utilidade pública* e, como tal, sempre sujeito às normas de Direito Público.

É bem verdade que a Constituição Federal subordinou a outorga da permissão à prévia licitação, conforme aduz Justen Filho (2005, p. 546).

Urge, ainda, mencionar que a Lei nº. 8.987/97, em seu art. 40, emprega a expressão “contrato de adesão”, todavia, como bem elucida Justen Filho (2005, p. 546), tal expressão foi mal empregada, pois “a relação entre o Estado e o permissionário não corresponde ao modelo de contrato de adesão. Aliás, a referência da lei a contrato de adesão é inútil e inócua”.

Di Pietro (2007, p. 280), finalmente, discorrendo acerca da distinção da permissão e da concessão, pontua que enquanto a primeira decorre de ato unilateral, a segunda, provém de acordo de vontades. E, mais, a permissão é precária, a concessão não o é.

3.5.3 Autorização

Consideram-se serviços públicos autorizados, conforme anota Pestana (2010, p. 434), “aqueles provenientes de contrato ou de ato administrativo, discricionário, em que o

particular fica autorizado a prestar em situações que prescindam da atividade estatal, ou que tenham caráter emergencial”.

A autorização é ato administrativo discricionário ou vinculado por meio do qual a Administração Pública outorga a alguém, que tenha interesse, o direito de realizar certa atividade material. Cumpre mencionar que a Constituição Federal, em seu art. 21, XII, emprega a expressão com o sentido de investir alguém na qualidade de prestador de serviço público, ao passo que prescreve competir à União, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, explorar os serviços que lista, sem, no entanto, estipular seu regime jurídico. (GASPARINI, 2007, p. 408).

Autorização é, portanto, ato administrativo mediante o qual a Administração faculta ao particular ou exercício de atividade ou a utilização de bem público no seu próprio interesse. É ato discricionário e precário, características iguais as da permissão. (CARVALHO FILHO, 2007, p. 131).

Ressalta-se que, pela autorização, os serviços são delegados e controlados pela Administração autorizante, no mais das vezes, sem regulamentação específica, e, sujeitos a constantes alterações do modo de sua prestação pelo poder público e a extinção a qualquer momento, o que aumenta sua precariedade. A remuneração por tais serviços, como os outros de prestação ao público, é tarifada pela Administração, segundo as possibilidades de medida para oferecimento aos usuários. A execução é pessoal e intransferível a terceiros. Consistindo em modalidade de delegação discricionária, em regra, prescinde de licitação, porém poderá ser adotado qualquer tipo de seleção, com o fim de escolher o melhor autorizatário, caso em que a Administração ficará adstrita aos termos do edital de convocação. (MEIRELLES, 2005, p. 391).

É necessária, portanto, a autorização quando a atividade almejada pelo particular não pode ser praticada legitimamente sem o consentimento do Estado. A Constituição Federal fez alusão às autorizações nos casos de pesquisa e lavra de recursos minerais e para o aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica, em seu art. 176, parágrafo único, e também para determinadas atividades especiais de competência da União Federal, em seu art. 21, XII. (CARVALHO FILHO, 2007, p. 131-132).

São exemplos, pois, de serviços autorizados os de conservação de jardins e pavimentação de ruas à custa dos moradores. Frisa-se, a autorização refere-se a atividades desenvolvidas no campo da definição normativa de serviços públicos, entretanto, não sendo executadas diretamente pela Administração Pública, tampouco carecendo, mais das vezes, de celebração de contrato de concessão e permissão, porém, em atenção as suas características, con-

tando com o olhar estatal, exprimido pela emissão do concernente ato administrativo autorizador que, em regra, e, dependendo do que a respeito prescrever a lei de regência, poderá implicar na cassação da autorização, conforme juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública. A autorização não onera o Poder Público, conquanto seja por ele estabelecida a tarifa correspondente. (PESTANA, 2010, p. 454).

Alerta Carvalho Filho (2007, p. 132):

O direito positivo contempla atos de consentimento estatal a que dá a denominação de *concessão*. É o caso do art. 176, § 1º, da CF, que prevê a *concessão* de lavra de matéria de recursos minerais, e do art. 233, da CF, que admite a *concessão* para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens. Conquanto tenha sido empregado o termo “*concessão*”, tais instrumentos não têm a fisionomia de contratos administrativos, como são as concessões em geral, mas sim de meros atos administrativos – especificamente atos de **autorização**.

Por fim, necessário destacar que os serviços autorizados, para Meirelles (2005, p. 392), “não se beneficiam das prerrogativas das atividades públicas, só auferindo as vantagens que lhes forem expressamente deferidas no ato da autorização, e sempre sujeitas a modificação ou supressão sumária, dada a precariedade ínsita desse ato”.

3.6 A FORMAÇÃO DE CONDUTORES COMO SERVIÇO PÚBLICO

Mister, aqui, analisar a legislação pátria vigente relativa à formação de condutores de veículos automotores a fim de demonstrar que tal atividade consiste em serviço público.

Mormente, necessário conceituar Centro de Formação de Condutores, que, por disposição do art. 9º da Resolução nº. 74 do CONTRAN, com grafia conferida pelo art. 2º da Resolução nº 198 do CONTRAN, “são organizações credenciadas pelos órgãos executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal – DETRAN’s, possuindo administração própria e corpo técnico com curso específico de instrutor de trânsito, objetivando a capacitação teórico-técnica e prática de direção aos candidatos a condutores e especialização de condutores de veículos automotores”.

O instituto utilizado para a outorga do serviço de formação de condutores, segundo as palavras da Des. Marli Mosimann Vargas, empregadas no corpo da decisão interlocutória proferida nos autos nº. 2007.028649-8, “é a permissão, que admite certo grau de discricionariedade por parte do Poder Público, e mesmo com a vedação ao abuso deste poder (como a

apresentação de motivos impertinentes) há que se respeitar essa liberdade atribuída à administração para o exame meritório”.

A Lei Estadual nº. 13.721/06, acerca do assunto, em seu art. 1º, e § 1º, estatui:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a delegar, em âmbito estadual, a execução dos seguintes serviços públicos:

- I - Controladoria Regional de Trânsito;
- II - formação de condutores de veículos automotores;
- III - registro do contrato da propriedade fiduciária de veículos;
- IV - lacração de placas de veículos automotores; e
- V - fabricação de placas de veículos automotores.

§ 1º Os serviços previstos nos incisos I a IV deste artigo serão delegados sob o regime da permissão ou concessão, formalizados mediante contrato, nos termos do art. 137, § 2º, da Constituição Estadual.

A Constituição do Estado de Santa Catarina, neste viés, em seu art. 137, dispõe:

Art. 137 - Ao Estado incumbe a prestação dos serviços públicos de sua competência.

§ 1º - A execução poderia ser delegada, precedida de licitação, nos regimes de concessão ou permissão.

§ 2º - A delegação assegurará ao concessionário ou permissionário as condições de prorrogação, caducidade, fiscalização e rescisão do contrato, garantidas:

- I - a qualidade do serviço prestado aos usuários;
- II - política tarifária socialmente justa que assegure aos usuários o direito de igualdade, o melhoramento e expansão dos serviços, a justa remuneração do capital empregado e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

O art. 2º, incisos I, II e IV, da Lei nº. 8.987/95, versa:

Art. 2º Para os fins do disposto nesta lei, considera-se:

I - poder concedente: a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, em cuja competência se encontre o serviço público, precedido ou não da execução de obra pública, objeto de concessão ou permissão;

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

[...]

IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

Em consonância, a Constituição Federal, em seu art. 175, expressa: “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”.

Por sua vez, o Código de Trânsito Brasileiro, enfoca o tema em seus arts. 5º, 7º e 8º:

Art. 5º O Sistema Nacional de Trânsito é o conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que tem por finalidade o exercício das atividades de planejamento, administração, normatização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos e aplicação de penalidades.

[...]

Art. 7º Compõem o Sistema Nacional de Trânsito os seguintes órgãos e entidades:

I - o Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN, coordenador do Sistema e órgão máximo normativo e consultivo;

II - os Conselhos Estaduais de Trânsito - CETRAN e o Conselho de Trânsito do Distrito Federal - CONTRANDIFE, órgãos normativos, consultivos e coordenadores;

III - os órgãos e entidades executivos de trânsito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

IV - os órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

V - a Polícia Rodoviária Federal;

VI - as Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal; e

VII - as Juntas Administrativas de Recursos de Infrações - JARI.

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão os respectivos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários, estabelecendo os limites circunscricionais de suas atuações.

E, ainda, o art. 22 do Código de Trânsito Brasileiro reza:

Art. 22. Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição:

[...]

II - realizar, fiscalizar e controlar o processo de formação, aperfeiçoamento, reciclagem e suspensão de condutores, expedir e cassar Licença de Aprendizagem, Permissão para Dirigir e Carteira Nacional de Habilitação, mediante delegação do órgão federal competente;

Desta feita, examinada a legislação pertinente, notório é que o serviço de formação de condutores é serviço público, que pode ser prestado diretamente pelo Poder Público, ou indiretamente, por delegação, sob regime de concessão ou permissão de serviço público, observados os preceitos delineados no art. 175 da Constituição Federal e art. 137 da Constituição do Estado de Santa Catarina.

4 CENTRO DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES: EXIGÊNCIA DE LICITAÇÃO

4.1 DEFINIÇÃO DE LICITAÇÃO

A Administração Pública, consoante ensinamento de Meirelles (2010, p. 25), “por suas entidades estatais, autárquicas e empresariais, realiza obras e serviços, faz compras e aliena bens. Para essas atividades precisa contratar, mas seus *contratos* dependem, em geral, de um procedimento seletivo prévio, que é a *licitação*”.

Cumprir notar que “não poderia a lei deixar ao exclusivo critério do administrador a escolha das pessoas a serem contratadas, porque, fácil é prever, essa liberdade daria margem a escolhas impróprias, ou mesmo a concertos escusos entre alguns administradores inescrupulosos e particulares”, como observa Carvalho Filho (2007, p. 213).

Ressalta-se que o legislador constituinte, como grafou Moraes (2007, p. 345), “com a finalidade de preservação dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, probidade e da própria ilevidade do patrimônio público determinou no art. 37, XXI, da Constituição Federal, a regra da obrigatoriedade da licitação”.

Na concepção de Justen Filho (2005, p. 309), licitação “*é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos de seleção da proposta de contratação mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica*”. Adiante complementa: “o procedimento de licitação reduz drasticamente a liberdade de escolha do administrador. Por regra, o resultado final não decorre de critério decisório subjetivo. Vence a licitação a proposta que se configura como a mais satisfatória segundo critérios objetivos”.

Carvalho Filho (2007, p. 213) afirma que “a natureza jurídica da licitação é a de *procedimento administrativo com fim seletivo*”. Destarte, o procedimento constitui um “*conjunto ordenado de documentos e atuações que servem de antecedente e fundamento a uma decisão, assim como às providências necessárias para executá-la*”.

Cumprir mencionar que a busca da melhor proposta para determinado negócio é artifício empregado por todas as pessoas. Para umas, tal procura é facultativa, e, para outras, obrigatória. Exemplificando, para os particulares é facultativa, já para as pessoas públicas (União, Estado-Membro, Distrito Federal, Município, autarquia) e governamentais (empresa pública, sociedade de economia mista, fundação), é, em regra, obrigatória, salvo nas vezes em

que estão dispensadas de licitar e nos casos em que a licitação é inexigível ou vedada. Destaca-se que a escolha da melhor proposta, mediante critérios objetivos previamente estabelecidos, ocorre entre aquelas apresentadas por interessados em contratar com a entidade obrigada a licitar e que atenderam ao seu chamamento, promovido por meio de instrumento convocatório disciplinador de todo o procedimento, designado, por alguns, lei interna da licitação e do contrato. Não pode, portanto, ser aproveitada qualquer proposta, ou seja, não tendo integrado o procedimento, ainda que seja melhor que a melhor das apresentadas, não poderá ser selecionada. Esse procedimento, regulado pelo Direito Administrativo, realizado para encontrar a melhor proposta chama-se licitação. (GASPARINI, 2007, p. 474-475).

Sujeitam-se a esse procedimento apenas as pessoas jurídicas de Direito Público, as governamentais e outros entes (fundos especiais, Câmara de Vereadores) que, por disposição de lei, a isso estejam obrigados. Essa obrigatoriedade é decorrência genérica ou específica, previstas, respectivamente nos arts. 37, XXI, e 175, ambos da Constituição Federal, e, não fosse assim, decorreria do princípio da igualdade. A licitação, pois, seria exigida, como, aliás, sempre foi, não obstante a Constituição Federal não mencionasse tal palavra. A necessidade de sua realização pode estar atrelada a um contrato (alienação, aquisição e locação de bens ou a execução de serviço e obras) ou a um ato (permissão de uso de bem público) que se almeja celebrar. Em suma, a promoção desse procedimento pode estar ligada a qualquer negócio pretendido pela entidade encarregada de procurar a melhor proposta, nos casos em que possa ser atendida por mais de um interessado. (GASPARINI, 2007, p. 475).

A licitação fundamenta-se na idéia de competição isonômica entre aqueles que atendam aos atributos e aptidões necessários ao bom desempenho das obrigações que se dispõe a assumir. (MELLO, 2007, p. 505).

A lei reguladora das licitações é a Lei nº. 8.666, de 21/6/1993, chamada de Estatuto dos Contratos e Licitações, a qual sofreu alterações pelas Leis nºs 8.883, de 08 de junho de 1994, 9.648, de 27 de maio de 1998, e 9.854, de 27 de outubro de 1999, sendo, pois, a mesma legislação que rege os contratos administrativos. (CARVALHO FILHO, 2007, p. 215).

A licitação objetiva alcançar duplo fim: dar às entidades governamentais possibilidades de celebrarem o negócio mais benéfico e garantir aos administrados motivo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas governamentais desejem desempenhar com os particulares. Por meio dela, atinge-se a proteção aos interesses públicos e recursos governamentais, haja vista que se procura a oferta mais vantajosa; respeito aos princípios da isonomia e impessoalidade, previstos nos arts. 5º e 37, *caput*, da Constituição Federal, pela abertura

de disputa do certame; e, respeito aos reclamos de probidade administrativa, imposta pelos arts. 37, *caput*, e 85, V, da Constituição Federal. (MELLO, 2007, p. 507).

Frisa-se, o processo administrativo em que a seqüência de fases e atos leva ao apontamento de quem vai celebrar contrato com a Administração, no ordenamento brasileiro, recebe o nome de licitação. Almeja, portanto, a seleção de quem vai contratar com a Administração, por apresentar proposta mais benéfica ao interesse público. O futuro contratado é apontado pela decisão final do processo licitatório. É um processo administrativo porque, além da cadeia de atos e fases, possui sujeitos diversos – os licitantes – interessados no processo, que dele participam, perante a Administração, todos, até mesmo esta, com direito, deveres, ônus e sujeições. (MEDAUAR, 2006, p. 179).

Pestana (2010, p. 326), por seu turno, de maneira concisa, define a licitação como o “processo pelo qual a Administração Pública identifica a proposta que mais vantajosamente atenda a seus interesses e, conseqüentemente, de toda a coletividade, para, depois, dela beneficiar-se”.

Destarte, licitação é o procedimento administrativo mediante o qual um ente público, no desempenho da função administrativa, abre a possibilidade a todos os interessados de elaborarem propostas, que atendam às condições entabuladas no instrumento convocatório, dentre as quais selecionará e aceitará a mais satisfatória para a celebração do contrato. A licitação é um procedimento formado por atos e fatos da Administração (edital ou convite, recebimento das propostas, habilitação, classificação, adjudicação, além de outros atos intermediários ou posteriores, como julgamento de recursos intentados pelos interessados, revogação, anulação, projetos, publicações, anúncios, atas etc.) e do licitante (retirada do edital, proposta, desistência, prestação de garantia, apresentação de recursos, impugnações), todos contribuindo para compor a vontade contratual. (DI PIETRO, 2007, p. 325)

Destaca-se que a licitação é atividade-meio, a qual é realizada com vistas à celebração de um contrato futuro. Em outras palavras, tem-se que a Administração, como regra, deverá, antes de celebrar um contrato, realizar a licitação, o que diferencia a atuação administrativa da forma de agir dos particulares. (FURTADO, 2009, p. 21).

Considera Silva (2006, p. 672) a licitação um “procedimento administrativo destinado a provocar propostas e a escolher proponentes de contratos de execução de obras, serviços, compras ou de alienações do Poder Público”.

Corroborando, da obra de Carvalho Filho (2007, p. 213-214) colhe-se que licitação é 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 pe-*

los vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico”.

Afiança Gasparini (2007, p. 475) que:

[...] a licitação pode ser considerada como o *procedimento administrativo através do qual a pessoa a isso juridicamente obrigada seleciona, em razão de critérios objetivos previamente estabelecidos, de interessados que tenham atendido à sua convocação, a proposta mais vantajosa para o contrato ou ato de seu interesse*. A pessoa obrigada a licitar é denominada *licitante* e a que participa do procedimento da licitação, com a expectativa de vencê-la e ser contratada, é chamada de *proponente* ou *licitante particular*.

Em suma, portanto, tem-se que a licitação, lançando mão dos dizeres de Mello (2007, p. 505), “é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas”.

4.2 OBRIGAÇÃO DE LICITAR SEGUNDO A LEI ESTADUAL Nº. 13.721/2006

A formação de condutores é serviço público, que pode ser prestado tanto pelo Poder Público, diretamente, como por particulares, indiretamente, na forma de delegação, por permissão ou concessão. Deveras, assim o é, e, a Lei Estadual nº. 13.721/06 em nada discrepa, estatutando em seu art. 1º que:

Art. 1º. Fica o Poder Executivo autorizado a delegar, em âmbito estadual, a execução dos seguintes serviços públicos:

[...]

II - formação de condutores de veículos automotores;

[...]

§ 1º Os serviços previstos nos incisos I a IV deste artigo serão delegados sob o regime da permissão ou concessão, formalizados mediante contrato, nos termos do art. 137, § 2º, da Constituição Estadual.

[...]

§ 3º O prazo das delegações de serviços públicos previstas neste artigo será de 15 (quinze) anos, podendo ser prorrogado por igual período.

Dessume-se, pois, que a delegação do serviço público de formação de condutores, implementado sob o regime da permissão ou concessão, consoante orientação do art. 137 da Constituição Estadual (acima transcrito) e do art. 1º, § 1º, da Lei Estadual nº. 13.721/06, exige

prévio procedimento licitatório, a ser levado a efeito pelo DETRAN/SC – Departamento Estadual de Trânsito de Santa Catarina.

Urge mencionar que a Lei Estadual nº. 12.291/02, a qual vigorava antes da supracitada lei, já versava acerca da matéria prevendo a delegação da prestação do serviço público de formação de condutores, sob a forma da permissão, precedida de licitação, em seu art. 1º:

Art. 1º Fica o Estado de Santa Catarina, autorizado a utilizar-se do instituto da permissão para a execução de serviços públicos delegados de credenciamento de médicos e psicólogos voltados à execução de exames de aptidão física, mental e psicológica para o trânsito; de controladoria regional de trânsito; e de formação de condutores de veículos automotores, tudo na forma do art. 137 da Constituição de Estado.

Corroborando o delineado, vislumbra-se que a exigência de licitação à delegação do serviço público de formação de condutores também restou regida pela Lei nº. 8.987/95, mais precisamente, em seu art. 2º, II e IV:

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

[...]

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

[...]

IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

O Decreto Estadual nº. 2.426, de 1º de julho de 2009, veio regulamentar a Lei Estadual nº. 13.721/06, estabelecendo:

Art. 1º Fica regulamentada a delegação do serviço público de formação de condutores de veículos automotores, nos termos da Lei nº 13.721, de 16 de março de 2006, e estabelecidas as competências institucionais do poder delegante, a especificação dos serviços delegados, a remuneração e o prazo da delegação, a formação organizacional/profissional mínima dos Centros de Formação de Condutores delegatários, o procedimento de licitação para a delegação do serviço, a sistemática ao seu reajustamento e equilíbrio econômico-financeiro, o acompanhamento, a fiscalização e a intervenção do poder delegante e os deveres dos delegatários.

Art. 2º O serviço de formação de condutores de veículos automotores constitui-se em atividade exclusiva a ser prestada por Centros de Formação de Condutores, dotados de administração própria, corpo diretivo e técnico de instrutores com curso de capacitação, e consiste na formação teórica-técnica ou prática de direção veicular, para obtenção da permissão para dirigir ou da Carteira Nacional de Habilitação, renovação de exames, mudança e adição de categoria, curso de atualização para renovação da Carteira Nacional de Habilitação – CNH, curso de reciclagem para condutores infratores, bem como outras atividades expressamente delegadas.

Parágrafo único. Fica facultado ao candidato encaminhar seu processo de habilitação ao órgão executivo estadual de trânsito.

[...]

Art. 4º O serviço de que trata o art. 2º deste Decreto deverá ser delegado, sob o regime de concessão ou permissão, segundo o disposto neste Decreto, no edital de licitação e no respectivo contrato, em conformidade com a Lei nº 13.721, de 16 de março de 2006, observados os termos e limites da Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, as normas dos órgãos que compõem o Sistema Nacional de Trânsito, o disposto na Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e na Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e demais normas legais.

Cediço, portanto, constituir o serviço de formação de condutores em serviço público, o qual, quando prestado na forma indireta o é por delegação do Estado a particulares, mediante o regime da permissão, precedido de licitação.

Insta destacar do acórdão prolatado nos autos da ação direta de inconstitucionalidade nº. 2008.026815-6, da Capital, pelo Relator Desembargador Wilson Augusto do Nascimento, que: “Esta Corte de Justiça já consagrou o entendimento de que o serviço de formação de condutores de veículos automotores neste Estado é público e, conseqüentemente, a sua delegação aos particulares deve ser precedida de licitação, conforme preceitua o art. 137, § 1º, da Constituição Estadual”.

No mesmo norte, do acórdão proferido pelo Relator Desembargador Orli Rodrigues, nos autos da ação direta de inconstitucionalidade nº. 2007.046970-0, da Capital, pinçasse:

Com efeito, a principal norma geral acerca da prestação de serviços públicos é a de que eles só podem ser disponibilizados diretamente ou mediante concessão ou permissão, após prévia licitação.

[...]

A Constituição Federal, por sua vez, enfatiza, em seu art. 175, caput, que a prestação de serviço público será feita, senão diretamente, apenas sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação.

[...]

A licitação funciona como mecanismo garantidor da observância dos princípios constitucionais da isonomia, da moralidade e da impessoalidade, uma vez que proporciona igualdade de condições àqueles que pretendem participar do serviço público, sendo devida no presente caso.

Em consonância, extrai-se do despacho preferido nos autos do Mandado de Segurança nº. 023.07.002795-4, que tramitou na Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital, sob a lavra do magistrado Luís Felipe Canever:

Com efeito, a Lei Estadual nº. 13.721/2006 estabelece os critérios para delegação de serviços públicos cuja prestação compete ao Estado de Santa Catarina. Entre tais serviços, encontra-se a formação de condutores de veículos automotores (art. 1º, II, da referida Lei).

Em seu art. 1º, § 1º, a citada lei estadual define que a delegação destes serviços respeitará o disposto no art. 137 da CE/1989, que fixa, entre outras exigências, a neces-

sidade de prévia licitação para que tais serviços sejam concedidos ou permitidos aos particulares.

Tendo em vista a existência de regulamentação legal expressa no sentido de exigir a realização da licitação para a permissão do exercício da atividade pretendida pelos impetrantes, aparentemente não existe qualquer ilegalidade no procedimento da autoridade tida como coatora.

Ademais, parece-me não só lícito, como também mais respeitoso aos ditames constitucionais, que se exija licitação para a delegação de serviços públicos, razão pela qual não empresto especial relevância à tese de inconstitucionalidade manejada pelos impetrantes.

Vê-se, pois, que a Lei nº. 13.721/06 prevê expressamente a exigência de licitação prévia para a prestação do serviço público de formação de condutores de veículos automotores. Destarte, a Administração Pública, pode prestar diretamente ou delegar a prestação do serviço de formação de condutores ao particular, de modo precário ou não, com o escopo de oferecer ao usuário um serviço eficiente, neste caso, devendo realizar procedimento licitatório prévio.

4.3 CREDENCIAMENTO COMO MODALIDADE DE DELEGAÇÃO

Credenciamento, na concepção de Dallari (2006, p. 01), “é algo como bruxaria: ninguém acredita nele, mas que existe, existe! Essa é a impressão que se tem ao compilar os principais repositórios de jurisprudência e os índices das principais revistas jurídicas”. Deveras, “praticamente não existe jurisprudência ou doutrina sobre esse assunto, não obstante sua presença, já de longa data, na legislação”.

Cumpre, destarte, a fim de vislumbrar o credenciamento como modalidade de delegação, no caso de prestação do serviço público de formação de condutores de veículo automotor, entender o que vem descentralização e delegação.

Gasparini (2007, p. 311-312) ensina que “a prestação dos serviços públicos é descentralizada na medida em que a atividade administrativa (titularidade e execução) ou a sua mera execução é atribuída a outra entidade, distinta da Administração Pública, para que a realize”. E prossegue o autor (2007, p. 312):

Desloca-se a atividade, ou tão-só o seu exercício, da Administração Pública central para outra pessoa jurídica, esta privada, pública ou governamental. O serviço vai da Administração Pública, sua titular, ao administrado, seu beneficiário último, através de uma interposta pessoa jurídica, esta privada, pública ou governamental, que o executa e explora. Da descentralização também pode participar uma pessoa física.

Ademais, para ter configurada essa forma de prestação de serviço público, exige-se que: I – a atividade descentralizada seja administrativa, isto é, serviço público; II – a transferência recaia sobre a titularidade e a execução da atividade ou somente sobre a execução.

Descentralização, no saber de Carvalho Filho (2007, p. 305), “é o fato administrativo que traduz a transferência da execução de atividade estatal a determinada pessoa, integrante ou não da Administração. Dentre essas atividades inserem-se os serviços públicos”.

Segue o aludido doutrinador (2007, p. 306) asseverando:

São duas as *formas básicas* através das quais o Estado processa a descentralização: uma delas é a que se efetiva por meio de lei (*delegação legal*) e a outra é a que se dá por negócio jurídico de direito público (*delegação negocial*). [...] Os serviços públicos estão e sempre estarão sob a titularidade das pessoas federativas, na forma pela qual a Constituição procedeu à partilha das competências constitucionais. Essa titularidade, retratando, como retrata, inequívoca expressão de poder político e administrativo, é irrenunciável e insuscetível de transferência para qualquer outra pessoa. Resulta, por conseguinte, que o alvo da descentralização é tão-somente a *transferência da execução do serviço (delegação)*, e nunca a de sua titularidade. O que muda é apenas o *instrumento* em que se dá a delegação: numa hipótese, o instrumento é a *lei* (que, além de delegar o serviço, cria a entidade que vai executá-lo), enquanto na outra é um *contrato* (concessões ou permissões de serviços públicos para pessoas já existentes). Mas em ambos os casos o fato administrativo é, sem dúvida, a delegação.

O ato de delegar, por sua vez, consoante apregoa Meirelles (2005, p. 122), consiste em “conferir a outrem atribuições que originariamente competiam ao delegante”.

Atualmente há uma tendência marcante consistente na junção de esforços e recursos entre as entidades estatais e a iniciativa privada, almejando aumentar a eficácia no emprego dos recursos econômicos e gerar serviços públicos mais eficientes, dotados de maior qualidade e com menor custo. Existem inúmeros institutos jurídicos que exprimem essa tendência, grande parte deles possui natureza contratual. Salienta-se que o direito francês empregou a expressão delegação de serviço público para, em termos amplos, compreender, todas as figuras por meio das quais existia a transferência do exercício da função estatal referente à prestação do serviço pelo Estado a um terceiro. O direito brasileiro não possui tamanha heterogeneidade quanto àquela presente no direito francês, todavia, tal fator não impede aqui a utilização da mesma expressão. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 499-500).

Meirelles (2005, p. 724) pontua que “a *delegação da prestação de serviço público ou de utilidade pública* pode ser feita a particular – pessoa física ou jurídica – que tenha condições para bem realizá-lo, sempre através de licitação, sob regime de concessão ou permissão (CF, art. 175)”.

Tecendo sua crítica sobre o assunto, enfatiza Dallari (2006, p. 05):

Diante do evidente e indiscutível exaurimento da capacidade do Poder Público, e tangida pelos ventos do neo-liberalismo, que determina um enxugamento das estruturas administrativas estatais, a Administração Pública cada vez mais se aproxima dos particulares, para deixar a cargo destes certas atividades que tradicionalmente eram ou seriam suas, tornando cada vez mais indistinto o limite entre o público e o privado. Some-se a isso a dinâmica veloz do mundo atual, especialmente no campo da tecnologia, e ter-se-á como inexorável a transferência de encargos do Poder Público para o setor privado da economia.

Superada breve explanação, tem-se que a Administração Pública vem lançando mão do credenciamento para, no dizer de Moreira Neto (2001, p. 268):

[...] delegar unilateral e precariamente, por atos administrativos, a credenciados, atividades de interesse público, reconhecendo-lhes a produção de eficácia administrativa pública e dando-lhes assentimento para que sejam remunerados por seus serviços, diretamente pelos administrados beneficiários ou por ela própria.

Grotti (2004, p. 08), em consonância, ressalta que “já de longa data destacam-se os casos de credenciamento, previstos na legislação brasileira, que vem se consolidando como uma alternativa da Administração Pública”.

O Código de Trânsito Brasileiro, segundo menciona Grotti (2004, p. 09), “em seu art. 22, X, cuida da competência para o credenciamento de órgãos ou entidades para execução de atividades pertinentes ao referido diploma legal, na forma estabelecida em norma do CONTRAN”.

No mesmo norte, o art. 12, X, do Código de Trânsito Brasileiro reza que: “Compete ao CONTRAN: [...] X - normatizar os procedimentos sobre a aprendizagem, habilitação, expedição de documentos de condutores, e registro e licenciamento de veículos”.

O art. 156 do Código de Trânsito Brasileiro, por sua vez, dispõe que: “O CONTRAN regulamentará o credenciamento para prestação de serviço pelas auto-escolas e outras entidades destinadas à formação de condutores e às exigências necessárias para o exercício das atividades de instrutor e examinador”.

Em comento ao artigo supracitado, Dallari (2006, p. 02) aduz:

O Código Nacional de Trânsito, em seu art. 165, confere ao CONTRAN a competência para disciplinar a aprendizagem para dirigir veículos. No exercício dessa competência, o CONTRAN expediu a Resolução nº 584, de 16/09/71, dispondo, entre outras coisas, sobre o funcionamento das auto-escolas, dizendo que estas deverão obter registro do Departamento de Trânsito, antes e como condição de seu funcionamento. Ou seja, para que uma auto-escola possa desenvolver suas atividades, in-

clusive transitando pelas vias públicas com veículos dirigidos por pessoas não habilitadas, ela precisa de uma outorga ou de uma anuência do Poder Público.

No exercício de sua competência o Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN) editou a Resolução 74/98, alterada pela Resolução 89/99, que foi alterada pela Resolução 198/06, para regulamentar o credenciamento dos serviços de formação de condutores e processo de habilitação de condutores de veículos. Versa o art. 9º:

Art. 9º. Os Centros de Formação de Condutores – CFC’s são organizações credenciadas pelos órgãos executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal – DETRAN’s, possuindo administração própria e corpo técnico com curso específico de instrutor de trânsito, objetivando a capacitação teórico-técnica e prática de direção aos candidatos a condutores e especialização de condutores de veículos automotores. §1º O credenciamento de Centro de Formação de Condutores – CFC é específico para cada instalação, agência, filial ou centro educacional de trânsito, sendo expedido pelo órgão executivo de trânsito do Estado ou do Distrito Federal em que esteja instalado, que o cadastrará no Órgão Executivo de Trânsito da União.

Tem-se, segundo Niebuhr (2003, p. 210), que “a hipótese de credenciamento não foi prevista na Lei n. 8.666/93. Não há qualquer dispositivo que aborde o assunto, regando suas permissivas”. Ocorre que “a ausência de dispositivos normativos em torno das hipóteses de credenciamento não obsta lhes reconhecer a existência”.

Vão ao encontro os ensinamentos de Aragão (2009, p. 32):

A Lei nº 8.666/93, que fixa as regras nacionais de contratos administrativos e licitações, não trata expressamente do instituto do credenciamento. Os seus princípios e regras não são, contudo, indiferentes a situações em que a Administração não tem que escolher determinado particular em detrimento dos demais, mas, ao revés, quanto maior o número de pessoas a serem contratadas, mediante condições homogêneas previamente divulgadas, melhor atendido será o interesse público.

Pronuncia, ainda, o autor (2009, p. 32):

Nesses casos não é possível a competição por duas razões: (1) a contratação de um particular não exclui a dos demais, que também é almejada pela Administração Pública; (2) as condições dos contratos são uniformes e previamente estabelecidas pela Administração Pública, não havendo como variarem segundo propostas dos particulares, que sequer chegam a apresentá-las, apenas aderindo às cláusulas prefixadas pela Administração.

Hipótese de inexigibilidade de licitação pública, cada vez mais habitual, relaciona-se ao credenciamento, uma vez que todos os interessados em acordar com a Administração Pública são efetivamente contratados, ou seja, não há relação de exclusão. Destarte, como

todos os interessados são contratados, não existe competição, e, em decorrência, há a inexigibilidade de licitação pública. (NIEBUHR, 2003, p. 210).

Os contratos celebrados por meio do credenciamento, se atendidos os requisitos de ausência de limite numérico dos possíveis contratados e uniformidade das condições prefixadas pela Administração podem ser celebrados sem licitação, posto a sua inviabilidade, nos termos do *caput* do art. 25 da Lei nº. 8.666/94, por força do qual “é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição”. A licitação é impossível, haja vista ser inexistente a possibilidade de competição, que consiste em seu pressuposto lógico. De se notar que, o fato de não estarem elencados nos incisos do art. 25 da Lei nº. 8.666/93 os casos de credenciamento, em nada, afasta tal assertiva, pois o principal ponto que distingue a inexigibilidade da dispensa de licitação é justamente o caráter meramente exemplificativo do rol de casos de inexigibilidade, genérico e aberto, verificável caso a caso, de inviabilidade de competição (art. 25, *caput*, Lei nº 8.666/93), onde os credenciamentos se inserem. (ARAGÃO, 2009, p. 33).

O ato ou contrato formal mediante o qual a Administração Pública atribui a um particular, pessoa física ou jurídica, o direito de desempenhar, em caráter instrumental ou de colaboração com o Poder Público, determinadas atividades materiais ou técnicas, a título oneroso, remuneradas diretamente pelos interessados, tendo o resultado dos trabalhos especial credibilidade, e possuindo o outorgante o poder/dever de exercer a fiscalização, até mesmo podendo extinguir a outorga, observados os direitos e interesses patrimoniais do outorgado de boa-fé, chama-se credenciamento. (DALLARI, 2006, p. 15).

Na acepção de Dallari (2006, p. 14), o credenciamento “é uma outorga ou atribuição. O credenciado recebe do Poder Público uma qualificação, uma situação jurídica ou uma prerrogativa que, sem isso, não lhe assistiria. O resultado do credenciamento é um acréscimo; o enriquecimento do patrimônio jurídico de alguém, pessoa física ou jurídica”.

O credenciamento não se presume, não obstante possa estar implícito ou ser conferido a alguém sob outra denominação. É ato formal e apresentará sempre um conteúdo negocial, referente a um interesse recíproco do outorgante e do outorgado. Pode ser unilateral ou bilateral, assumindo caráter tipicamente contratual. A prerrogativa, faculdade ou obrigação conferida ao outorgado se restringe à habilitação para a prática de atividade material ou técnica, não jurídica, contudo meramente instrumental ou de colaboração com a Administração Pública, desenvolvida a título oneroso. Ressalta-se, no entanto, que se a remuneração é paga pelo Poder Público, tem-se um simples contrato de colaboração, já se é paga pelo particular interessado, aí se terá um credenciamento propriamente dito, um típico contrato de atribuição. (DALLARI, 2006, p. 14).

O sentido essencial do credenciamento está atrelado ao significado dos verbos crer e acreditar. As ações desempenhadas pelo particular credenciado, salvo prova em contrário, são tidas ou havidas pelo credenciante como verdadeiras, corretas, confiáveis. São, igualmente, beneficiados pela presunção de veracidade, os atos administrativos. O efeito característico de tal credibilidade é propiciar a realização do ato jurídico do qual depende a atividade material ou técnica praticada instrumentalmente pelo credenciado. É evidente que essa atividade material ou técnica deve ser sempre submetida à fiscalização pelo Poder Público credenciante, haja vista as repercussões na ordem jurídica, notadamente quanto à implicação com interesses públicos. Destarte, sempre que existir real e devida motivação, nos casos de patente interesse público, os termos do credenciamento podem e devem ser revistos, inclusive, podendo-se chegar à extinção da outorga, assegurados os direitos e interesses patrimoniais do particular de boa-fé. (DALLARI, 2006, p. 14).

Menciona-se existirem alguns serviços de natureza pública ou de interesse público objeto de credenciamento, como é o caso da polícia judiciária, de atividades integrantes do sistema único de saúde, de atividades de ensino e de ações compreendidas no campo da pesquisa científica e tecnológica. (DALLARI, 2006, p. 13).

Salienta Grotti (2004, p. 09) que o credenciamento “pode ser universal, abarcando todos os prestadores do serviço, ou limitado a um determinado número de interessados, aqueles que apresentarem melhor qualificação ou ofertarem condições mais vantajosas, tudo dependendo da relação oferta/procura”.

Nas situações de ausência de competição, conforme ensina Grotti (2004, p. 09), sendo caso de credenciamento, não precisa a Administração licitar, pois todos os interessados aptos serão contratados. Vê-se, pois, que na ausência de exclusividade e inexistindo competição, o credenciamento configura inexigibilidade de licitação, amparada no art. 25 da Lei nº. 8.666/93. Será, contudo, imprescindível a licitação quando exista possibilidade de competição objetiva entre os particulares, nos casos em que é impraticável o credenciamento de todos os interessados pela Administração. É o caso da delegação do serviço público de formação de condutores de veículo automotor, pois que não é possível o credenciamento de todos os particulares interessados na prestação de tal serviço, por força do estatuído no art. 3º, I e II, da Lei nº. 13.721/06:

Art. 3º A delegação da prestação do serviço de formação de condutores de veículos automotores dar-se-á da seguinte forma:

I – nos municípios com até dez mil eleitores, poderá haver um Centro de Formação de Condutores;

II – nos municípios com densidade eleitoral superior a dez mil eleitores, poderá ser adicionada uma vaga para cada contingente adicional de vinte mil eleitores;

Em síntese, “através do credenciamento, praticado com a devida cautela, assegurado o tratamento isonômico dos interessados na prestação de serviços, é possível obter-se uma melhoria na qualidade dos serviços e uma diminuição nos seus custos”, conforme afirma Grotti (2004, p. 09).

4.4 ANÁLISE DO PRINCÍPIO DA LIVRE CONCORRÊNCIA

No Brasil, segundo Agra (2009, p. 728), “a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre-iniciativa, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170 da CF)”. Destarte, “é assegurado o livre-exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei (art. 170, parágrafo único da, CF)”.

A livre concorrência está configurada no art. 170, IV, da Constituição Federal como um dos princípios da ordem econômica. Tal princípio consiste na manifestação da liberdade de iniciativa, e, para assegurá-la, a Constituição versa, em seu art. 173, § 4º, que “a lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros”. Os dois dispositivos se completam no mesmo fim. Pretendem tutelar o sistema de mercado e, principalmente, proteger a livre concorrência, contra a tendência abarcadora da concentração capitalista. Vê-se, assim, que a Constituição reconhece a existência do poder econômico, o qual não é condenado pelo regime constitucional. Compete, então, ao Estado intervir para coibir o abuso, nos casos em que esse poder econômico é exercido de forma anti-social. (SILVA, 2005, p. 795).

Moraes (2007, p. 786), corroborando, conceitua a livre concorrência como a “manifestação da liberdade de iniciativa, devendo, inclusive, a lei reprimir o abuso de poder econômico que visar à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros (CF, art. 173, § 4º)”.

Definido o princípio da livre concorrência, necessário se faz analisar a possibilidade de sua aplicação quanto aos serviços públicos, mormente, os de formação de condutores de veículo automotor.

No pensar de Aragão (2005, p. 01):

Os serviços públicos foram tradicionalmente concebidos como atividades exógenas à livre iniciativa, e, conseqüentemente, à concorrência, pressupondo-se via de regra apenas um prestador, fosse ele o próprio Estado (ou alguma das suas entidades de Administração Indireta) ou um delegatário seu, mantida, em ambos os casos, a titularidade estatal exclusiva.

A transferência da atividade da mão pública para a mão privada não é mera alteração do sujeito, pois implica em uma modificação no objeto social e na origem patrimonial, ou seja, além da alteração do sujeito, traz a alteração da sociedade em si. A nova empresa produzirá valores de troca com o fim de obter lucro, já o Poder Público gera valores de uso com o escopo de atender uma necessidade social, visando remunerar a produção para continuar dispondo do capital produtivo. Serviço público e atividade privada, portanto, não estão em competição, de modo que um existe para assegurar a manutenção e a expansão do outro. A disputa destes dois meios de produção ocasiona necessariamente um impasse, vez que a lógica do mercado é diferente da do serviço público. A primeira se dá pela movimentação dos valores de troca, a segunda pretende a produção de valores de uso social. A lógica do mercado, pois, se ajusta na preferência individual para produção e consumo e no poder econômico que possuem estes indivíduos para desempenhar com maior amplitude sua preferência. A lógica do serviço público, por seu turno, é a de produção para atender as necessidades sociais. (DERANI, 2002, p. 74-75).

No mesmo viés, GROTTI (2003, p. 318) comenta que a partir, principalmente, da década de oitenta, começaram a surgir algumas mudanças, “acarretando uma profunda transformação no regime dos serviços públicos”.

Fortaleceu-se a representação do serviço público como espécie de atividade econômica, defendendo-se que a instalação da concorrência (prestação por mais de uma empresa, com maior liberdade de entrada no mercado) fosse aceitável e aconselhável do ponto de vista dos direitos individuais e sociais a serem perseguidos, em muitas das atividades até então submetidas a este regime. Um dos primeiros dispositivos a consagrar aludida visão foi o art. 16 da Lei das Concessões e Permissões de Serviços Públicos (Lei nº. 8.987/95), por força do qual “a outorga de concessão ou permissão não terá caráter de exclusividade, salvo no caso de inviabilidade técnica ou econômica justificada”. (ARAGÃO, 2005, p. 03).

O art. 16 da Lei das Concessões e Permissões de Serviços Públicos assevera que, embora, em muitos casos, a concorrência nos serviços públicos venha acompanhada de uma despublicização – transformação de parte do setor em atividade privada de interesse público,

sujeita à mera autorização –, a reserva da titularidade do serviço público propriamente dito ao Estado não obsta a concorrência em sua prestação. Destarte, uma coisa é a titularidade estatal exclusiva, e, outra é a exclusividade na sua prestação (só um concessionário ou permissionário). (ARAGÃO, 2005, p. 03).

Atualmente, ao revés, estamos frente a uma regulação de serviços públicos, no mais das vezes, incidente sobre mais de um concessionário, repelindo-se a exclusividade de direitos, em alguns casos, permitindo-se que agentes econômicos venham a exercer a atividade fora do regime de serviço público, pois que o mercado não é excluído da regulação, sendo, por ela atraído e a ela integrado. Vê-se, portanto, que, sempre existiu a regulação de serviço público, ocorre que a introdução de mecanismos concorrenciais modificou significativamente o seu fundamento, com reflexos na interpretação e aplicação das suas regras quanto aos paradigmas das delegações de serviços públicos. (ARAGÃO, 2005, p. 04).

Vislumbra-se que, mesmo no contexto destas mudanças, os serviços públicos propriamente ditos (aquelas atividades titularizadas pelo Estado e exploráveis pela iniciativa privada apenas mediante concessão ou permissão) compõem a esfera público-estatal e não a esfera da livre iniciativa privada, estando, em decorrência, sujeitos ao planejamento determinante do Estado (na esfera privada, por força do art. 174 da Constituição Federal, o planejamento é meramente indicativo). Planejamento este que é realizado predominantemente mediante os editais de licitação e os contratos de delegação que os particulares espontaneamente aderem. O Estado, portanto, não perdeu o seu poder de planejamento sobre tais atividades, passando apenas a desempenhá-lo através de alguns novos mecanismos, de caráter notadamente concorrencial e convencional. (ARAGÃO, 2005, p. 04-05).

Salienta-se que sérias foram as disfunções constatadas nos modos não-concorrenciais e predominantemente estatais de gestão e regulação dos serviços públicos, com o aumento do déficit público, proporcionando menos pela melhora dos serviços do que por gastos dispensáveis, alguns deles beneficiando apenas a interesses corporativos ou até bem mais escusos. (GROTTI, 2003, p. 319).

Notou-se que a liberdade de mercado e o lucro não são necessariamente contrários ao interesse público, pois que a procura de lucro, faria repassar, pelo menos, parte dos benefícios aos usuários, já que as empresas teriam que disputar a preferência destes, reduzindo, assim, o valor das tarifas e aprimorando a qualidade dos seus produtos, assegurando a liberdade de escolha dos indivíduos. Somar-se-ia a isto, segundo alguns doutrinadores, a consciência social das empresas. Asseverou-se que a existência de uma intensa regulação nem sempre é mais favorável para os usuários dos serviços públicos do que uma desregulação, ainda que

parcial. Exemplificando, a fixação das tarifas pelo Poder Público, poderia, em razão da incerteza que gera nos prestadores, fazê-los pleitear um valor mais alto do que seria cobrado caso se achassem relativamente livres para estipulá-las. (ARAGÃO, 2005, p. 07).

Adverte-se, no entanto, que os argumentos que atribuem cautela na adoção da concorrência nos serviços públicos não são poucos. Ademais, várias atividades que compõem o bloco tradicional dos serviços públicos são insuscetíveis de competição. Enumera-os Aragão (2005, p. 08-10):

Assimetria Informacional: Os prestadores privados de serviço público tendem a ter muito mais informações sobre a sua própria atividade que os órgãos reguladores, o que dificulta a aplicação por parte destes das medidas necessárias a manter os serviços públicos na senda do atendimento dos interesses coletivos; Os agentes em concorrência tendem a atuar mais sobre os setores mais lucrativos do mercado, trazendo, conseqüentemente, os benefícios da concorrência apenas para as parcelas de maior poder aquisitivo da população, o que vai de encontro com o espírito igualitário e universal que deve inspirar os serviços públicos; Iguamente, não se pode olvidar que muitos dos serviços indispensáveis para a coletividade, notadamente para os indivíduos menos privilegiados ou situados em zonas ermas, podem não ser interessantes do ponto de vista exclusivamente comercial. Em outras palavras, nestes casos, se o custo do serviço fosse integralmente cobrado dos usuários, a prestação acabaria se inviabilizando por incapacidade financeira destes, contrariando o Princípio da Universalidade dos serviços públicos. A entrada de muitos competidores no mercado, principalmente quando tenha havido um otimismo exagerado em suas expectativas, pode levar a um aumento dos custos fixos e à diminuição do faturamento, acarretando um aumento desmesurado das tarifas, uma “quebradeira” no setor ou o aumento da transgressão às normas jurídicas reitoras da atividade. [...] Havendo muitos agentes no setor, há riscos de concorrência predatória e as informações são dispersas e parciais, o que compromete a eficiência global da prestação de serviços que são essenciais; A difusão de tipos de atividades diversas dentro de um mesmo setor, difundida pela concorrência, pode levar à fragmentação dos mercados em razão da tendência da proliferação de padrões técnicos incompatíveis.

Não seria procedente, portanto, a afirmação de que os valores da livre iniciativa e da livre concorrência seriam apropriados apenas às atividades econômicas e não aos serviços públicos, uma vez que estes também são atividades econômicas em sentido amplo, todavia, titularizadas pelo Estado, voltadas ao bem-estar da coletividade. Ademais, tem-se que a livre iniciativa e a livre concorrência são princípios fundamentais da ordem econômica constitucional (inseridas no Título VII da Constituição Federal), a qual o art. 175, que rege os princípios públicos, integra. (ARAGÃO, 2005, p. 14).

Evidente, portanto, é a necessidade de a adoção ou a negação da concorrência nos serviços públicos ser norteadas pelo princípio da proporcionalidade. De modo que o Estado aja limitando a concorrência, quando os fins dos serviços públicos não puderem ser satisfatoriamente assegurados pela livre iniciativa. (ARAGÃO, 2005, p. 16).

Quando o assunto é o credenciamento de Centro de Formação de Condutores, em decorrência de delegação pelo Poder Público ao particular do serviço público de formação de condutores de veículo automotor, precedida de licitação, o Egrégio Tribunal de Santa Catarina, em relação ao princípio da livre concorrência, assim tem se curvado:

MANDADO DE SEGURANÇA. RECURSO DE APELAÇÃO. CENTRO DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. CREDENCIAMENTO. EXIGÊNCIA DE PRÉVIO PROCESSO LICITATÓRIO. LEI ESTADUAL N. 13.721/06, QUE RESSALVA AOS ATUAIS PERMISSIONÁRIOS O PROSSEGUIMENTO NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E NÃO REGISTRA ÓBICE AO CREDENCIAMENTO DE NOVOS. NEGATIVA DA AUTORIDADE CONSIDERADA VIOLADORA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO DA IMPETRANTE. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA LIVRE CONCORRÊNCIA E DA IMPESSOALIDADE. ORDEM CONCEDIDA, EM PARTE, PARA VISTORIA, EXAME DA DOCUMENTAÇÃO E PEDIDO DE CREDENCIAMENTO, OBSERVADAS AS EXIGÊNCIAS DAS RESOLUÇÕES N. 198/06 E 74/98 DO CONTRAN. SINDICATO DOS CENTROS DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES DE SANTA CATARINA - SINDEMOSC. ASSISTÊNCIA ADESIVA SIMPLES. INVIABILIDADE NA SEARA DO WRIT. INTELIGÊNCIA DO ART. 19 DA LMS. RECURSO DO SINDICATO NÃO CONHECIDO. RECURSO DO ESTADO DE SANTA CATARINA E REMESSA IMPROVIDOS.

Não parece razoável nem democrático que o Estado venha a tutelar, pela sua omissão, sem prazo certo, em inobservância à obrigação de licitar, ferindo os princípios da livre concorrência e da impessoalidade, em favor de alguns poucos, o exercício privilegiado de serviço público delegado.

Ao Estado, na hipótese, uma única alternativa resta, qual seja, a da imediata regulamentação e abertura de certame licitatório, como indicado pelo art. 175 da CF e referido pelas Leis n. 8.987/95 (Lei Federal, normas gerais) e 13.721/06 (Lei Estadual, específica quanto à delegação de serviços públicos na área de trânsito), obrigação reforçada pela recente decisão do Tribunal Pleno na ADIN n. 2008.026815-6.

Enquanto não cumpre essa obrigação legal, cabe-lhe de duas uma: prestar ele próprio, diretamente, o serviço que a Constituição e a lei autorizam delegar, ou não causar entrave ao credenciamento de outros, particulares, que atendam às condições exigidas pelo Contran. [Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 2008.073618-5, da comarca da Capital, Rel. Des. Cesar Abreu]

E ainda:

“PROCESSUAL CIVIL. ASSISTÊNCIA SIMPLES. DESCABIMENTO DE TAL INTERVENÇÃO NO ÂMBITO DO MANDADO DE SEGURANÇA.

Assistência. Mandado de segurança. Inadmissibilidade. Preliminar acolhida. Inteligência do art. 19 da Lei nº 1.533/51. Não se admite assistência em processo de mandado de segurança (Mandado de Segurança 24.414/DF, rel. Mi. Cezar Peluso, j. Em 4-9-2003).

ADMINISTRATIVO. CREDENCIAMENTO DE CENTRO DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES. LEI ESTADUAL N. 13.721/2006. EXIGÊNCIA DE PRÉVIA LICITAÇÃO. CONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA PELO TRIBUNAL PLENO. NEGATIVA DA AUTORIDADE COATORA EM CREDENCIAR A IMPETRANTE SEM LICITAÇÃO. EXIGÊNCIA QUE NÃO SE APLICOU AOS CENTROS DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES EM ATIVIDADE. VIOLAÇÃO A DIREITO LÍQUIDO E CERTO CONSUMADO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA IGUALDADE, DA IMPESSOALIDADE E DA LIVRE CONCORRÊNCIA”. (Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 2007.049401-9, da Capital, Relator: Des. Subst. *Paulo Henrique Moritz Martins da Silva*).

RECURSO DO SINDEMOSC NÃO CONHECIDO. RECURSO DO ESTADO DE SANTA CATARINA E REEXAME NECESSÁRIO IMPROVIDOS. [Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 2009.032535-6, da Capital. Rel. Des. Sérgio Roberto Baasch Luz]

No mesmo norte:

PROCESSUAL CIVIL. ASSISTÊNCIA SIMPLES. DESCABIMENTO DE TAL INTERVENÇÃO NO ÂMBITO DO MANDADO DE SEGURANÇA.

Assistência. Mandado de segurança. Inadmissibilidade. Preliminar acolhida. Inteligência do art. 19 da Lei nº 1.533/51. Não se admite assistência em processo de mandado de segurança (Mandado de Segurança 24.414/DF, rel. Mi. Cezar Peluso, j. Em 4-9-2003).

ADMINISTRATIVO. CREDENCIAMENTO DE CENTRO DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES. LEI ESTADUAL N. 13.721/2006. EXIGÊNCIA DE PRÉVIA LICITAÇÃO. CONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA PELO PLENÁRIO DESTA CORTE. NEGATIVA DA AUTORIDADE COATORA EM CREDENCIAR A IMPETRANTE SEM LICITAÇÃO. EXIGÊNCIA QUE NÃO SE APLICOU AOS CENTROS DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES EM ATIVIDADE. VIOLAÇÃO A DIREITO LÍQUIDO E CERTO CONSUMADO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA IGUALDADE, DA IMPESSOALIDADE E DA LIVRE CONCORRÊNCIA. [Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 2007.049401-9, da comarca da Capital. Rel. Des. Subst. Paulo Henrique Moritz Martins da Silva]

Do corpo do acórdão da ementa acima colacionada, extrai-se:

[...] Assim, por corolário lógico, não há discutir-se a constitucionalidade da obrigatoriedade de certame licitatório para a delegação do serviço de formação de condutores de veículos automotores.

De todo modo, cumpre assegurar ao impetrante o direito líquido e certo à vitória pelo Detran para, se for o caso, ocorrer o credenciamento, o qual deve perdurar enquanto não for concluída a referida licitação.

Isso é justificável porquanto nenhum centro de condutores do Estado de Santa Catarina foi ainda licitado e todos eles foram apenas vistoriados pelo órgão de trânsito.

Decisão diferente importaria em privilégio indevido às atuais auto-escolas, a evidenciar, pela omissão estatal, incabível reserva de mercado em favor de alguns poucos em detrimento dos primados da legalidade, da igualdade, da impessoalidade e da livre concorrência.

Fere a legalidade, porque há exigência legal de licitação para todos os centros de formação de condutores. Afronta a igualdade, já que uns [os atualmente credenciados] seriam mais iguais que outros [credenciados por ordem judicial]. A impessoalidade é atingida, pois não se tolera favorecimento de interessados na mesma condição jurídica. A violação à livre concorrência decorre da própria reserva de mercado. [Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 2007.049401-9, da comarca da Capital. Rel. Des. Subst. Paulo Henrique Moritz Martins da Silva]

Na mesma senda, colhe-se:

MANDADO DE SEGURANÇA. PEDIDO DE ASSISTÊNCIA SIMPLES DO SINDICATO DOS CENTROS DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES DE SANTA CATARINA - SINDEMOSC. DESCABIMENTO. RECURSO NÃO CONHECIDO.

“Assistência. Mandado de segurança. Inadmissibilidade. Preliminar acolhida. Inteligência do art. 19 da Lei n. 1.533/51. Não se admite assistência em processo de mandado de segurança (Mandado de Segurança 24.414/DF, rel. Min. Cezar Peluso, j. 4-9-2003)” (ACMS n. 2007.049401-9, da Capital, rel. Des. Paulo Henrique Moritz Martins da Silva, j. em 12-5-2009).

POSTULAÇÃO DE CREDENCIAMENTO DE CENTROS DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES. RECUSA DA AUTORIDADE DE TRÂNSITO COM BASE NA LEI ESTADUAL N. 13.721/2006, QUE EXIGE PRÉVIO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA RECONHECIDA PELO TRIBUNAL PLENO DESTA CORTE. FALTA DE INICIATIVA DO ENTE PÚBLICO, ENTRETANTO, EM PROVIDENCIAR O CERTAME. VIOLAÇÃO A DIREITO LÍQUIDO E CERTO CONSUMADO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA IGUALDADE, DA IMPESSOALIDADE E DA LIVRE CONCORRÊNCIA. REEXAME E RECURSO DO ESTADO DE SANTA CATARINA DESPROVIDOS.

“Não parece razoável nem democrático que o Estado venha a tutelar, pela sua omissão, sem prazo certo, em inobservância à obrigação de licitar, ferindo os princípios da livre concorrência e da impessoalidade, em favor de alguns poucos, o exercício privilegiado de serviço público delegado.

Ao Estado, na hipótese, uma única alternativa resta, qual seja, a da imediata regulamentação e abertura de certame licitatório, como indicado pelo art. 175 da CF e referido pelas Leis n. 8.987/95 (Lei Federal, normas gerais) e 13.721/06 (Lei Estadual, específica quanto à delegação de serviços públicos na área de trânsito), obrigação reforçada pela recente decisão do Tribunal Pleno na ADIN n. 2008.026815-6.

Enquanto não cumpre essa obrigação legal, cabe-lhe de duas uma: prestar ele próprio, diretamente, o serviço que a Constituição e a lei autorizam delegar, ou não causar entrave ao credenciamento de outros, particulares, que atendam às condições exigidas pelo Contran”. (ACMS n. 2008.073618-5, da Capital, rel. Des. Cesar Abreu, j. em 27-1-2009). [Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 2009.049020-6, da Capital. Rel. Des. Vanderlei Romer]

Por fim, pinça-se:

ADMINISTRATIVO - TRÂNSITO - CENTRO DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES - LEI ESTADUAL Nº 13.721/2006 - CREDENCIAMENTO DOS INTERESSADOS ATÉ QUE SE REALIZE O PROCESSO LICITATÓRIO - INGRESSO DE SINDICATO COMO ASSISTENTE SIMPLES NO MANDADO DE SEGURANÇA -IMPOSSIBILIDADE - SENTENÇA MANTIDA

1. “*Em mandado de segurança não é cabível assistência, nos termos da jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça*” (Precedentes: STF, AgRgSS nº 3273, Min. Ellen Gracie; MS nº 24.414, Min. Cezar Peluso; STJ, RMS nº 18.996, Min. Arnaldo Esteves Lima; AgRgMS nº 5.690, Min. José Delgado).

2. “*O serviço de formação de condutores de veículos automotores é público e, conseqüentemente, sua delegação aos particulares deve ser precedida de licitação, conforme prescreve o art. 137, § 1º, da Constituição Estadual e restou assentado na ação direta de inconstitucionalidade n. 2007.046970-0, na qual o Colendo Tribunal Pleno declarou constitucional o texto da Lei n. 13.721/06, condicionando sua exploração a prévio processo licitatório*” (ADI nº 2008.026815-6, Des. Wilson Augusto do Nascimento).

3. Enquanto não concluído o processo licitatório, com o credenciamento das empresas habilitadas para atuar como Centros de Formação de Condutores, não é lícito à autoridade pública negar licenciamento a novos Centros, desde que cumpridas as demais exigências legais. [Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 2008.069959-5, da Capital, Relator: Desembargador Newton Trisotto]

Denota-se, pois, da análise dos julgados colacionados que a realidade enfrentada no Estado de Santa Catarina quanto ao credenciamento dos Centros de Formação de Condutores para a prestação do serviço público de formação de condutores de veículo automotor, em que pese haver exigência legal, dá-se em desrespeito ao certame licitatório, de modo que a recusa de vistoria pelo DETRAN – Departamento Estadual de Trânsito – de um particular interessado na prestação de tal serviço implica na violação ao princípio da livre concorrência.

Não se pode olvidar que a matéria alcança não apenas o interesse individual daquele particular que almeja credenciar um Centro de Formação de Condutores, ou de outro que na condição de consumidor busca pela prestação da atividade, mas, “engloba também o interesse público no produto final do serviço, qual seja, a adequada capacitação de motoristas aptos a transitarem nas ruas, estradas e avenidas deste País”, como asseverou o Des. Eládio Torret Rocha, nos autos do pedido de suspensão de liminar nº. 2007.036528-2, da Capital, julgado aos dias 10/09/2007.

O Des. Eládio Torret Rocha, fundamentando sua decisão, referida acima, apregou ser “fato notório que os acidentes de trânsito são umas das principais causas de mortalidade no Brasil, certamente com a contribuição de condutores inaptos e a vista do desrespeito à legislação de trânsito, fatores estes intimamente ligados a qualidade dos CFCs”.

Refletindo as palavras do aludido jurista e superadas as explanações pertinentes, tem-se, portanto, como premente a necessidade de revisão do atual sistema tangente ao credenciamento do Centro de Formação de Condutores, mormente, quanto à exigibilidade de realização de certame licitatório para a prestação do serviço público de formação de condutores de veículo automotor, pois que em nosso Estado de Santa Catarina, a delegação do mencionado serviço público está indo de encontro ao estatuído pela lei, sob pena de se erigir assombrosa insegurança jurídica na sociedade, culminando com o caos, do mercado e do trânsito, violando-se os primados que regem a Administração Pública.

Frisa-se, é obrigatória, por força de lei, a celebração de licitação prévia para a delegação do serviço público de formação de condutores de veículo automotor, assim, deve o Estado de Santa Catarina, cumpri-la, a fim de melhor proteger o interesse público, com a maior qualidade dos credenciados, que deverão cumprir as exigências do edital.

É sabido que, na prática, neste Estado, enquanto não é realizado o certame há muitos Centros de Formação de Condutores sendo credenciados mediante o aval apenas do órgão administrativo DETRAN/SC, de modo que a recusa em credenciar um deles consistirá na violação ao princípio da livre concorrência.

Almeja-se, pois, um direito administrativo autenticamente científico a fim de que alcançar maior lisura no sistema posto, observando-se os princípios que norteiam a matéria, principalmente os da legalidade e impessoalidade, vez que se não atendidos, em consequência, e pelos motivos já delineados, estar-se-á desrespeitando também o princípio constitucional da livre concorrência.

5 CONCLUSÃO

Os conceitos apresentados não esgotam as dúvidas e as polêmicas acerca das matérias abordadas, mas, indubitavelmente, são uma síntese que pode ser seguida para a melhoria no serviço público, mormente, no que diz respeito ao serviço de formação de condutores de veículo automotor.

Cumprido notar que a doutrina pátria adota uma posição muito tímida e cautelosa frente ao assunto objeto do presente trabalho. O credenciamento ficou relegado a uma posição secundária nos estudos desenvolvidos pelos administrativistas, os quais, com raras exceções, têm se limitado a uma abordagem descritiva dos atos delegados pelo Poder Público, sem voltar os olhos à análise aprofundada e crítica do tema.

Com efeito, discutir acerca do serviço público de formação de condutores de veículo automotor, fazendo correlação com a exigência de licitação prévia ao credenciamento do Centro de Formação de Condutores e o princípio da livre concorrência, atentando para a necessidade de revisão no sistema administrativo, sobretudo, para a relevância de desestagnação do Estado de Santa Catarina, o qual, em que pese haja previsão legal quanto à necessidade de licitação, permanece inerte, é jogar luz sobre um espaço do Direito Administrativo marcado por um vácuo doutrinário.

Conseqüentemente, tem-se, após a análise do tema, que a matéria tocante à exigência de licitação prévia para o credenciamento do Centro de Formação de Condutores, na sua extensão mais ampla, além do silêncio doutrinário e da inércia do Poder Público em cumprir a lei, exige, por suas características, uma intervenção subjetiva de tal envergadura que coloca a descoberto o princípio da livre concorrência.

Sim, pois que, enquanto o Estado não realiza o procedimento licitatório exigido por lei para o credenciamento dos particulares interessados em prestar o serviço público de formação de condutores de veículo automotor, a negativa do DETRAN – Departamento Estadual de Trânsito – em não credenciar um possível interessado consistirá em afronta ao princípio da livre concorrência, haja vista que todos os Centros de Formação de Condutores que operam no Estado de Santa Catarina, o fazem sem ter participado de certame.

Dessume-se que a Administração Pública, pode prestar diretamente ou delegar a prestação do serviço de formação de condutores ao particular, de modo precário ou não, com o escopo de oferecer ao usuário um serviço eficiente, neste caso, devendo realizar procedimento licitatório prévio. Em outras palavras, tem-se, portanto, que o serviço de formação de

condutores de veículos automotores é público, de modo que o seu credenciamento, delegado pelo Poder Público ao particular através de permissão, deve ser precedido de licitação.

Neste prisma, considerando que existe um interesse, não só individual, mas de todo o corpo social, tendente a evitar a frustração e violação à ordem econômica, é imperioso observar a necessidade de realização de licitação prévia ao credenciamento do serviço em voga.

Convém salientar que imperiosa faz-se a busca do cumprimento da lei pelo Estado de Santa Catarina, com o escopo de ser procedida a licitação para o credenciamento do particular interessado em prestar o serviço público de formação de condutores de veículo automotor, a fim de lhe conferir maior lisura, evitando-se o privilégio de alguns em detrimento de outros, em desrespeito aos primados do ordenamento administrativo.

Dentro destas ponderações, foi que o trabalho se desenvolveu acreditando na pretenhosa necessidade de rediscussão dos temas tocante ao serviço público de formação de condutores, ao menos a possibilidade da construção de conclusões diferentes daquelas que têm sido apresentadas.

O credenciamento do Centro de Formação de Condutores, portanto, precisa ser tratado com a seriedade que requer. De modo que deixar todo o poder de escolha acerca da possibilidade ou não do exercício do particular interessado em prestar o serviço público de formação de condutores de veículo automotor nas mãos, unicamente, das autoridades administrativas (DETRAN/SC), sem proceder à licitação prévia exigida pela lei, é brincar com a segurança jurídica e a paz de toda a sociedade econômica, deixando vulnerável o princípio da livre concorrência, podendo levar ao caos do mercado. A atitude do Estado de Santa Catarina é a de não mais que negar vigência à lei.

Importa, pois, implantar mecanismos de controle ao exercício do Poder Público do Estado de Santa Catarina, a fim de que saia de sua posição de inércia e cumpra o estatuído pela legislação vigente acerca do tema realizando o procedimento licitatório prévio ao credenciamento do Centro de Formação de Condutores, destarte, colocando-se a salvo os interesses sociais, respeitando-se os princípios que norteiam a Administração Pública, e, em consequência, evitando-se eventuais equívocos funcionais do órgão administrativo (DETRAN/SC) que, atualmente, procede às vistorias, “escolhendo” quem deve ou não credenciar, sob pena de violação ao princípio da livre concorrência.

Superadas às explicações pertinentes, procedido ao exame do serviço público de formação de condutores de veículo automotor, demonstrada a necessidade de realização de procedimento licitatório prévio ao credenciamento do Centro de Formação de Condutores, tecida a análise da atual legislação vigente acerca do tema e do princípio da livre concorrência, espera-

se que a presente monografia tenha atingido o seu escopo, o de fazer os acadêmicos e operadores jurídicos pensarem a respeito do assunto, despertando-os a premência de alteração no sistema administrativo que está posto.

Acredita-se que o objetivo destas reflexões, atentando à importância do estudo jurídico sobre a necessidade de realização de certame licitatório preliminar ao credenciamento do Centro de Formação de Condutores, foi alcançado.

Sem dúvida, após esta abordagem, denota-se estar longe de dissipar todas as indagações que possam sobrevir em relação ao assunto.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Revista eletrônica de direito do Estado**, Salvador, n. 1, fev./mar./abr., 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 26 de mar. de 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. **Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 26 de mar. de 2010.

_____. **Lei nº. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 26 de mar. de 2010.

_____. Lei nº. 9.503, de 23 de setembro de 1997. **Código de Trânsito Brasileiro**. Brasília, DF: Senado, 1997.

_____. **Resolução do CONTRAN nº. 74, de 19 de novembro de 1998**. Regulamenta o credenciamento dos serviços de formação e processo de habilitação de condutores de veículos. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/resolucoes.htm>>. Acesso em: 26 de mar. de 2010.

_____. **Resolução do CONTRAN nº. 89, de 04 de maio de 1999**. Altera a Resolução nº 74/98, que regulamenta o credenciamento dos serviços de formação e processo de habilitação de condutores de veículos. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/resolucoes.htm>>. Acesso em: 26 de mar. de 2010.

_____. **Resolução do CONTRAN nº. 198, de 25 de julho de 2006**. Altera a Resolução nº. 74/98 e revoga a Resolução 89/99, que regulamentam o credenciamento dos serviços de formação de condutores de veículos automotores. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/resolucoes.htm>>. Acesso em: 26 de mar. de 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 18. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

COELHO, Paulo Magalhães da Costa. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2004.

DALLARI, Adilson Abreu. Credenciamento. **Revista eletrônica de direito do Estado**, Salvador, n. 5, jan./fev./mar., 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 26 de mar. de 2010.

DERANI, Cristiane. **Privatizações e serviços públicos**: as ações do Estado na produção da economia. São Paulo: Max Limonad, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. atual. e amp. São Paulo: Malheiros, 2004.

FLORIANÓPOLIS. **Unidade da Fazenda Pública**. Mandado de Segurança nº. 023.07.002795-4. Impetrante: Centro de Formação de Condutores de Veículos Automotores Israel Ltda. Impetrado: Diretor Geral do Departamento Estadual de Trânsito de Santa Catarina - DETRAN/SC. Juiz: Luís Felipe Canever. Florianópolis, SC, 14 de maio de 2007. Disponível em: <<http://tjsc23.tj.sc.gov.br:8080/cpo/pg/show.do>>. Acesso em: 17 de mar. de 2010.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitações e contratos administrativos**. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

GROTTI, Dinorá Adelaide Mussetti. **O serviço público e a Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. Contratos de gestão e outros tipos de acordos celebrados pela Administração. *In*: SEMINÁRIO DE DIREITO ADMINISTRATIVO – TCMSP – LICITAÇÃO E CONTRATO – DIREITO APLICADO, 2., 2004, São Paulo. **Anais**. Disponível em: <http://www.tcm.sp.gov.br/legilacao/doutrina/14a18_06_04/dinora_mussetti9.htm>. Acesso em: 22 de abr. de 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

MACEDO, Leandro. **Legislação de Trânsito Descomplicada**. 2 ed. Florianópolis: Ed. Conceito, 2009.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **A administração pública centralizada e descentralizada**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2001.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Direito Municipal Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editora Ltda, 2006.

_____. **Licitação e contrato administrativo**. 15. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MORAES, Alexandre de. Competência, trânsito e transporte intermunicipal perante a Constituição Federal. **Cadernos de direito constitucional e ciência política**, São Paulo, n. 57, p. 84-87, out./dez. 1995.

_____. **Direito constitucional administrativo**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. **Direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Dispensa e inexigibilidade de licitação pública**. São Paulo: Dialética, 2003.

PAULUS, Adilson Antônio; WALTER, Edison Luis. **Manual de legislação de trânsito**. 2. ed. rev., ampl. e atual. Santo Ângelo: Nova Geração do Trânsito, 2008.

PESTANA, Márcio. **Direito administrativo brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

RIZZARDO, Arnaldo. **Comentários ao código de trânsito brasileiro**. 7. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SANTA CATARINA, Constituição (1989). **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis: 1989.

_____. **Lei nº. 12.291, de 21 de junho de 2002**. Autoriza ao Poder Executivo, a utilizar-se do instituto da permissão para delegar serviços públicos na área de trânsito no Estado de Santa Catarina e estabelece outras providências. Disponível em: <<http://200.192.66.20/ALESC/PesquisaDocumentos.asp>>. Acesso em: 26 de mar. de 2010.

_____. **Lei nº. 13.721, de 16 de março de 2006**. Autoriza ao Poder Executivo a delegar serviços públicos na área de trânsito e estabelece outras providências. Disponível em: <<http://200.192.66.20/ALESC/PesquisaDocumentos.asp>>. Acesso em: 26 de mar. de 2010.

_____. **Decreto nº. 2.426, de 1º de julho de 2009**. Regulamenta a Lei nº 13.721, de 16 de março de 2006, disciplinando a delegação do serviço público de formação de condutores de veículos automotores, sob o regime de concessão ou permissão, os critérios de funcionamento do serviço delegado, fiscalização pelo poder delegante, e estabelece outras providências. Disponível em: <http://www.detran.sc.gov.br/legislacao/decretos/dec2426_09.htm>. Acesso em: 26 de mar. de 2010.

_____. **Tribunal de Justiça**. Agravo de Instrumento nº. 2007.028649-8. Câmara Civil Especial. Agravante: Sindicato dos Centros de Formação de Condutores de Santa Catarina Sindemosc. Agravado: Centro de Formação de Condutores Venturi Ltda. Relator: Desembargadora Marli Mosimann Vargas. Florianópolis, SC, 16 de julho de 2007. Disponível em: <<http://tjsc6.tj.sc.gov.br/cposg/pcpoResultadoConsProcesso2Grau.jsp#>>. Acesso em: 26 de mar. de 2010.

_____. **Tribunal de Justiça**. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2008.026815-6. Tribunal Pleno. Requerente: Procurador Geral de Justiça do Estado de Santa Catarina e outro. Requerido: Estado de Santa Catarina. Relator: Desembargador Wilson Augusto do Nascimento. Florianópolis, SC, 11 de fevereiro de 2009. Disponível em: <<http://tjsc6.tj.sc.gov.br/cposg/pcpoResultadoConsProcesso2Grau.jsp>>. Acesso em: 28 de mar. de 2010.

_____. **Tribunal de Justiça.** Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2007.046970-0. Tribunal Pleno. Requerente: Associação dos Centros de Formação de Condutores de Veículos do Estado de Santa Catarina - Autesc. Requerido: Estado de Santa Catarina. Relator: Desembargador Orli Rodrigues. Florianópolis, SC, 17 de novembro de 2008. Disponível em: <<http://tjsc6.tj.sc.gov.br/cposg/pcpoResultadoConsProcesso2Grau.jsp>>. Acesso em: 28 de mar. de 2010.

_____. **Tribunal de Justiça.** Apelação Cível em Mandado de Segurança nº. 2008.073618-5. Segunda Câmara de Direito Público. Apelante: Sindicato dos Centros de Formação de Condutores de Santa Catarina Sindemosc e outro. Apelado: Estado de Santa Catarina e outro. Relator: Desembargador César Abreu. Florianópolis, SC, 04 de março de 2009. Disponível em: <<http://tjsc6.tj.sc.gov.br/cposg/pcpoResultadoConsProcesso2Grau.jsp>>. Acesso em: 22 de abr. de 2010.

_____. **Tribunal de Justiça.** Apelação Cível em Mandado de Segurança nº. 2009.032535-6. Primeira Câmara de Direito Público. Apelante: Sindicato dos Centros de Formação de Condutores de Santa Catarina Sindemosc e outro. Apelado: Estado de Santa Catarina e outro. Relator: Desembargador Sérgio Roberto Baasch Luz. Florianópolis, SC, 02 de outubro de 2009. Disponível em: <<http://tjsc6.tj.sc.gov.br/cposg/pcpoResultadoConsProcesso2Grau.jsp>>. Acesso em: 22 de abr. de 2010.

_____. **Tribunal de Justiça.** Apelação Cível em Mandado de Segurança nº. 2007.049401-9. Primeira Câmara de Direito Público. Apelante: Sindicato dos Centros de Formação de Condutores de Santa Catarina Sindemosc e outro. Apelado: Centro Formação de Condutores de Ilhota Ltda. Relator: Desembargador Paulo Henrique Moritz Martins da Silva. Florianópolis, SC, 17 de junho de 2009. Disponível em: <<http://tjsc6.tj.sc.gov.br/cposg/pcpoResultadoConsProcesso2Grau.jsp>>. Acesso em: 22 de abr. de 2010.

_____. **Tribunal de Justiça.** Apelação Cível em Mandado de Segurança nº. 2009.049020-6. Primeira Câmara de Direito Público. Apelante: Sindicato dos Centros de Formação de Condutores de Santa Catarina Sindemosc e outro. Apelado: Centro de Formação de Condutores de Veículos Automotores Príncipe Ltda. ME. e outro. Relator: Desembargador Vanderlei Romer. Florianópolis, SC, 12 de novembro de 2009. Disponível em: <<http://tjsc6.tj.sc.gov.br/cposg/pcpoResultadoConsProcesso2Grau.jsp>>. Acesso em: 22 de abr. de 2010.

_____. **Tribunal de Justiça.** Apelação Cível em Mandado de Segurança nº. 2008.069959-5. Primeira Câmara de Direito Público. Apelante: Sindicato dos Centros de Formação de Condutores de Santa Catarina Sindemosc e outro. Apelado: Centro de Formação de Condutores Transytar Ltda. e outro. Relator: Desembargador Newton Trisotto. Florianópolis, SC, 10 de dezembro de 2009. Disponível em: <<http://tjsc6.tj.sc.gov.br/cposg/pcpoResultadoConsProcesso2Grau.jsp>>. Acesso em: 22 de abr. de 2010.

SANTO, José do Espírito. **O trânsito e o município:** a lei brasileira de trânsito vista sob a ótica do município. Brasília: Distrito Federal, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico.** São Paulo: Método, 2003.

ANEXO A – Lei Estadual nº. 13.721/2006**LEI Nº. 13.721, de 16 de março de 2006**

Procedência: Governamental

Natureza: PL 12/06 DO. 17.845 de 16/03/06

*Alterada parcialmente pela Lei 14.246/07

Fonte - ALESC/Div. Documentação

Autoriza ao Poder Executivo a delegar serviços públicos na área de trânsito e estabelece outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA,

Faço saber a todos os habitantes deste Estado que a Assembléia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1.º Fica o Poder Executivo autorizado a delegar, em âmbito estadual, a execução dos seguintes serviços públicos:

- I - Controladoria Regional de Trânsito;
- II - formação de condutores de veículos automotores;
- III - registro do contrato da propriedade fiduciária de veículos;
- IV - lacração de placas de veículos automotores; e
- V - fabricação de placas de veículos automotores.

§ 1º Os serviços previstos nos incisos I a IV deste artigo serão delegados sob o regime da permissão ou concessão, formalizados mediante contrato, nos termos do art. 137, § 2º, da Constituição Estadual.

§ 2º O serviço previsto no inciso V, por tratar-se de atividade de natureza privada, será delegado sob o regime da autorização, nos termos da regulamentação estabelecida pelo Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN.

§ 3º O prazo das delegações de serviços públicos previstas neste artigo será de 15 (quinze) anos, podendo ser prorrogado por igual período.

§ 4º A delegação contida no inciso III deste artigo deverá ser concedida à instituição investida de competência legal.

Art. 2.º A delegação dos serviços públicos previstos nesta Lei será precedida de planilha de custos, destinada a especificar a tarifa e a quantidade de prestadores para um ou mais municípios.

§ 1º A quantidade de prestadores de serviços para um ou mais municípios não especificada esta Lei será definida no decreto regulamentador e anotada no edital de licitação e nos contratos.

§ 2º O regulamento desta Lei deverá prever mecanismos de revisão da tarifa, destinados à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.

§ 3º A delegação poderá ser destinada ao atendimento da demanda de um ou mais municípios, suficientes para suprir a viabilidade econômica, observadas as especificações contidas na planilha de custos, não podendo abranger municípios fora da jurisdição da Circunscrição Regional de Trânsito.

§ 4º A planilha de custos será elaborada por órgãos técnicos da estrutura administrativa do Poder Executivo ou por instituição idônea contratada para tal fim, respeitadas as disposições da Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e demais alterações.

§ 5º A remuneração do delegatário deverá ser assegurada pela cobrança ao usuário de tarifa que proporcione harmonia entre a exigência de prestação e manutenção de serviço adequado e o equilíbrio econômico financeiro do contrato.

§ 6º O número de fabricantes de placas é condicionado à média anual de veículos novos registrados em cada município.

§ 7º Será aberta uma vaga de fabricante de placas sempre que o município atingir a média anual de sete mil e duzentos veículos zero quilômetro registrados, mantendo-se esta proporção aritmética para as vagas sucessivas.

Art. 3.º A delegação da prestação do serviço de formação de condutores de veículos automotores dar-se-á da seguinte forma:

I – nos municípios com até dez mil eleitores, poderá haver um Centro de Formação de Condutores;

II – nos municípios com densidade eleitoral superior a dez mil eleitores, poderá ser adicionada uma vaga para cada contingente adicional de vinte mil eleitores;

III – o eleitorado da área de cada município será aferido por certidão fornecida pelo Tribunal Regional Eleitoral, elaborada no fim do exercício imediatamente anterior; e

IV – os Centros de Formação de Condutores têm mandato presumido de representação na defesa dos interesses dos seus comitentes, salvo para a prática de atos para os quais a lei exija poderes especiais.

LP Nº 14.246/2007 (Art. 1º) – (DO. 18.270 de 18/12/2007)

O art. 3.º da Lei nº 13.721, de 16 de março de 2006, passa a vigorar com a inclusão dos seguintes dispositivos:

“Art. 3.º

.....

 § 1º A exploração das atividades de formação de condutores de veículos automotores fica limitada ao número máximo de 4 (quatro) pessoas jurídicas delegatárias integrantes do mesmo grupo econômico familiar, para todo o território de abrangência do poder delegante.

§ 2º A caracterização do grupo econômico familiar de que trata o § 1º exige a existência de identidade total ou parcial entre sócios das pessoas jurídicas delegatárias, com parentesco até o segundo grau, em linha reta ou colateral, por consangüinidade ou afinidade, além de identidade total ou parcial entre seus administradores e/ou confusão total ou parcial do patrimônio, independentemente da identidade da respectiva sede administrativa.

§ 3º A não-observância da tabela tarifária fixada pelo Órgão Executivo Estadual de Trânsito implicará a aplicação de penalidades ao Centro de Formação de Condutores infrator, conforme regulamento específico do Chefe do Poder Executivo.

§ 4º O Centro de Formação de Condutores delegatário deverá comunicar ao Órgão Executivo Estadual de Trânsito todas as ocorrências relevantes, como quaisquer alterações ou afastamentos de diretores, instrutores, modificações na frota de veículos, bem como alterações do quadro societário ou acionistas diretores do delegatário, de seu endereço ou instalações físicas, campo específico de treinamento para a prática de direção em veículos de duas ou três rodas, o que somente poderá ocorrer mediante expressa autorização, depois de apresentada a documentação exigida em regulamento próprio”.

Art. 4.º O delegatário deverá manter sistema de comunicação através de equipamento de informática atualizado, que possibilite o perfeito fluxo de dados com o órgão executivo estadual de trânsito.

Art. 5.º O delegatário assumirá integral responsabilidade pela boa e eficiente execução dos serviços públicos, de acordo com esta Lei, com o edital e com o respectivo contrato.

Art. 6.º As delegações de serviços públicos previstas no art. 1º desta Lei, que estiverem em vigor em caráter precário e por prazo indeterminado, permanecerão válidas pelo prazo mínimo de 24 (vinte e quatro) meses a partir da entrada em vigor desta Lei, período em que deverão ser realizados os levantamentos e as avaliações indispensáveis à organização das licitações os quais precederão à outorga das permissões ou concessões que as substituirão.

LP Nº 14.246 (Art. 2º) – (DO. 18.270 de 18/12/2007)

O art. 6º da Lei nº 13.721, de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 6.º** As delegações de serviços públicos previstas no art. 1º desta Lei, que estiverem em vigor em caráter precário e por prazo indeterminado até a publicação desta Lei, as que estiverem em funcionamento, exercendo a atividade com alvará expedido pelo DETRAN, e as que obtiveram decisão liminar favorável até 31 de outubro de 2007, permanecerão válidas até a realização de licitação que precederá a outorga das permissões ou concessões que as substituirão.

Parágrafo único. A licitação deverá ser deflagrada não antes de 16 de março de 2008, e impreterivelmente até 31 de dezembro de 2010”.

Art. 7.º Decreto do Chefe do Poder Executivo disporá sobre o regulamento desta Lei e o Órgão Executivo de Trânsito do Estado expedirá portarias disciplinando os procedimentos necessários ao cumprimento de suas disposições.

LP Nº 14.246 (Art. 3º) – (DO. 18.270 de 18/12/2007)

O art. 7º da Lei nº 13.721, de 2006, passa a vigorar com a inclusão do seguinte dispositivo:

“**Art. 7.º**

.....

Parágrafo único. No prazo de 60 (sessenta) dias, contados da publicação da presente Lei, o Órgão Executivo Estadual de Trânsito deverá fixar a tabela contendo os valores mínimos e máximos para todos os serviços relacionados à formação de condutores de veículos automotores, que deverá ser obrigatoriamente praticada até a efetiva realização da delegação do serviço, mediante concessão ou permissão, precedida de licitação, sob pena de aplicação da penalidade de suspensão das atividades do Centro de Formação de Condutores por até 30 (trinta) dias.”

Art. 8.º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9.º Revogam-se as Leis n.ºs 12.291, de 21 de junho de 2002, 12.670, de 15 de outubro de 2003, e 13.453, de 25 de julho de 2005.

Florianópolis, 16 de março de 2006

LUIZ HENRIQUE DA SILVEIRA

Governador do Estado

ANEXO B – Decreto Estadual nº. 2.426/2009**DECRETO ESTADUAL Nº. 2.426/2009**

Regulamenta a Lei nº 13.721, de 16 de março de 2006, disciplinando a delegação do serviço público de formação de condutores de veículos automotores, sob o regime de concessão ou permissão, os critérios de funcionamento do serviço delegado, fiscalização pelo poder delegante, e estabelece outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA, usando da competência privativa que lhe confere o art. 71, incisos II e III, da Constituição do Estado, e tendo em vista o disposto na Lei nº 13.721, de 16 de março de 2006,

D E C R E T A:

CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1.º Fica regulamentada a delegação do serviço público de formação de condutores de veículos automotores, nos termos da Lei nº 13.721, de 16 de março de 2006, e estabelecidas as competências institucionais do poder delegante, a especificação dos serviços delegados, a remuneração e o prazo da delegação, a formação organizacional/profissional mínima dos Centros de Formação de Condutores delegatários, o procedimento de licitação para a delegação do serviço, a sistemática ao seu reajustamento e equilíbrio econômico-financeiro, o acompanhamento, a fiscalização e a intervenção do poder delegante e os deveres dos delegatários.

Art. 2.º O serviço de formação de condutores de veículos automotores constitui-se em atividade exclusiva a ser prestada por Centros de Formação de Condutores, dotados de administração própria, corpo diretivo e técnico de instrutores com curso de capacitação, e consiste na

formação teórica-técnica ou prática de direção veicular, para obtenção da permissão para dirigir ou da Carteira Nacional de Habilitação, renovação de exames, mudança e adição de categoria, curso de atualização para renovação da Carteira Nacional de Habilitação - CNH, curso de reciclagem para condutores infratores, bem como outras atividades expressamente delegadas.

Parágrafo único. Fica facultado ao candidato encaminhar seu processo de habilitação ao órgão executivo estadual de trânsito.

Art. 3.º Compete ao órgão executivo estadual de trânsito definir quais vagas dos Centros de Formação de Condutores poderão ser exploradas somente com os serviços de formação teórica-técnica ou prática de direção veicular, sendo exigida a exploração concomitante das duas atividades nos municípios que tiverem apenas 1 (um) Centro de Formação de Condutores registrado, o que deverá constar expressamente no contrato de delegação.

Art. 4.º O serviço de que trata o art. 2º deste Decreto deverá ser delegado, sob o regime de concessão ou permissão, segundo o disposto neste Decreto, no edital de licitação e no respectivo contrato, em conformidade com a Lei nº 13.721, de 16 de março de 2006, observados os termos e limites da Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, as normas dos órgãos que compõem o Sistema Nacional de Trânsito, o disposto na Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e na Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e demais normas legais.

Art. 5.º O número de Centros de Formação de Condutores prestadores do serviço público delegado será apurado com base nos termos estabelecidos em lei.

§ 1º A delegação do serviço de formação de condutores poderá, a critério do órgão executivo estadual de trânsito, ser precedida de estudo de viabilidade sócio-econômica, que ateste a capacidade de sustentação do empreendimento, realizado, preferencialmente, por empresa especializada neste ramo de prestação de serviço.

§ 2º Quando o número de eleitores de um único município previsto no art. 3º da Lei nº 13.721, de 16 de março de 2006, não for suficiente para suprir a viabilidade econômica do Centro de Formação de Condutores, conforme o parágrafo anterior, deverão ser agrupados os contingentes eleitorais de dois ou mais municípios, desde que comuns à mesma Circunscrição Regional de Trânsito - CIRETRAN, até que sejam alcançados os parâmetros de viabilidade econômica do serviço, fixando-se o local do estabelecimento no município que reúna as melhores condições para sua manutenção, a ser definido pelo poder concedente, preferencialmente, naquele que seja sede de Comarca da Justiça Comum Estadual.

§ 3º Excepcionalmente, em se tratando de instrução prática de direção veicular nas Categorias “C”, “D” e “E”, e não havendo Centro de Formação de Condutores no município com veícu-

los nas Categorias mencionadas, fica autorizado qualquer centro delegatário, desde que registrado na mesma Circunscrição Regional de Trânsito - CIRETRAN, a ministrar as aulas de prática de direção veicular no município de residência do candidato.

§ 4º Nos municípios em que não houver Centro de Formação de Condutores apto a ministrar aulas teórica-técnica ou prática de direção veicular nas Categorias “A” e “B”, poderão atuar quaisquer centros delegatários da mesma circunscrição, desde que estejam previamente autorizados pelo órgão executivo de trânsito.

§ 5º Para obter a autorização de que trata o parágrafo anterior, deverão ser apresentados:

I - o requerimento ao Diretor do DETRAN/SC, com no mínimo 10 (dez) dias de antecedência, mencionando data, horário e local da realização do curso;

II - a nominata dos candidatos e seus correspondentes instrutores;

III - a declaração, em documento, que identifique o órgão e o responsável pela unidade de ensino oficial no município em será realizado o curso teórico-técnico, autorizando a utilização do espaço físico, atestando que o local oferece infraestrutura física e didático-pedagógica, conforme estabelecido em portaria;

IV - a relação dos veículos que serão utilizados para a prática de direção veicular no respectivo curso; e

V - a identificação do campo de treinamento específico, tratando-se de curso prático de direção veicular na Categoria “A”.

CAPÍTULO II DAS COMPETÊNCIAS INSTITUCIONAIS

Art. 6.º Sem prejuízo do disposto na Lei nº 13.721, de 16 de março de 2006, e demais dispositivos legais aplicáveis, ficam cometidas ao poder delegante, por meio do órgão executivo estadual de trânsito, as seguintes competências:

I - regulamentar, instituir e promover o plano geral de delegação da exploração do serviço público de formação de condutores de veículos automotores, sob o regime de concessão ou permissão, mediante procedimento de licitação;

II - fixar a remuneração pelos serviços delegados, por meio de tabela de preços, com base no regime tarifário instituído, que deverá prever os mecanismos de reajuste e revisão;

III - editar normas operacionais em conformidade com as políticas e estratégias estabelecidas pela administração pública estadual;

- IV - coordenar, supervisionar e fiscalizar as concessões de serviço de formação de condutores de veículos automotores, além de coibir a prática desses serviços quando não regularmente concedidos;
- V - compor ou arbitrar conflitos entre delegatários, usuários e Poder Público;
- VI - garantir a observância dos direitos dos usuários e demais agentes afetados pelo serviço concedido;
- VII - intervir na prestação dos serviços concedidos, nos termos e limites previstos na legislação e regulamentos específicos;
- VIII - acompanhar a execução dos contratos e garantir a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, tomando as medidas que se fizerem necessárias, aprovando os reajustes e revisões das remunerações das empresas delegatárias, segundo os parâmetros legais, regulamentares e contratuais;
- IX - determinar os reajustes tarifários, nos termos deste Decreto, da legislação específica, do edital de licitação e respectivo contrato;
- X - definir parâmetros e padrões técnicos de desenvolvimento tecnológico e organizacional para a prestação dos serviços públicos delegados;
- XI - disciplinar e fiscalizar as atividades auxiliares, complementares ou decorrentes dos serviços delegados.

CAPÍTULO III DOS CENTROS DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES

Art. 7.º Os Centros de Formação de Condutores poderão explorar, total ou parcialmente, os serviços de formação teórica-técnica ou prática de direção veicular.

§ 1º Os Centros de Formação de Condutores ficam sujeitos à auditoria, inspeção e fiscalização do órgão executivo estadual de trânsito.

§ 2º Não poderá haver duplicidade de registro de razão social e nome fantasia no órgão executivo estadual de trânsito

§ 3º Anualmente, os Centros de Formação de Condutores deverão comprovar a manutenção das condições apresentadas durante o procedimento licitatório nas fases de habilitação e proposta técnica, encaminhando, para tanto, os documentos que o órgão executivo estadual de trânsito solicitar nas datas por ele definidas.

§ 4º A ausência de renovação do alvará de funcionamento nas datas a serem definidas pelo órgão executivo estadual de trânsito acarretará a imediata suspensão das atividades do Centro de Formação de Condutores, independentemente da instauração de processo administrativo.

Art. 8.º A classificação dos Centros de Formação de Condutores, nos termos da legislação vigente, é a seguinte:

I - “A” - Ensino teórico-técnico;

II - “B” - Prática de direção veicular; e

III - “A/B” - Ensino teórico-técnico e prática de direção veicular.

§ 1º A formação teórica-técnica habilita o candidato a prestar exames perante no órgão executivo estadual de trânsito.

§ 2º A preparação do aluno para o exame de direção veicular exige que o Centro de Formação de Condutores disponha de veículo automotor compatível com a categoria pretendida pelo candidato, atendidas as especificações deste Decreto, do edital de licitação e respectivo contrato.

§ 3º Fica vedada a transferência ou permuta de Centro de Formação de Condutores de um município para outro.

Art. 9.º A estrutura organizacional/profissional mínima do Centro de Formação de Condutores, nos termos da legislação vigente, será composta por:

I - 1 (um) diretor geral;

II - 1 (um) diretor de ensino; e

III - 1 (um) instrutor teórico-técnico e/ou de direção veicular, levando-se em consideração sua classificação.

§ 1º O Centro de Formação de Condutores poderá credenciar diretores adjuntos no órgão executivo estadual de trânsito, desde que devidamente capacitados, registrados no referido órgão e vinculados ao respectivo Centro de Formação de Condutores.

§ 2º O diretor geral e o diretor de ensino deverão estar vinculados a apenas um Centro de Formação de Condutores.

§ 3º É facultado ao instrutor acompanhar o candidato no exame de prática de direção veicular.

§ 4º As carteiras com o registro dos instrutores e diretores terão a mesma validade de suas carteiras nacionais de habilitação e poderão ser renovadas até 30 (trinta) dias após o seu vencimento, sendo confeccionadas pelo órgão executivo estadual de trânsito.

Art. 10. O Centro de Formação de Condutores deverá emitir certificados de todos os cursos ministrados, mediante documento escrito ou eletrônico, para fins de comprovação no órgão executivo estadual de trânsito e de acordo com a sua regulamentação, contendo assinatura,

nome completo e número das credenciais do diretor geral e do diretor de ensino, vedada a chancela mecânica.

Parágrafo único. O certificado de conclusão será concedido ao aluno que obtiver 100% (cem por cento) da frequência e 70% (setenta por cento) de aproveitamento, no curso teórico-técnico, para a realização do exame no órgão executivo estadual de trânsito.

Art. 11. O Centro de Formação de Condutores deverá apresentar condições financeiro-organizacionais de infraestrutura física adequada de acordo com a demanda operacional, sendo que suas dependências, de uso exclusivo para a finalidade específica, deverão conter, no mínimo:

I - sala de aula, com área mínima de 24 m² (vinte e quatro metros quadrados), respeitado o limite mínimo de 1,30 m² (um vírgula três metros quadrados) por aluno e 2,50 m² (dois vírgula cinco metros quadrados) por professor, com limite máximo de 45 (quarenta e cinco) alunos;

II - sala destinada à Direção Geral, com no mínimo 5 m² (cinco metros quadrados);

III - sala destinada à Direção de Ensino, com no mínimo 5 m² (cinco metros quadrados);

IV - sala destinada à recepção e à secretaria;

V - 2 (dois) sanitários, individualizados, feminino e masculino, com acesso independente da sala de aula;

VI - sistema informatizado com interface de comunicação compatível com o software do órgão executivo estadual de trânsito e por ele devidamente homologado;

VII - sistema de arquivo que possibilite o arquivamento atualizado do histórico dos candidatos, de forma sequencial e por turma de alunos, inclusive no caso de cursos de reciclagem, atualização e aperfeiçoamento, por no mínimo 5 (cinco) anos, contendo:

- a) ficha de matrícula;
- b) relatório de conclusão de curso teórico-técnico individual;
- c) ficha de controle de frequência às aulas teóricas e práticas;
- d) registro do conteúdo ministrado;
- e) registro das provas individuais realizadas; e
- f) registro dos certificados emitidos;

VIII - sistema de registro dos certificados emitidos, em Livro de Registros de Certificados, com termo de abertura e encerramento, devidamente assinado pelo diretor geral e de ensino, ordenado de forma sequencial, em folhas numeradas, sem rasuras nem emendas, contendo:

- a) nome do candidato, data de nascimento, naturalidade;
- b) tipo e número do documento de identidade;
- c) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF;

- d) categoria pretendida;
- e) tipo e período de realização do curso; e
- f) outras especificações disciplinadas em regulamentação própria.

Parágrafo único. Os registros dos certificados, emitidos por sistema informatizado, deverão ser encadernados, em forma de livro, não ultrapassando o máximo de 100 (cem) certificados por livro, vedada a encadernação por perfuração.

Art. 12. O Centro de Formação de Condutores deverá possuir meios que atendam aos requisitos de segurança, conforto e higiene, assim como as posturas municipais referentes a prédios para o ensino teórico-técnico, bem como estar devidamente aparelhado para a instrução teórica-técnica e possuir meios complementares de ensino para ilustração das aulas, sendo que os recursos didáticos deverão conter, no mínimo:

- I - recurso áudio visual para a instrução teórica-técnica;
- II - meios complementares de ensino, transparências, fitas de videocassete ou DVDs sobre trânsito e transporte, quadro para exposição escrita e material didático de ilustração e acompanhamento do aluno;
- III - quadro com a sinalização de trânsito;
- IV - exemplares do Código de Trânsito Brasileiro (Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997) e demais normas pertinentes à matéria;
- V - acervo literário sobre matéria de trânsito, disponível para consulta aos candidatos;
- VI - carteiras para alunos canhotos;
- VII - material didático-pedagógico para a instrução dos alunos, devidamente homologado pelo órgão executivo estadual de trânsito; e
- VIII - possuir no mínimo 2 (dois) veículos automotores para instrução da Categoria “B”, e 2 (dois) veículos para a Categoria “A”.

Art. 13. O Centro de Formação de Condutores deverá apresentar condições financeiro-organizacionais de habilitação profissional técnico-pedagógica de capacitação do corpo docente e de direção de ensino, sendo que os profissionais integrantes da estrutura organizacional deverão apresentar capacitação no desempenho das atividades relacionadas à direção e instrução.

Art. 14. O Centro de Formação de Condutores deverá possuir meios que atendam as exigências didático-pedagógicas para o ensino teórico-técnico e prática de direção veicular, sendo que, para o cumprimento das exigências didático-pedagógicas, deverá apresentar rotina de trabalho com base nos seguintes procedimentos:

- I - curso teórico-técnico, contendo:

- a) plano de aulas;
- b) grade de horários;
- c) ficha de controle de frequência dos alunos;
- d) registro do conteúdo ministrado;
- e) aplicação de prova objetiva e individual ao final do curso com no mínimo 30 (trinta) questões, bem como realização de ditado, nos quais o candidato deverá obter 70% (setenta por cento) de aproveitamento;
- f) certificados e relatórios individualizados de conclusão do curso; e
- g) relatórios de participantes por turma;

II - curso prático de direção veicular, contendo:

- a) controle de frequência e avaliação das aulas práticas dos candidatos;
- b) preenchimento do formulário de controle de frequência em todos os cursos práticos; e
- c) certificados e relatórios individualizados de conclusão do curso.

§ 1º Sem prejuízo do disposto no inciso I deste artigo, a duração do curso teórico-técnico será de 45 (quarenta e cinco) horas/aula, observando-se os seguintes requisitos:

- I - a hora/aula do curso teórico-técnico terá duração de 50 (cinquenta) minutos;
- II - o candidato não poderá frequentar mais do que 5 (cinco) horas/aula por dia;
- III - ao aluno que frequentar o curso aos sábados, poderá ser ministrado até 10 (dez) horas/aula;
- IV - o período mínimo para conclusão do curso será de 9 (nove) dias de aula, ressalvada o disposto no inciso anterior.

§ 2º O curso prático de direção veicular terá duração mínima de 15 (quinze) horas/aula para adição e mudança de categoria e 20 (vinte) horas/aula para primeira habilitação.

§ 3º Expedida a Licença de Aprendizagem de Direção Veicular - LADV, o Centro de Formação de Condutores poderá ministrar o curso prático, observando os seguintes requisitos, sem prejuízo do disposto no inciso II do caput deste artigo:

- I - a hora/aula prática de direção veicular terá duração de 50 (cinquenta) minutos;
- II - o candidato não poderá frequentar mais do que 3 (três) aulas por dia, na categoria pretendida; e
- III - o período mínimo para a conclusão do curso será de 7 (sete) dias de aula.

§ 4º Ao final do curso prático de direção veicular, o candidato deverá ter no mínimo o conceito "BOM", de acordo com planilha de avaliação a ser estabelecida pelo órgão executivo estadual de trânsito, em todos os quesitos da avaliação, devendo realizar aulas complementares até alcançá-los, caso não obtidos ao final das aulas regulares.

§ 5º O instrutor deverá ter o controle da frequência e avaliação das aulas práticas de cada candidato.

§ 6º As aulas de prática de direção veicular serão ministradas em qualquer via, no Estado, dentro da área geográfica do município para o qual o Centro de Formação de Condutores está registrado, no horário compreendido entre 6h e 22h30m, ficando sob a responsabilidade do instrutor identificar o momento em que o aluno está em condições de receber instrução em rodovias estaduais ou federais.

§ 7º Na prática de direção veicular para a categoria de habilitação “A” é facultado ao Centro de Formação de Condutores utilizar-se de 1 (um) instrutor para a instrução de 2 (dois) alunos simultaneamente, devendo ser utilizado 1 (um) veículo para cada aluno.

Art. 15. O Centro de Formação de Condutores deverá apresentar frota de sua propriedade, devidamente registrada e licenciada no município de sua sede, vedada qualquer forma de locação, arrendamento ou cessão, ainda que de forma gratuita, ressalvado o caso de arrendamento mercantil contraído na instituição financeira legalmente autorizada pelo Banco Central do Brasil.

Parágrafo único. Excetuam-se do disposto no caput os veículos destinados ao aprendizado de deficientes físicos, os quais não necessitam ser de propriedade do Centro de Formação de Condutores.

Art. 16. Os veículos que compõem a frota deverão contar com, no máximo, 8 (oito) anos de fabricação, sendo devidamente identificados, munidos de todos os equipamentos obrigatórios, em respeito à legislação específica, em perfeitas condições de trafegabilidade, adequados para cada categoria de Carteira Nacional de Habilitação - CNH.

§ 1º Os veículos destinados à aprendizagem e ao exame de direção veicular deverão apresentar as características, adaptações e requisitos previstos na legislação em vigor.

§ 2º A identificação visual, além do disposto no § 1º deste artigo, deverá conter o nome do Centro de Formação de Condutores, seu endereço e telefone, a referência ao número do contrato e o logotipo do DETRAN, podendo conter o logotipo do Centro de Formação de Condutores, conforme ato regulamentar do órgão executivo estadual de trânsito.

Art. 17. O Exame de Direção Veicular, para veículo de duas rodas, deverá ser realizado em pista destinada para tal fim, devendo conter 2 (dois) banheiros individualizados.

CAPÍTULO IV DOS DIRETORES E INSTRUTORES

Art. 18. O diretor geral, o diretor de ensino e os instrutores teórico-técnicos e de prática de direção veicular, para exercerem suas atividades, deverão estar devidamente registrados no DETRAN.

Parágrafo único. As atividades dos profissionais referidos no caput deste artigo somente terão início após autorização do DETRAN.

Art. 19. Para obterem o registro no DETRAN, diretores e instrutores deverão, além dos documentos previstos neste Decreto, comprovar ser titulados em cursos específicos pelo órgão de trânsito competente, ou por entidades devidamente conveniadas.

§ 1º O diretor de ensino poderá também ser instrutor no Centro de Formação de Condutores em que desempenha sua função e está autorizado a ministrar aulas desde que haja compatibilidade de horários.

§ 2º É vedada ao diretor de ensino a prestação de serviços na função de direção em mais de um Centro de Formação de Condutores.

Art. 20. O diretor geral, o diretor de ensino e os instrutores deverão observar a legislação vigente, quanto a suas atribuições e competências.

Art. 21. A carteira de diretor geral, diretor de ensino e instrutor utilizada no desempenho de suas funções será confeccionada pelo DETRAN, atribuindo-lhe um número de registro sequencial, para controle e fiscalização.

CAPÍTULO V DO PROCEDIMENTO DE LICITAÇÃO, DA HABILITAÇÃO E DA PROPOSTA TÉCNICA

Art. 22. A delegação da prestação do serviço público de formação de condutores será precedida de procedimento licitatório, sob o regime de concessão ou permissão.

§ 1º Para participar da licitação, o interessado deverá ser pessoa jurídica de direito privado, que tenha em seu objeto social a atividade específica de exploração do serviço de formação de condutores de veículos automotores.

§ 2º Constitui impedimento para a participação na licitação, o casamento, o concubinato e/ou o parentesco até o segundo grau, com servidores públicos em exercício na circunscrição regional de trânsito do município para o qual pretende concorrer.

§ 3º Não poderá ser sócio do Centro de Formação de Condutores, postulante ao registro, pessoas que exerçam atividades no órgão executivo estadual de trânsito.

Art. 23. A fase de habilitação consiste na apresentação de documentos que comprovem a regularidade jurídica, fiscal, social, a qualificação técnica e econômico financeira da empresa licitante, e será realizada nos termos do respectivo edital de licitação.

Art. 24. A proposta técnica feita pelo interessado, que seguirá as especificações do edital de licitação, deverá indicar apenas uma vaga para qual irá concorrer e o respectivo município, para a exploração do serviço público.

Art. 25. A exploração das atividades de formação de condutores de veículos automotores fica limitada ao número máximo de 4 (quatro) pessoas jurídicas delegatárias integrantes do mesmo grupo econômico familiar, para todo o território de abrangência do poder delegante.

Art. 26. A caracterização do grupo econômico familiar de que trata o artigo anterior, exige a existência de identidade total ou parcial entre sócios das pessoas jurídicas delegatárias, com parentesco até o segundo grau, em linha reta ou colateral, por consangüinidade ou afinidade, além de identidade total ou parcial entre seus administradores e/ou confusão total ou parcial do patrimônio, independentemente da identidade da respectiva sede administrativa.

CAPÍTULO VI

DA MANUTENÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

Art. 27. Os valores referentes aos serviços explorados pelos Centros de Formação de Condutores serão reajustados conforme previsão contratual.

Art. 28. O contrato poderá ser objeto de equilíbrio econômico-financeiro, tanto por iniciativa do poder delegante como do delegatário.

§ 1º Constituem pré-requisitos essenciais para fundamentar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, respeitado o disposto na legislação vigente, a ocorrência de fatos ou causas que sejam imprevisíveis, estranhos à vontade do poder delegante ou do delegatário, inevitáveis, ou causadores de significativo e irreversível desequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

§ 2º Quando requerido pelo delegatário, o pedido de equilíbrio econômico-financeiro deverá ser protocolizado por meio de requerimento fundamentado, munido de documentos e argumentação qualitativa e quantitativa justificadora do desequilíbrio.

§ 3º O poder delegante disporá do prazo máximo de 15 (quinze) dias para se manifestar acerca da admissibilidade do pleito de equilíbrio econômico-financeiro, e de 30 (trinta) dias para se manifestar acerca do mérito, prazo este que poderá ser prorrogado, por igual período, desde que justificado.

CAPÍTULO VII

DO ACOMPANHAMENTO, DA FISCALIZAÇÃO E DA INTERVENÇÃO

Art. 29. Fica assegurado ao poder delegante, em consonância com os dispositivos legais em vigor, durante toda a vigência do contrato, o direito de acompanhar, supervisionar, controlar e fiscalizar a implantação, a operação e os resultados dos serviços concedidos.

Art. 30. O acompanhamento e a fiscalização deverão ser realizados nos serviços, sistemas e equipamentos, isoladamente ou de forma conjugada, integral e diretamente pelo órgão executivo estadual de trânsito.

Parágrafo único. O delegatário obriga-se a franquear ao poder delegante, ou quem para tanto seja por ele indicado, para fins de auditoria, livre acesso às instalações físicas e ao sistema de acompanhamento e controle.

Art. 31. A fiscalização prevista neste Decreto não exime o delegatário de nenhuma responsabilidade a seu encargo, nem tampouco gera para o poder delegante responsabilidade solidária em eventuais irregularidades.

Art. 32. O delegatário será responsável por todos e quaisquer danos ou prejuízos que, a qualquer título, venham a ser causados ao poder delegante, seus delegados, ou a terceiros, por ele ou por seus representantes legais, diretores, instrutores e demais empregados, em decorrência da execução do serviço objeto deste Decreto.

Art. 33. O poder delegante, em conformidade com a lei, poderá intervir visando assegurar a adequação na prestação do serviço, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes.

CAPÍTULO VIII

DOS DEVERES DO DELEGATÁRIO

Art. 34. O delegatário tem a obrigação de prestar o serviço delegado, de forma adequada à plena satisfação dos usuários, conforme disposições legais, regulamentares e do respectivo edital de licitação e, em especial:

- I - subscrever e integralizar as ações societárias, nos termos e limites previstos no contrato e no edital de licitação;
- II - prestar todas as informações solicitadas pelo poder delegante, no prazo estabelecido, salvo justo motivo devidamente comprovado;

III - apresentar, periodicamente, a comprovação de regularidade das obrigações previdenciárias, tributárias e trabalhistas;

IV - operar somente com pessoal devidamente capacitado e habilitado, em cursos oferecidos pelo órgão executivo estadual de trânsito ou entidade credenciada, contratados segundo as normas do direito trabalhista e previdenciário, assumidas todas as obrigações decorrentes, diretamente pelo delegatário, sem que se estabeleça qualquer relação jurídica entre os profissionais contratados e o poder delegante;

V - utilizar somente veículos que preencham todos os requisitos, em conformidade com a Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, e demais normas regulamentares dos órgãos que compõem o Sistema Nacional de Trânsito, inclusive no que tange à sua identificação, equipamentos de segurança gerais e especiais, e demais qualificações, relacionado a cada categoria de habilitação; e

VI - promover a atualização e o desenvolvimento constante das instalações, equipamentos e sistemas, com vistas a assegurar a melhoria na qualidade do serviço e sua regular e atual prestação.

Art. 35. Sem prejuízo do disposto no artigo anterior, o delegatário deverá ainda cumprir as seguintes obrigações:

I - submeter seus diretores e instrutores a cursos de atualização e/ou aperfeiçoamento, ministrado pelo órgão executivo estadual de trânsito ou entidade conveniada, sempre que for necessário, conforme determinação do poder delegante, que deverá regulamentar a carga horária e conteúdo programático dos cursos;

II - manter exposto no Centro de Formação de Condutores, no espaço destinado à recepção e/ou secretaria, em local visível ao público, sem emendas ou rasuras:

a) alvará de registro expedido pelo órgão executivo estadual de trânsito, com a referência ao contrato de delegação de serviço público;

b) alvará de localização e funcionamento da Prefeitura Municipal;

c) alvará sanitário;

d) atestado de vistoria do Corpo de Bombeiros;

e) tabela de preços praticados;

f) relação dos diretores, instrutores e demais funcionários;

g) indicação do horário de funcionamento; e

h) indicação da disponibilidade de veículo adaptado para deficiente físico.

III - exigir dos diretores e instrutores, quando em serviço, que portem crachá de identificação, em local visível, constando seu nome, cargo, bem como o Centro de Formação de Condutores ao qual esteja vinculado, conforme especificações previstas;

IV - manter na fachada do prédio do Centro de Formação de Condutores ou em equipamento luminoso, as diretrizes e identidade visual do Centro de Formação de Condutores, com a logomarca do órgão executivo estadual de trânsito, referência ao contrato, bem como a logomarca da empresa delegatária;

V - identificar todos os processos dos candidatos encaminhados ao órgão executivo estadual de trânsito, com o nome do Centro de Formação de Condutores, número de registro do respectivo contrato;

VI - O Centro de Formação de Condutores delegatário deverá comunicar ao órgão executivo estadual de trânsito todas as ocorrências relevantes, como quaisquer alterações ou afastamentos de diretores, instrutores, modificações na frota de veículos, bem como alterações do quadro societário ou acionistas diretores do delegatário, de seu endereço ou instalações físicas, campo específico de treinamento para a prática de direção em veículos de duas ou três rodas, o que somente poderá ocorrer mediante expressa autorização, depois de apresentada a documentação exigida em regulamento próprio;

VII - manter a regularidade do serviço prestado, em caráter permanente e efetivo, somente interrompendo sua prestação se devidamente autorizada pelo órgão executivo estadual de trânsito;

VIII - exercer suas atividades exclusivamente na área de circunscrição de trânsito para a qual tenha recebido a delegação;

IX - suprir as deficiências técnico-didáticas, no prazo estabelecido pelo órgão executivo estadual de trânsito, bem como mantê-lo atualizado de acordo com as exigências;

X - fornecer, sem retorno, material didático-pedagógico adequado à aprendizagem dos alunos;

e

XI - cumprir fielmente a política tarifária estabelecida pelo poder delegante.

§ 1º O diretor geral e o diretor de ensino poderão requerer afastamento por até 30 (trinta) dias por ano, alternadamente, sendo substituídos pelo remanescente, desde que previamente autorizado pelo órgão executivo estadual de trânsito, com 20 (vinte) dias de antecedência.

§ 2º Os afastamentos decorrentes de força maior deverão ser imediatamente comunicados ao órgão executivo estadual de trânsito, devidamente instruídos com a prova da situação excepcional, devendo decidir motivadamente acerca da autorização, que não poderá exceder ao prazo do parágrafo anterior, exceto se comprovada a necessidade.

CAPÍTULO IX
DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 36. Sem prejuízo das atribuições previstas no presente Decreto, compete ao órgão executivo estadual de trânsito dispor acerca dos casos omissos, por meio de portarias e outros atos normativos, disciplinando os procedimentos necessários ao cumprimento das disposições previstas na Lei nº 13.721, de 16 de março de 2006.

Art. 37. É vedada a transferência de cotas societárias total ou parcialmente, da empresa Centro de Formação de Condutores a terceiros, sem prévia autorização do órgão executivo estadual de trânsito.

§ 1º Não poderá ocorrer transferência de cotas societárias total ou parcialmente a servidores públicos em exercício na Circunscrição de Trânsito do município em que o Centro de Formação de Condutores encontra-se registrado.

§ 2º É vedada a mudança do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ dos Centros de Formação de Condutores, salvo quando ocorrer fato superveniente que, comprovadamente, torne impossível a continuidade da atividade sem a alteração do CNPJ.

Art. 38. Na hipótese da rescisão do contrato de qualquer delegatário, fica-lhe facultado, após o prazo de 24 (vinte e quatro) meses, participar de novo procedimento licitatório.

Art. 39. As delegações de serviço público previstas no art. 1º deste Decreto, atualmente em vigor em caráter precário e por prazo indeterminado, permanecerão válidas até a conclusão dos procedimentos de licitação para a delegação dos serviços de formação de condutores de veículos automotores, a assinatura dos respectivos contratos e início da exploração dos serviços pelas empresas delegatárias.

Parágrafo único. As atuais delegações de serviço público de formação de condutores serão extintas, por ato formal do órgão executivo estadual de trânsito, independentemente de qualquer indenização, tendo em vista a precariedade do vínculo jurídico estabelecido.

Art. 40. Além deste Decreto, aplicam-se às empresas registradas no órgão executivo estadual de trânsito, bem como a seus representantes legais e funcionários, as disposições previstas na legislação vigente.

Art. 41. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 42. Fica revogado o Decreto nº 1.636, de 5 de abril de 2004.

Florianópolis, 1º de julho de 2009.

LUIZ HENRIQUE DA SILVEIRA

Governador do Estado

ANEXO C – Resolução do CONTRAN nº. 74/98

RESOLUÇÃO Nº. 74, de 19 de novembro de 1998

Regulamenta o credenciamento dos serviços de formação e processo de habilitação de condutores de veículos.

O CONSELHO NACIONAL DE TRÂNSITO-CONTRAN, usando da competência que lhe confere o art. 12, inciso I, da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro, e conforme o Decreto nº 2.327, de 23 de setembro de 1997, que trata da coordenação do Sistema Nacional de Trânsito, resolve:

Art. 1.º A habilitação para conduzir veículo automotor, a formação, a aprendizagem, o processo e os exames de condutores de veículos, em todo o território nacional, obedecerão às exigências contidas nesta Resolução.

CAPÍTULO I

DAS CONTROLADORIAS REGIONAIS DE TRÂNSITO

Art. 2.º Os órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, por delegação do órgão máximo executivo de trânsito da União, poderão credenciar, por processo licitatório, Controladorias Regionais de Trânsito-CRT, entidades especializadas inscritas no cadastro de fornecedores do DENATRAN, com capacidade técnica comprovada para atender aos requisitos exigidos nesta Resolução e na legislação de trânsito.

§ 1º O órgão máximo executivo de trânsito da União definirá as exigências para a inscrição da Controladoria Regional de Trânsito-CRT no cadastro de fornecedores de que trata o caput deste artigo.

§ 2º O órgão ou entidade executivo de trânsito do Estado e do Distrito Federal, se optar pelo não credenciamento, deverá cumprir as exigências previstas nesta Resolução para as Controladorias Regionais de Trânsito- CRTs.

Art. 3.º No edital de licitação e no contrato para a prestação dos serviços pelas Controladorias Regionais de Trânsito-CRTs, deverão constar, dentre outras, as seguintes exigências:

I - estar legalmente estabelecido e composto de um corpo diretivo, administrativo, de avaliação, de auditoria e de examinadores com capacitação na área de formação de condutores;

II - apresentar condições financeiras e organizacional, compatível com as funções a serem desenvolvidas, além da infra-estrutura física adequada de acordo com a demanda operacional e formação pedagógica do corpo docente;

III - possuir meios que atendam aos requisitos de segurança, conforto e higiene, assim como as exigências didático-pedagógicas e às posturas municipais referentes a prédios para a realização dos exames teórico-técnicos;

IV - deter um nível de informatização que permita o acompanhamento do registro e dos dados armazenados para os testes dos candidatos a obtenção da Carteira Nacional de Habilitação - CNH, além de ligação eletrônica com o órgão executivo de trânsito do Estado ou do Distrito Federal da área de sua localização e com o órgão máximo executivo de trânsito da União;

V - possuir e utilizar mecanismo de segurança que permita a proteção contra fraudes na realização das provas;

VI - elaborar, aplicar e corrigir provas teóricas com a utilização de equipamentos de processamento de dados integrados com o sistema RENACH, armazenando de forma protegida, os documentos relativos aos exames;

VII - destinar o percentual de 10% (cinco por cento) dos valores arrecadados pelas Controladorias Regionais de Trânsito-CRTs, para o órgão executivo de trânsito do Estado ou do Distrito Federal.

Art. 4.º Para cada módulo de 250.000 (duzentos e cinquenta mil) condutores cadastrados, poderá ser credenciada uma Controladoria Regional de Trânsito-CRT.

Art. 5.º O funcionamento das Controladorias Regionais de Trânsito-CRTs dependerá de prévio credenciamento no órgão de trânsito competente e posterior homologação pelo órgão máximo executivo de trânsito da União.

Art. 6.º Compete as Controladorias Regionais de Trânsito - CRTs:

I - certificar e auditar privativamente os Centros de Formação de Condutores-CFCs;

II - capacitar os examinadores e os instrutores, mediante cursos específicos: teórico-técnico e de prática de direção;

III - realizar os exames teóricos para a habilitação necessária a obtenção da permissão para dirigir ou da Carteira Nacional de Habilitação - CNH; e

IV - elaborar as provas a serem prestadas, as quais serão impressas de forma individual, única e sigilosa, contendo o nome do candidato, data e hora da impressão.

Art. 7.º A Controladoria Regional de Trânsito-CRT atenderá as demais normas de procedimentos emitidos pelo órgão máximo executivo de trânsito da União.

Art. 8.º A Controladoria Regional de Trânsito-CRT, será periodicamente auditada pelo órgão máximo executivo de trânsito da União, cujo resultado será comunicado ao órgão de trânsito credenciador.

CAPÍTULO II DOS CENTROS DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES

Art. 9.º Os Centros de Formação de Condutores-CFCs são organizações de atividade exclusiva, certificados pela Controladoria Regional de Trânsito-CRT e credenciados pelos órgãos executivos de trânsito dos Estados ou do Distrito Federal, possuindo administração própria e corpo técnico de instrutores com cursos de especialização, objetivando a capacitação teórico/prática de condutores de veículos automotores.

§ 1º O credenciamento para funcionamento de Centro de Formação de Condutores-CFCs é específico para cada centro e será expedido pelo órgão de trânsito que jurisdicionará a área de sua localização, após certificação pela Controladoria Regional de Trânsito-CRT.

§ 2º São exigências mínimas para o credenciamento de Centro de Formação de Condutores-CFC:

I - possuir uma diretoria de ensino com o respectivo corpo de instrutores, capacitados pelas Controladorias Regionais de Trânsito;

II - estar subordinado a uma razão social, quando entidade privada;

III - apresentar condições financeira/organizacional de infra-estrutura física adequada de acordo com a demanda operacional e habilitação profissional técnico-pedagógica de capacitação do corpo docente e de direção de ensino;

IV - possuir meios que atendam aos requisitos de segurança, conforto e higiene, assim como as exigências didático-pedagógicas e as posturas municipais referentes a prédios para o ensino teórico-técnico;

V - estar devidamente aparelhado para a instrução teórico-técnica e possuir meios complementares de ensino para ilustração das aulas;

VI - ter veículos automotores de no máximo 8 (oito) anos de fabricação, identificados conforme o art. 154, do Código de Trânsito Brasileiro, e instrutores em número suficiente para

atendimento da demanda de alunos, para as categorias pretendidas e, no mínimo, um simulador de direção ou veículo estático, quando credenciado para o ensino de prática de direção;

VII - destinar o percentual de até 10% (dez por cento) do valor bruto arrecadado para o órgão de trânsito credenciador, objetivando a aplicação na melhoria do seu sistema;

VIII - os veículos de 4 (quatro) ou mais rodas, empregados na instrução de prática de direção, deverão ter, além dos equipamentos obrigatório, o duplo comando de freios;

IX - o veículo de 2 (duas) rodas, empregado na instrução de prática de direção deverá ser identificado por uma placa amarela com as dimensões de 30 (trinta) centímetros de largura e 15 (quinze) centímetros de altura, fixada na parte traseira do veículo, em local visível, contendo a inscrição “MOTO ESCOLA” em caracteres pretos, devendo estar equipado com:

- a) luz nas laterais esquerda e direita, de cor amarela ou âmbar, indicadora de direção, e
- b) espelhos retrovisores nas laterais esquerda e direita.

§ 3º Para efeito de credenciamento pelo órgão de trânsito competente, os Centros de Formação de Condutores-CFCs, terão a seguinte classificação:

- “A” - ensino teórico-técnico;
- “B” - ensino prática de direção; e
- “A/B” - ensino teórico-técnico e de prática de direção.

§ 4º Cada Centro de Formação de Condutores poderá se dedicar ao ensino teórico-técnico ou ao ensino prático de direção veicular, ou ainda a ambos, desde que certificado para as duas atividades.

§ 5º A formação teórico-técnica habilita o candidato a prestar exames nas Controladorias Regionais de Trânsito-CRTs.

§ 6º O Centro de Formação de Condutores-CFC só poderá preparar o aluno para o exame de direção veicular, se dispuser de veículo automotor da categoria pretendida pelo candidato.

CAPÍTULO III

DOS INSTRUTORES VINCULADOS E NÃO VINCULADOS AO CENTRO DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES

Art. 10. Os instrutores vinculados e não vinculados ao CFC-Centro de Formação de Condutores para ensino teórico-técnico e de prática de direção deverão comprovar:

- I - certificado de curso específico aprovado pela Controladoria Regional de Trânsito – CRT;

II - não ter cometido nenhuma infração de trânsito de natureza grave ou gravíssima nos últimos 12 (doze) meses;

III - ter, no mínimo, 21 (vinte e um) anos de idade;

IV - ter, no mínimo 2 (dois) anos de efetiva habilitação legal para a condução de veículo na categoria que pretende ministrar a aula prática;

V - escolaridade mínima dos instrutores do ensino: teórico/técnico - 2º grau completo; de prática de direção - 1º grau completo;

VI - não ter sofrido penalidade de cassação da Carteira Nacional de Habilitação-CNH;

VII - participação em curso de direção defensiva e primeiros socorros;

VIII - capacidade material necessária a instrução teórica-técnica.

Art. 11. A preparação dos candidatos à obtenção da Permissão para Dirigir poderá ser feita por instrutores de direção veicular não vinculados.

§ 1º O Instrutor de direção veicular não vinculado, só poderá instruir 2 (dois) candidatos em cada período de 12 (doze) meses.

§ 2º Denomina-se Instrutor de direção veicular não vinculado aquele que, habilitado por exame de avaliação da Controladoria Regional de Trânsito-CRT, não mantenha vínculo com qualquer curso e não faça da instrução para aprendizagem uma atividade ou profissão, exercendo-a em caráter gratuito, voluntário e excepcional, foi autorizado a instruir candidato à habilitação.

§ 3º Quando não existir Centro de Formação de Condutores no município, o instrutor de direção veicular não vinculado poderá exercer as funções teóricas e práticas, em caráter não voluntário e com o limite do número de alunos por ano a ser definido pelo órgão executivo estadual de trânsito com jurisdição sobre a área que o autorizar, desde que esteja devidamente qualificado tecnicamente.

§ 4º A autorização concedida deverá ser renovada a cada período de 180 (cento e oitenta) dias.

§ 5º Constituem infrações de responsabilidade dos instrutores de direção veicular vinculados e não vinculados, puníveis com o cancelamento da autorização:

I - deixar de acatar as determinações de ordem legal ou regulamentar, aplicáveis à instrução de candidatos à habilitação de direção veicular; e

II- não portar os documentos que o identificam como instrutor de direção veicular não vinculado;

§ 6º Os órgãos executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal deverão manter atualizados os cadastros de instrutores de direção veicular, credenciados em suas respectivas jurisdições;

§ 7º As penalidades aplicadas em decorrência das infrações previstas nesta Resolução terão, para os órgãos do Sistema Nacional de Trânsito, eficácia em todo o território nacional.

CAPÍTULO IV DA APRENDIZAGEM

Art. 12. Na aprendizagem teórica-técnica deverão ser desenvolvidas as seguintes matérias, as quais serão ministradas no Centro de Formação de Condutores-CFC, de acordo com a categoria de habilitação pretendida:

- I - teórico-técnico: sobre legislação de trânsito e normas baixadas pelo CONTRAN;
- II - direção defensiva;
- III - proteção ao meio ambiente;
- IV - prática de direção veicular;
- V - noções de cidadania e segurança no trânsito;
- VI - relações públicas e humanas;
- VII - noções de mecânica e manutenção veicular;
- VIII - especialização na condução de veículos de transporte coletivo de passageiros;
- IX - especialização na condução de veículos de transporte escolar;
- X - especialização na condução de veículo de transporte de cargas perigosas;
- XI - especialização na condução de veículos de emergência, e
- XII - especialização na condução de veículos de transporte de passageiros.

§ 1º A prática de direção veicular deverá desenvolver as seguintes habilidades:

- I - funcionamento do veículo e uso dos seus equipamentos e acessórios;
- II - direção defensiva - os cuidados em situações imprevistas ou de emergência;
- III - prática de direção veicular na via pública em veículo de 4 (quatro) rodas (dois eixos) e a prática de direção veicular em situação de risco e em campo de treinamento específico em veículo de 2 (duas) rodas;
- IV - observância da sinalização de trânsito, e
- V - regras de circulação, fluxo dos veículos nas vias e cuidados a serem observados.

CAPÍTULO V DA LICENÇA PARA APRENDIZAGEM DE DIREÇÃO VEICULAR

Art. 13. Para a prática de direção veicular em via pública ou locais pré-determinados ou específicos para esse fim, o candidato à obtenção da Permissão para Dirigir, deverá portar a Licença para Aprendizagem de Direção Veicular - LADV - expedida pelo órgão executivo de trânsito do Estado ou do Distrito Federal, segundo modelo próprio adotado pelo órgão.

§ 1º A Licença para Aprendizagem de Direção Veicular-LADV só terá validade no território da Unidade da Federação em que for expedida e com apresentação do documento de identidade expressamente reconhecido pela legislação federal.

§ 2º A Licença para Aprendizagem de Direção Veicular- LADV será expedida somente ao candidato que tenha sido aprovado nos exames de:

- I - aptidão física e mental;
- II - psicológico;
- III - escrito, sobre legislação de trânsito, e
- IV - noções de primeiros socorros.

CAPÍTULO VI DAS INFRAÇÕES E PENALIDADES

Art. 14. Consideram-se infrações de responsabilidade das Controladorias Regionais de Trânsito-CRTs e dos Centros de Formação de Condutores-CFCs, puníveis pelo dirigente do órgão executivo de trânsito dos Estados ou do Distrito Federal:

- I - deficiência técnico-didática da instrução teórica ou prática de qualquer ordem;
- II - aliciamento de alunos para Centro de Formação de Condutores-CFC por meio de representantes, corretores, prepostos e similares, publicidade em jornais e outros meios de comunicação, mediante oferecimento de facilidades indevidas;
- III - prática de atos de improbidade contra a fé pública, contra o patrimônio ou contra a administração pública ou privada.

§ 1º São consideradas infrações de responsabilidade específica da Direção de Ensino do Centro de Formação de Condutores-CFC, puníveis pelo órgão executivo de trânsito dos Estados ou do Distrito Federal:

- I - negligência na fiscalização das atividades dos instrutores, bem como, nos serviços administrativos de sua responsabilidade direta; e
- II - deficiência no cumprimento da programação estabelecida para a formação do condutor.

§ 2º São consideradas infrações de responsabilidade específica do Instrutor do Centro de Formação de Condutores-CFC e do examinador da Controladoria Regional do Trânsito-CRT, puníveis pelo dirigente do órgão executivo de trânsito dos Estados ou do Distrito Federal:

- I - negligenciar na transmissão das normas constantes da legislação de trânsito aos alunos, conforme estabelecido no Quadro de Trabalho;
- II - faltar com o devido respeito aos alunos;

III - não orientar corretamente os alunos na aprendizagem da direção veicular; e

IV - não portar o documento que o identifica como instrutor habilitado.

§ 3º As infrações constantes dos parágrafos anteriores, uma vez comprovadas em procedimentos administrativos sumários ou por auditoria, determinarão, em função da sua gravidade e independentemente da ordem seqüencial, as seguintes penalidades:

I - advertência por escrito;

II - suspensão das atividades por até trinta dias;

III - cancelamento do credenciamento das Controladorias Regionais de Trânsito - CRT e do Centro de Formação de Condutores-CFC, impedindo seu funcionamento, e

IV- cancelamento do registro e da licença funcional dos integrantes da CRT e do CFC.

§ 4º No curso do processo para comprovação das infrações, será assegurado o pleno direito de defesa escrita aos integrantes das Controladorias Regionais de Trânsito-CRTs e do Centro de Formação de Condutores-CFC.

Art. 15. Cancelado o credenciamento das Controladorias Regionais de Trânsito-CRT ou do Centro de Formação de Condutores-CFC, bem como a licença de qualquer de seus integrantes, os órgãos executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal deverão comunicar ao órgão máximo executivo de trânsito da União, para fins de registro nacional.

Art. 16. Na hipótese de cancelamento do credenciamento, só após 24 (vinte e quatro) meses poderá ser obtido novo credenciamento, mediante processo de reabilitação requerida pelo interessado ao órgão máximo executivo de trânsito da União.

CAPÍTULO VII DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 17. O funcionamento do Centro de Formação de Condutores-CFC deverá ser acompanhado de forma permanente pela Controladoria Regional de Trânsito - CRT que o certificou, bem como pelo órgão de trânsito competente para credenciamento.

Art. 18. O Centro de Formação de Condutores-CFC deve ser periodicamente auditado pela Controladoria Regional de Trânsito CRT.

Art. 19. Os exames de direção veicular só poderão ser aplicados por comissões designadas pelo dirigente do órgão executivo de trânsito local, em veículo da categoria pretendida pelo candidato a obtenção da Carteira Nacional de Habilitação-CNH.

Art. 20. A estrutura organizacional e profissional, as normas regulamentadoras de implantação e de funcionamento e os cursos ministrados serão disciplinados pelo órgão máximo executivo de

trânsito da União em ato próprio, ficando as Controladorias Regionais de Trânsito-CRTs e os Centros de Formação de Condutores-CFCs sujeitos a sua completa observância.

Art. 21. A Resolução nº 734/98 – CONTRAN permanece em vigor até 1º de março de 1999, objetivando possibilitar a perfeita adequação ao disciplinado na presente Resolução, ressalvados apenas os dispositivos que com ela conflitem.

Art. 22. Fica revogada a Resolução nº 33/98-CONTRAN.

Art. 23. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Ministério da Justiça

Ministério dos Transportes

Ministério da Ciência e Tecnologia

Ministério do Exército

Ministério da Educação e do Desporto - Suplente

Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e da Amazônia Legal

Ministério da Saúde

ANEXO D – Resolução do CONTRAN nº. 89/99**RESOLUÇÃO Nº. 89, de 4 de maio de 1999**

Altera a Resolução nº 74/98, que regulamenta o credenciamento dos serviços de formação e processo de habilitação de condutores de veículos.

O CONSELHO NACIONAL DE TRÂNSITO-CONTRAN, usando da competência que lhe confere o art. 12, inciso I, da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro-CTB, e conforme o Decreto nº 2.327, de 23 de setembro de 1997, que trata da coordenação do Sistema Nacional de Trânsito, e a Deliberação nº. 6 “ad referendum” do Presidente do Conselho Nacional de Trânsito-CONTRAN, publicada no Diário Oficial da União de 22 de março de 1999, resolve:

Art. 1.º Revogar os incisos VII do art. 3º, III do art. 6º e III e VII do art. 9º da Resolução nº 74/98, bem como alterar a redação do *caput* deste último artigo e de seu § 1º, que passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 9º Os Centros de Formação de Condutores-CFCs são organizações credenciadas pelo Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN e registradas pelos órgãos executivos de trânsito dos Estados ou do Distrito Federal, possuindo administração própria e corpo técnico de instrutores com curso de especialização, objetivando a capacitação teórico-prática de condutores de veículos automotores.

§ 1º O registro para funcionamento do Centro de Formação de Condutores-CFCs é específico para cada centro e será expedido pelo órgão de trânsito que jurisdicionar a área de sua localização.

Art. 2.º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

RENAN CALHEIROS

Ministro da Justiça - Presidente

ELISEU PADILHA

Ministro dos Transportes - titular

Gral. FRANCISCO ROBERTO DE ALBUQUERQUE

Secretário Geral do Ministério do Exército - suplente

AGNALDO DE SOUSA BARBOSA

Ministério da Educação - representante

JOSÉ CARLOS CARVALHO

Secretário Executivo do Ministério do Meio Ambiente - suplente

BARJAS NEGRI

Secretário Executivo do Ministério da Saúde – suplente

CARLOS AMÉRICO PACHECO

Secretário Executivo do Ministério da Ciência e Tecnologia – suplente

ANEXO E – Resolução do CONTRAN n.º 198/06**RESOLUÇÃO N.º 198, de 25 de julho de 2006**

Altera a Resolução n.º 74/98 e revoga a Resolução 89/99, que regulamentam o credenciamento dos serviços de formação de condutores de veículos automotores.

O CONSELHO NACIONAL DE TRÂNSITO – CONTRAN, usando da competência que lhe confere o artigo 12, inciso I e VII, da Lei n.º 9.503, de 23 de setembro de 1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro, e conforme o Decreto n.º 4.711, de 29 de maio de 2003, que dispõe sobre a coordenação do Sistema Nacional de Trânsito; e,

Considerando o constante do Processo n.º 80001.005007/2006-41;

RESOLVE:

Art. 1º. Alterar o artigo 5º da Resolução 74/98, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 5º. O funcionamento das Controladorias Regionais de Trânsito – CRT`s, dependerá de prévio credenciamento no órgão de trânsito competente, e posterior cadastramento no Órgão Máximo Executivo de Trânsito da União.

§1º. Os órgãos executivos de trânsito dos estados e do Distrito Federal poderão credenciar entidades, com capacidade técnica comprovada, para exercerem as atividades de formação de diretor geral, diretor de ensino e instrutor de trânsito para CFC`s, e de examinador de trânsito, através de cursos específicos teórico-técnico e de prática de direção.

§ 2º. As entidades, já autorizadas anteriormente pelo DENATRAN, em caráter provisório, com a finalidade de capacitar diretor geral, diretor de ensino e instrutor de trânsito para os CFC`s, e examinador de trânsito, poderão continuar normalmente suas atividades, exclusivamente na localidade da autorização, submetendo-se às exigências do Órgão Executivo de Trânsito do Estado ou do Distrito Federal.”

Art. 2º. Alterar o artigo 9º da Resolução 74/98 e seu §1º, modificado pela Resolução 89/99, o inciso I do §2º, e §5º todos do mesmo artigo que passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 9º. Os Centros de Formação de Condutores – CFC`s são organizações credenciadas pelos órgãos executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal – DETRAN`s, possuindo administração própria e corpo técnico com curso específico de instrutor de trânsito, objetivando a capacitação teórico-técnica e prática de direção aos candidatos a condutores e especialização de condutores de veículos automotores.

§1º O credenciamento de Centro de Formação de Condutores – CFC é específico para cada instalação, agência, filial ou centro educacional de trânsito, sendo expedido pelo órgão executivo de trânsito do Estado ou do Distrito Federal em que esteja instalado, que o cadastrará no Órgão Executivo de Trânsito da União.

§2º. ...

I – possuir Diretor Geral e Diretor de Ensino, com o respectivo corpo de instrutores registrados no Órgão Executivo de Trânsito do Estado ou do Distrito Federal.

...

§5º. A formação teórico-técnica habilita o candidato a prestar o exame respectivo no Órgão Executivo de Trânsito do Estado ou do DF, ou em CRT por ele credenciada.

Art. 3º. Alterar o artigo 16 da Resolução 74, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 16 Na hipótese de cancelamento do credenciamento, só após 24 (vinte quatro) meses poderá ser obtido novo credenciamento, mediante processo de reabilitação requerida pelo interessado ao Órgão Executivo de Trânsito do Estado ou do Distrito Federal”, da mesma circunscrição.

Art. 4º. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário e a Resolução 89/99.

Alfredo Peres da Silva

Presidente

Luiz Carlos Bertotto

Ministério das Cidades – Titular

José Antonio Silvério

Ministério da Ciência e Tecnologia – Suplente

Carlos Alberto Ribeiro de Xavier

Ministério da Educação – Suplente

Carlos César Araújo Lima

Ministério da Defesa – Titular

Valter Chaves Costa

Ministério da Saúde – Titular

Edson Dias Gonçalves

Ministério dos Transportes – Titular