

Descentralização administrativa. Outorga de prestação de serviços públicos. Permissão e Concessão. Permissão de transporte coletivo de passageiros. Ausência de precariedade em virtude da natureza da obrigação. Cláusula do "enquanto bem servir". Possibilidade de revogação, como, aliás, em qualquer ato administrativo. Observância do devido processo legal e do ato jurídico perfeito. Sob o pretexto de cumprir a Constituição, dela o Município acabou se afastando. Licitação como único caminho autorizado constitucionalmente, desde que respeitadas outras garantias constitucionais. Possibilidade de controle da revogação pelo Judiciário. Conhecimento e provimento parcial dos recursos, fulminando-se as revogações das permissões.

Autos nº: 2090/00

Apelantes: *Manejo Transporte e Turismo Ltda. e outros*
Apelados: *Município de Resende e Transporte São Miguel Ltda.*
Mandado de Segurança / Parecer Recursal

Egrégio Tribunal
Colenda Câmara
DD. Procurador de Justiça,

I – Relatório:

O presente processo iniciou-se com a impetração de mandado de segurança preventivo por parte da empresa *Manejo Transporte e Turismo Ltda.*, em que foram veiculadas as seguintes alegações: a impetrante é permissionária de serviço de transporte coletivo há mais de vinte e cinco anos; sem qualquer lei municipal que dispusesse sobre o tema, foi procedida uma licitação para prestação de transporte coletivo municipal; mesmo impugnada no Tribunal de Contas, a licitação foi realizada, tendo por vencedora a *Viação São Miguel*; houve decreto de caducidade das permissões anteriores; após a invalidação judicial dessa caducidade, o Município revogou, por meio de decreto, as permissões, em virtude da mencionada licitação; no mesmo decreto, houve a determinação de paralisação imediata das atividades das até então permissionárias; a impetrante não participou da licitação. Após desenvolver longamente as alegações assinaladas, discorrendo sobre o instituto da permissão de serviço de transporte e da ilegalidade (inclusive com desvio de finalidade) da licitação, a impetrante culmina requerendo a invalidação do decreto 187/2000, com a continuidade do serviço pela impetrante e a cessação das atividades da empresa vencedora da licitação.

Com a inicial, vieram os documentos de fls. 43/174.

Decisão de fl. 175 deferindo a liminar pleiteada, determinando que continuassem as atividades da impetrante. Na mesma decisão foram admitidas as outras duas permissionárias na mesma situação (Auto Comercial Tupi Ltda. e Viação Paraíso Ltda., também apelantes), estendendo-se os efeitos da liminar às mesmas (em virtude da petição juntada nas fls. 183/184 e posteriores documentos).

Informações do Prefeito Municipal às fls. 210/215 (documentos de fls. 216/242), em que se alegou: proliferação de idênticos mandados de segurança e conseqüente litigância de má-fé; legalidade do decreto revogador das permissões; legalidade da licitação; regular notificação da revogação da permissão; possibilidade de colapso no transporte coletivo da cidade, em caso de concessão da segurança; impossibilidade de se impugnar a licitação por meio de mandado de segurança, que não se confunde com ação popular.

Manifestação da litisconsorte passiva, empresa vencedora da licitação, em que foram reiterados os argumentos da municipalidade (fls. 242/245 - documentos de fls. 246/258).

Parecer do Ministério Público às fls. 261/266, no seguinte sentido: inadequação da via eleita para o exame do procedimento licitatório, havendo mero interesse das impetrantes e não direito líquido e certo para este fim, não cabendo dilação probatória nesta ação, que não se confunde com ação popular; revogabilidade da permissão, por ser ato discricionário e precário; conseqüentemente, a segurança deveria ser denegada.

Decisão do Presidente do Tribunal suspendendo os efeitos da liminar concedida (fls. 272/275).

Sentença de fls. 277/289 denegando a segurança, pelos seguintes fundamentos: discricionariedade e precariedade da permissão, podendo ser extinta unilateralmente; sendo assim, inexistente direito adquirido à continuidade da permissão; desnecessária a prévia observância do direito de defesa; impossibilidade de se examinar a licitação neste tipo de ação, além de as impetrantes mostrarem apenas interesse e não direito líquido e certo para este fim.

Inconformadas, Auto Comercial Tupi Ltda. e Viação Paraíso Ltda. interpuseram a presente apelação, com que visam à reforma da sentença, reforçando seus argumentos iniciais e impugnando pontos específicos da decisão (fls. 291/299).

A outra litisconsorte (Manejo Transporte e Turismo Ltda.) também interpôs apelação impugnando os termos da sentença recorrida (fls. 310/326).

A empresa São Miguel ofereceu suas contra-razões (fls. 345/358), o mesmo ocorrendo com o Município (fls. 361/385), em que os argumentos anteriores foram aprofundados.

Autos com vista para este parecer.

II – Fundamentação:

Inicialmente, cabe assinalar que a alegação do Município de que o recurso de fls. 310/326 é intempestivo não procede. A sentença recorrida foi publicada no dia 27/11/00 (certidão de fl. 290), começando o prazo recursal a correr no dia seguinte. Como os recorrentes possuem procuradores distintos, aplica-se na hipótese o art. 191, CPC. Sendo assim, e levando-se em conta o recesso forense de 20 de dezembro a 06 de janeiro (art. 230, § 2º do CODJERJ), o apelante teria até o dia 16 de janeiro para interpor seu recurso. Como se nota na fl. 310, o recurso de apelação foi protocolado no dia 12 de janeiro de 2001, portanto dentro do prazo recursal. Vale notar que a intimação em cartório registrada na fl. 289, verso, só vale em relação ao procurador dos dois primeiros apelantes (cujo recurso também é tempestivo), como se percebe pelo número de inscrição da OAB, apesar da censurável certidão cartorária genérica, não declinando (e certificando) o nome do advogado que compareceu em Cartório. O preparo dos recursos, igualmente, foi efetuado regularmente, como atestam as certidões cartorárias. Sendo assim, *estando presentes todos os pressupostos de admissibilidade*, devem os recursos ser conhecidos. Passemos, pois, à análise do mérito.

O presente mandado de segurança versa sobre a complexa situação do serviço de transporte coletivo público prestado no Município de Resende. Não obstante tenham sido ajuizadas mais de uma dezena de ações relacionadas diretamente aos fatos destes autos (algumas de duvidosa seriedade, ressalte-se), o certo é que este mandado de segurança e a ação popular dos autos nº 2034/00 são os principais processos ligados ao tema, já que veiculam as mais importantes pretensões: invalidar o ato que revogou as permissões outorgadas às apelantes e anular a licitação que concedeu o serviço de transporte à empresa apelada. Vale destacar que o próprio Tribunal julgou diversos agravos relacionados diretamente com a situação do transporte público de Resende, sendo que, em decisão publicada no dia 21 de maio, negou-se provimento aos agravos interpostos pelas ora apelantes, sendo acolhido integralmente o impecável parecer da Procuradora de Justiça Paolina Leone Candia Hryniewicz (agravos de instrumentos 13.682/00, 15.140/00 e 15.141/00).

Antes de examinarmos efetivamente o mérito, cumpre ressaltar que as questões debatidas nestes autos são áridas, não só pela complexidade da matéria versada, mas também pela delicadeza das conseqüências fáticas que decorrerão do que for decidido. Feito este destaque, analisemos os temas veiculados nos autos.

Como se depreende do relatório *supra*, há duas discussões principais neste mandado de segurança: regime jurídico das permissões de serviço público e possibilidade de se discutir, nesta sede, a licitação ocorrida no Município de Resende. Na realidade, temos a seguinte situação animando o litígio, como bem sintetizou a Dra. Paolina Hryniewicz em seu parecer já mencionado (cópia gentilmente cedida pela autora): “de um lado, empresas que detinham, até bem pouco tempo, a permissão para prestação do serviço público de transporte

coletivo municipal de passageiros, que pretendem continuar a explorar tais serviços, e, de outro, a Municipalidade de Resende e a nova empresa vencedora da licitação, empenhados em sentido contrário". É precisamente esta a situação a ser examinada.

Para maior clareza deste parecer, dividiremos a exposição nos seguintes pontos: 1) estudo genérico, com exame doutrinário e jurisprudencial sobre o instituto da permissão; 2) estudo específico sobre a permissão do serviço de transporte coletivo; 3) aplicação das noções dos itens "1" e "2" ao caso das apelantes; 4) possibilidade de se examinar a licitação impugnada nos estreitos limites de cognição do mandado de segurança. Ao final, após a abordagem de todas estas questões, e à guisa de conclusão, penso que devem ser respondidas as seguintes indagações, com o que o mérito restará apreciado:

- a) qual a relação jurídica estabelecida entre as apelantes e o Município?
- b) esta relação é unilateral ou bilateral? É condicionada ou incondicionada? Possui prazo determinado?
- c) a revogação do ato administrativo que consubstanciava esta relação foi correta? Era necessária prévia ciência das apelantes? Era necessário um processo administrativo? Era, afinal, previsível a ação do Município de revogação? Foi atendido o interesse público? Enfim há algum vício a ser sanado judicialmente?
- d) as apelantes possuem direito à continuidade da relação jurídica com a Administração? Possuem, em tese, outros direitos?
- e) pode ser feita alguma oposição à revogação efetuada pelo Município?
- f) a licitação que deu origem ao contrato administrativo entre os apelados pode ser examinada nesta sede?

Nas linhas abaixo, procuraremos trazer subsídios que forneçam respostas às perguntas formuladas. Começemos pelo exame do modo como a Administração outorga a execução dos serviços públicos, descentralizando-se administrativamente.

Em tema de descentralização administrativa, não constitui novidade afirmar que a concretização legislativa da matéria costuma discrepar significativamente de seus contornos doutrinários (basta verificar as rotundas críticas da doutrina acerca da Lei 8987/95, embora lhe sejam reconhecidos avanços; por todos, CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, *Curso de Direito Administrativo*, Malheiros, 2000, 12ª ed., pp. 600/661). Não bastasse esse fato, geralmente a criatividade e a idiosincrasia das administrações, não raro com a

confortável convivência das empresas, conseguem a proeza de fazer com que a concretização prática dessa descentralização contrarie tanto os ditames legais quanto os ensinamentos doutrinários; ou seja: na prática, por assim dizer, a teoria e as leis costumam ser outras. É nesse panorama nada alentador que teremos que nos mover, no intuito de resolver a questão posta sob apreciação.

Sabe-se que a atividade da Administração Pública pode ser exercida diretamente, por meio de seus próprios órgãos (centralização administrativa ou Administração direta) ou indiretamente, pela denominada Administração Descentralizada, a qual abrange a Administração Indireta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista) e os concessionários e permissionários de serviços públicos.

A Administração Pública descentraliza a prestação de serviços de duas diferentes formas, denominadas respectivamente de descentralização por serviços, técnica ou funcional e por colaboração.

A descentralização funcional verifica-se quando o poder público cria, por meio de lei, uma pessoa jurídica e a ela atribui a titularidade e a execução de determinado serviço público. Já na descentralização por colaboração, transfere-se a execução de um serviço público a uma pessoa jurídica de direito privado, por meio de contrato ou ato administrativo unilateral (concessão e permissão), conservando o poder público a titularidade do serviço.

Por causa dessa distinção das formas de descentralização, “é de constitucionalidade bastante duvidosa a descentralização de serviços públicos corriqueiramente feita [...] a entidades sob regime jurídico de direito privado, que adquirem, por força de lei, a titularidade sobre o serviço. A Constituição indicou, com precisão, a forma pela qual admite a descentralização, precisamente porque os institutos escolhidos (concessão e permissão) não retiram do poder público a titularidade do serviço e permitem um controle maior sobre o ente descentralizado e a imediata retomada do serviço público quando sua execução pelo particular se revelar contrária ao interesse público” (MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, *Parcerias na Administração Pública*, 1999, 3ª ed., Atlas, p. 52 – as considerações teóricas precedentes tiveram sua fonte básica nesta obra). Para o caso dos autos, torna-se necessário o exame mais detalhado da denominada descentralização por colaboração. Sendo assim, passemos breve revista por alguns posicionamentos doutrinários sobre o tema, a fim de possibilitar o deslinde da controvérsia, dando maior ênfase ao instituto da permissão.

Sobre o tema de permissão de serviços públicos, assim se manifesta HELY LOPES MEIRELLES, em seu *Direito Administrativo Brasileiro*, (Malheiros, 2001, 26ª ed.), no que interessa para este processo:

“A permissão é, em princípio, discricionária e precária, mas admite condições e prazos para a exploração do serviço, a fim de garantir a rentabilidade e assegurar a recuperação do investimento do permissionário visando atrair a

iniciativa privada. O que se afirma é que a unilateralidade, a discricionariedade e a precariedade são atributos da 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” (p. 373)

“É admissível a permissão condicionada, ou seja, aquela em que o próprio Poder Público autolimita-se na faculdade discricionária de revogá-la a qualquer tempo, fixando em norma legal o prazo de sua vigência e/ou assegurando outras vantagens ao permissionário, como incentivo para a execução do serviço. Assim, reduzem-se a discricionariedade e a precariedade da permissão às condições legais de sua outorga. Essa modalidade é adotada nas permissões de transporte coletivo e noutras que exigem altos investimentos para execução do serviço, tornando-se necessário garantir ao permissionário um tempo mínimo de operação em condições rentáveis. Se o interesse público exigir a revogação ou a alteração de tais permissões, a Administração poderá fazê-lo, desde que indenize o permissionário dos danos que o descumprimento do prazo ou das condições da outorga lhe causar. Mas, enquanto não for revogada a permissão, ou modificadas as condições em aditamento formal, o permissionário tem direito subjetivo ao cumprimento integral da permissão originária.” (p. 180).

Por sua vez, JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, que serviu de fundamento básico tanto do parecer anterior do Ministério Público, quanto da sentença recorrida, modificando seu pensamento exposto em outras edições, manifestou-se da seguinte maneira, após deixar claro que não há mais significativas diferenças entre concessão e permissão, em virtude da disciplina legislativa dada a ambas, ilustrando sua assertiva com recente julgado do Supremo Tribunal Federal, em que, por maioria, chegou-se à mesma conclusão (ADIn nº 1491/98):

“A doutrina sempre reconheceu, além da permissão simples, a denominada permissão condicionada (ou contratual).

Enquanto naquela cabia à Administração inteira avaliação sobre a permanência ou revogação do ato, sem direito para o permissionário, nesta última o poder permitente estabelecia várias regras regulamentadoras do serviço e algumas normas criadoras de limitações para si próprio, instituindo, em consequência, uma série de direitos para o permissionário [...].

A matéria hoje perdeu o interesse no caso de serviços públicos. Tendo a Lei nº 8987/95 atribuído à permissão a natureza de negócio contratual e, por outro lado, obrigando à fixação de regras a serem observadas pelas partes, onde há direitos e obrigações para ambas, verifica-se que a antiga permissão condicionada ou contratual é atualmente um verdadeiro contrato administrativo.

Desse modo, não há mais que falar em permissão simples quando o objeto da atividade for a execução de serviços públicos” (*Manual de Direito Administrativo, Lumen Juris, 2001, 7ª ed., p. 327*).

MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, mantendo-se fiel ao conceito clássico de permissão, atribui as seguintes características ao instituto, em seu *Direito Administrativo* (Atlas, 1999, 11ª ed., pp. 273/274): a) ato unilateral, precário, *intuitu personae*, podendo ser gratuito ou oneroso; b) depende sempre de licitação; c) seu objeto é a execução de serviço público; d) o serviço é executado pelo permissionário, por sua conta e risco; e) o permissionário sujeita-se às condições estabelecidas pela Administração e a sua fiscalização; f) como ato precário, pode ser alterado ou revogado a qualquer momento pela Administração, por motivo de interesse público. Após criticar o tratamento legislativo dado à permissão e o desvirtuamento do instituto, a autora assim se manifesta:

“Segundo entendemos, a fixação de prazo aproxima de tal forma a permissão da concessão que quase desaparecem as diferenças entre os dois institutos. Em muitos casos, nota-se que a Administração celebra verdadeiros contratos de concessão sob o nome de permissão. Isto ocorre porque a precariedade inerente à permissão, com possibilidade de revogação a qualquer momento, sem indenização, plenamente admissível quando se trata de permissão de uso de bem público (sem maiores gastos para o permissionário), é inteiramente inadequada quando se cuida de prestação de serviço público.”

Em monografia específica, já referida anteriormente, a Professora DI PIETRO aprofunda a distinção entre concessão e permissão:

“Para fins de distinção entre concessão e permissão, é preciso considerar dois sentidos do vocábulo precariedade: (a) de um lado significa que o ato é revogável a qualquer tempo, por iniciativa da Administração; (b) de outro lado, significa outorga sem prazo estabelecido e, portanto, revogável a qualquer momento pela Administração, sem direito a indenização.

A precariedade que está presente na concessão e na permissão corresponde àquele primeiro sentido, ou seja, possibilidade de revogação, a todo momento, do ato jurídico, seja ele unilateral ou bilateral, pela Administração. Mesmo no caso de contrato, em que a fixação de prazo é obrigatória, como é o caso da concessão, essa possibilidade existe sempre; uma das características dos contratos administrativos em geral e que constitui uma de suas cláusulas exorbitantes é precisamente a possibilidade de rescisão unilateral, pela Administração, por razões de interesse público.

No segundo sentido, de outorga sem prazo, a precariedade não está presente na concessão, pelo fato de que a Lei 8666, no art. 57, § 3º, proíbe a celebração de contratos sem prazo estabelecido e o art. 23, I, da Lei 8987 inclui a indicação do prazo como cláusula essencial do contrato de concessão; na realidade, o prazo é essencial na concessão tendo em vista que em função dele pode variar o valor da tarifa, para estabelecimento do inicial equilíbrio econômico [...].

Na realidade, a fixação de prazo cria para o particular uma expectativa de estabilidade a justificar os maiores encargos que assumirá em decorrência do contrato; frustrada, pela rescisão extemporânea, essa expectativa que o Poder Público espontaneamente criou, tem o concessionário direito a compensação de natureza pecuniária, se ele não foi o inadimplente do contrato.

Já na permissão, a precariedade encontra-se na própria origem do ato de outorga; a Administração, ao consentir, por ato formal, na outorga da prestação do serviço público ao permissionário, já o faz com a nota da precariedade; o particular que recebe a permissão já sabe que ela é dada a título precário, sem prazo estabelecido e que, por isso mesmo, pode ser retirado, a todo momento, pela Administração, sem qualquer reparação pecuniária. Nessa hipótese, o fundamento da possibilidade de revogação por ato unilateral é a própria precariedade inerente ao ato

formal da permissão. Essa precariedade afasta o direito de o permissionário opor-se à revogação e de pleitear qualquer tipo de compensação pecuniária" (*Parcerias na Administração Pública*, Atlas, 1999, 3ª ed., pp. 119/120).

No sentido da mitigação das distinções entre a concessão e a permissão, temos as seguintes considerações de LUCIA VALLE FIGUEIREDO:

"Impende perquirir se, neste texto constitucional, distinguem-se as figuras da permissão e da concessão de serviço público.

Classicamente, sempre foram ambas diferenciadas, sobretudo no que concerne à ausência ou presença de prazo. Ainda, porque a permissão seria ato unilateral, enquanto a concessão, bilateral.

Entretanto, de há muito, mesmo antes da Constituição, não víamos diferenças essenciais, quanto ao regime jurídico, entre permissão e concessão de serviço público. Exatamente porque os serviços públicos normalmente dependem de grandes capitais para serem implementados, o que impossibilitaria a permissão como classicamente considerada.

Deveras, se era verdade que a permissão pela tradição da doutrina brasileira, entendia-se como ato unilateral, precário e sem termo determinado, pois a revogabilidade seria sua nota tipificadora, parece-nos não ser mais assim, em face de nosso texto constitucional.

[...]

Como já afirmado, não vemos diferenças no real, efetivo, regime jurídico de uma e outra quando se tratar de serviço público. Assim, parece-nos que a permissão passou a ser instituto ineficaz, pois, com as características da precariedade, temos a autorização de serviço público.

A permissão de serviços públicos, insistimos, também deve ser ato bilateral, precedido de licitação, e jamais poderia ter natureza precária, exatamente porque deverá ser objeto de contrato." (Curso de Direito Administrativo, Malheiros, 2001, 5ª ed., pp. 102/103).

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, por sua vez, assim se pronuncia:

"O Estado, em princípio, valer-se-ia da permissão justamente quando não desejasse constituir o particular

em direitos contra ele, mas apenas em face de terceiros.

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 a serem assumidos pelo permissionário fossem compensáveis 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 não acarretaria conseqüências econômicas perniciosas para o permissionário, sendo, pois, um instituto aplicável sobretudo em face de situações efêmeras, transitórias.

[...]

O uso da permissão, entre nós, vem sendo desnaturado.

A Administração confere, a título de permissão, serviços públicos que demandariam permanência, estabilidade e garantias razoáveis em prol de seu prestador. Surgiram, até mesmo, leis que prevêm outorga de permissão para serviços cujo desempenho implica investimentos de considerável monta (transporte coletivo de passageiros, por exemplo).

Em sendo precária a permissão, o permissionário fica em situação de instabilidade perigosa quando os valores econômicos em jogo são de grande monta. É bem de ver que o uso da permissão em tais casos incentiva a corrupção, porque, de um lado, enseja pressões indevidas, fáceis de se fazer sobre quem não tenha garantia nenhuma de segurança quanto à permanência do vínculo, e, de outro, porque o sujeito que não é assistido por direito algum recorre a quaisquer meios para obter o que não se lhe quer dar de direito. É claro que, perante situações do gênero, a forma óbvia de evitar a perigosa instabilidade inerente às permissões, com os conseqüentes maus efeitos, seria a de outorgar tais serviços em concessão.

[...]

Na jurisprudência reflete-se a mesma tendência de aceitar que, em princípio, as permissões de serviço público não de

ser consideradas como um ato precário, sem embargo de existirem situações nas quais, in concreto, reputa-se que haverá de lhe ser recusado tal caráter, o que ocorrerá, desde logo, quando concedida a prazo certo e mesmo em outras situações nas quais o permissionário haja incorrido em pesados investimentos e/ou venha desenvolvendo a prestação de serviço há longo tempo, bem como nas que estejam reguladas de modo a impor cerceios à livre revogabilidade.

Anote-se que o problema descrito propõe questão diversa da simples necessidade inelutável de a permissão ter estabelecido um termo final. É que não podem ser outorgadas permissões suscetíveis de perdurar ad aeternum. Terão que ter um termo final estipulado” (ob. cit., pp. 649/650, 651 e 655).

As noções doutrinárias transcritas acima e nas páginas antecedentes trazem valiosos subsídios para o exame da matéria posta sob apreciação. Além disso, servem para demonstrar não só a dificuldade teórica da matéria, mas, sobretudo, como o instituto vem sendo desvirtuado na prática administrativa. Não sem razão que JOSÉ HORÁCIO MEIRELLES TEIXEIRA, em erudito estudo sobre o tema, afirmou que o vocábulo **permissão** se apresenta como dos mais equívocos e de insegurança desnorteante, tanto em doutrina como na legislação e na prática administrativa, chegando a ser considerada uma das “enfermidades” do direito administrativo. O exemplo citado pelo autor como demonstrativo do confuso fenômeno é exatamente o de permissão de serviço de transporte coletivo, devendo ser notado que o referido trabalho foi escrito em 1966, mas continua bastante atual (“Permissão e Concessão de Serviço Público”, RT, *Revista de Direito Público* nº 6 e 7, pp. 100/134 e 11/138, interessando-nos mais de perto a primeira parte deste estudo, publicada apenas no número 6 da célebre revista). Após mencionar que o intérprete deveria **desprezar o nomen iuris e atentar para a natureza das atividades**, merecendo particular atenção o momento da formação do ato, MEIRELLES TEIXEIRA conclui que, ao se condicionar a permissão e participando ativamente da formação do ato o permissionário, como geralmente acontece com os transportes coletivos, teríamos um novo instituto: a permissão de caráter contratual, em virtude da necessidade de emprestar segurança e estabilidade a empresas que empregam capital de grande vulto para a prestação do serviço.

Especificamente sobre a prestação de serviço de transporte coletivo de passageiros, o Professor CAIO TÁCITO, após salientar que este tipo de serviço “*não tolera hiatos, ainda que a breve prazo*”, argumenta que, em virtude do alto investimento exigido para sua prestação, “*não se coaduna com a discricionária e sumária revogação*”, estando a outorga do serviço sob a “*cláusula do enquanto bem servir*”. Para que se revogue o ato de outorga da prestação do serviço de transporte coletivo, há a necessidade de processo administrativo prévio e indenização. Mesmo que a outorga tenha sido dada sem licitação, antes da Constituição, essa exigência

opera *ad futurum*. Não extingue nem invalida atos jurídicos perfeitos e consumados em conformidade com o rito formal contemporâneo à data de sua edição, não podendo haver licitação enquanto subsistir a outorga anterior. Segundo este autor, a fixação de prazo ou a natureza da obrigação a ser prestada mitiga a discricionariedade e a precariedade típicas das permissões, sendo a permissão de transporte coletivo exemplo dessa mitigação (in *Temas de Direito Público*, Renovar, 1997, pp. 1655, 1683, 1686 e 1711).

Alguns excertos jurisprudenciais sobre o tema ora examinado serão úteis para ilustrar o exposto (os destaques são meus):

“Administrativo - Exploração de serviço público - Permissão – Outorga a prazo fixo - Concessão - Reajuste de tarifas - Manutenção do equilíbrio financeiro.

– Na execução de serviço de transporte mediante permissão, impõe-se o reajuste de tarifas, sempre que necessário para restabelecer o equilíbrio financeiro do empreendimento (DL 2.300/86, Art. 55).

– *O credenciamento de empresa privada para executar serviço de transporte, a título permanente e a prazo certo traduz concessão, não singela permissão”*. (STJ – REsp 120113/MG – Min. Humberto Gomes de Barros – DJ 14/08/2000, pg: 00141)

“Administrativo. Recurso em Mandado de Segurança. Revogação de contratos de concessão e permissão de linhas de transportes coletivos urbanos. Segurança parcialmente concedida. Decreto e Lei municipais de Rio Branco-AC, n.ºs. 3.553/92 e 332/82.

1. A interpretação do art. 105, II, “b”, da Constituição Federal não pode ser restritiva. A denegação parcial da segurança impõe o reexame da causa em sede de recurso ordinário.

2. *Em se tratando de permissão condicionada, a administração deve respeitar as condições contratuais que instituiu e as quais o permissionário aderiu.*

3. Não se há de confundir poder discricionário com arbítrio. O Decreto n. 3.553/92, editado pelo prefeito de Rio Branco-AC, extrapolou os limites da Lei n. 332/82, que regulamenta o transporte coletivo daquele Município.

4. Recurso ordinário conhecido e provido para conceder integralmente a segurança.” (STJ – ROME 3826/AC – Min. Peçanha Martins – DJ 27/06/1994, pg: 16949)

“Administrativo. Transporte coletivo urbano. Permissão: Revogação e posterior transferência sem licitação. A permissão dos serviços de transporte coletivo urbano não pode ser resilida unilateralmente pela administração pública sem motivação fundada, e transferida imediatamente para outra empresa sem licitação regular. Recursos especiais não conhecidos.” (STJ – REsp 90955/SP – Min. Ari Pargendler – DJ 11/11/1996, pg: 43696)

“Adquirido o direito à exploração do serviço de transporte coletivo, não pode a Administração revogá-la, unilateralmente, com prejuízo da empresa permissionária” (STF – RDA 97/185).

As noções anteriormente expostas, apesar de pontualmente contraditórias, apresentam algumas coincidências e, o mais importante, direcionam o caminho a ser tomado a partir daqui, para fins de análise da situação concreta do Município de Resende. Para tanto, cabe discriminar algumas conclusões em tópicos, a fim de tornar menos árida a exposição, além de servir para explicitarmos a linha de pensamento que acolhemos e que servirá para o exame deste processo. Sendo assim, pelo que foi exposto nas linhas antecedentes, deixo claro o meu entendimento da seguinte forma:

- 1) a permissão de serviços públicos é instituto, em regra, unilateral, precário e discricionário;
- 2) entretanto, em algumas hipóteses, em virtude da prática administrativa (e até da disciplina legislativa), essas características são mitigadas, seja em virtude de condições e prazos impostos pela Administração, seja em virtude da natureza do serviço a ser prestado;
- 3) *as Administrações públicas usam de forma promíscua os institutos de descentralização e têm que suportar as conseqüências próprias destes atos. Ao criarem direitos para as empresas prestadoras de serviço, obrigatoriamente devem respeitá-los;*
- 4) caso o serviço a ser prestado demande grande alocação de capital e especial estrutura para seu funcionamento, haverá *mitigação da precariedade, em virtude da natureza da obrigação;*
- 5) o serviço, nessas condições, será prestado sob a *cláusula do enquanto bem servir;*

6) **isso não significa perpetuidade da outorga do serviço**, até porque a revogação é cláusula implícita em qualquer ato administrativo (unilateral ou bilateral) de descentralização;

7) *acontece que a revogação só será possível para prestigiar o interesse público e deverá ser precedida de processo administrativo e de prévia indenização;*

8) **o serviço de transporte coletivo está na situação descrita nos itens anteriores**, em virtude da natureza da obrigação, que não se coaduna com a precariedade e a insegurança, próprias do conceito clássico de permissão;

9) *mesmo em casos da denominada permissão simples, isto é, sem prazo certo e condições, a natureza da atividade é incompatível com a revogabilidade ad nutum;*

10) **isso porque a outorga de serviço de transporte coletivo sempre se revestirá de um regime semelhante ao da concessão, em virtude de sua natureza;**

11) **caso a Administração queira limitar no tempo a permissão, já que não há outorga ad aeternum, deve proceder de modo a não causar surpresa ao permissionário, a fim que se adeque materialmente;**

12) **da mesma forma, caso o serviço esteja sendo prestado de forma insatisfatória, a Administração, usando de seu poder de fiscalização, e prestigiando o interesse público, pode e deve revogar a permissão, desde que motivadamente e concedendo direito de defesa ao permissionário ou concessionário, além de indenizá-lo, caso haja necessidade;**

13) **em casos de permissão outorgada sem licitação, a Administração deve regularizar a situação o mais rapidamente possível, preservando-se os atos juridicamente perfeitos e direitos adquiridos. Não será de forma açodada, desrespeitando garantias mínimas do permissionário, que será alcançada a eficiência administrativa. Uma irregularidade não será sanada com outra, assim como um erro não justifica o outro, como é costume dizer;**

14) **em havendo uma permissão em vigor, não poderá haver licitação para servir de motivo para a revogação da outorga anterior. Se o serviço não estiver mais atendendo ao interesse público, que se trate de revogar a permissão, dentro de um devido processo legal, já que se estará imputando uma falta ao permissionário e lhe será causado um impacto financeiro de que deve ser avisado. Em suma, deve haver previsibilidade**

da atuação estatal.

O que acaba de ser afirmado, nos itens acima, em momento algum significa um engessamento da Administração ou uma indevida intromissão na discricionariedade administrativa, cuja noção, aliás, vem sofrendo temperamentos (cf., GERMANA DE OLIVEIRA MORAES, *Controle Jurisdicional da Administração Pública*, Dialética, 1999, *passim*; para o direito brasileiro, especialmente páginas 100/176). *Não se está defendendo neste parecer a perpetuidade da descentralização administrativa, o que seria um lamentável desvio de perspectiva, mas, sim, um agir responsável da Administração, motivando seus atos e informando sua atuação, sempre visando ao interesse público, cuja supremacia é indiscutível, e observando-se o regime jurídico-administrativo, consubstanciado nos princípios constitucionais, explícitos e implícitos.*

Na verdade, o Poder Público sempre poderá, por razões de conveniência e oportunidade, revogar (ou encampar) a outorga do serviço, mas não de forma arbitrária e açodada. O próprio art. 37 da Lei 8987/95 consagra esse entendimento. E mais: os motivos elencados pela Administração como fundamentação da revogação efetivamente devem ocorrer, sob pena de desvio de finalidade (teoria dos motivos determinantes), cuja correção ficará a cargo do Judiciário.

Veja-se, a propósito, a precisa lição de MEIRELLES TEIXEIRA, lavrada em 1966, e que pode soar como avançada até nos dias de hoje, dependendo da profundidade com que a questão seja enfrentada:

“Note-se ainda que, se o juiz natural da ocorrência ou não de interesse público na revogação do contrato administrativo em geral e da concessão, em particular, é a Administração, nem por isso é lícito aos seus agentes agir arbitrariamente, com excesso ou desvio de poder, nem sendo de admitir-se que, como parte no contrato, possa ela dizer a última palavra. Daí a advertência de BIELSA, de que ‘não se pode confundir essa faculdade da Administração, de dar por rescindida a concessão por motivos supervenientes, de interesse público, com a rescisão ad libitum, por parte do poder concedente’, advertência que se completa, muito a propósito com a de SAYAGUÉS LASO, no sentido de que ‘o controle jurisdicional sobre a veracidade dos motivos invocados pela Administração deve ser muito amplo’ “ (ob. cit., p. 132)

Ainda sobre a possibilidade do controle da regularidade dos atos da Administração, assim se manifesta AUGUSTIN GORDILLO:

“Em nenhum momento pode se pensar atualmente que uma porção da atividade administrativa possa estar fora

ou acima do ordenamento jurídico e é por isso que se enuncia uma série de princípios de direito, que constituem um limite à discricionariedade administrativa" (Princípios Gerais de Direito Público, RT, 1977, p. 183).

Por fim, sobre este tema, vale transcrever o seguinte trecho de GERMANA DE OLIVEIRA MORAES:

"No Direito Brasileiro, os princípios da inafastabilidade da tutela jurisdicional e da separação de poderes são compatíveis entre si, pois quando, da atividade não vinculada da Administração Pública, desdobrável em discricionariedade e valorização administrativa dos conceitos verdadeiramente indeterminados, resultar lesão ou ameaça a direito, é sempre cabível o controle jurisdicional, seja de legalidade, seja de juridicidade em sentido estrito, à luz dos demais princípios constitucionais da Administração Pública, de publicidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, do princípio constitucional da igualdade e dos princípios gerais de Direito da razoabilidade e da proporcionalidade, para o fim de invalidar o ato lesivo ou ameaçador de direito e, em certas situações mais raras, ir ao ponto extremo de determinar a substituição de seu conteúdo por outro indicado judicialmente" (ob. cit., p. 176).

Após essa longa fundamentação, acredito que já é possível examinar especificamente o caso do Município de Resende com mais segurança, amenizando-se, dentro do possível, as dificuldades inerentes ao tema e sempre suscetíveis às surpresas provenientes da criatividade administrativa.

Examinando o ato de fl. 48 (cópia do decreto de permissão do serviço de transporte coletivo), deparamo-nos com a seguinte e, de certa forma, esperada pérola de descentralização administrativa: um decreto outorgando permissões de prestação de serviços públicos às impetrantes, com apenas dois artigos, sendo que o primeiro trata da permissão propriamente dita e o segundo revoga as disposições em contrário ... apenas isso. Ou seja: o transporte público municipal foi prestado (e, de certa maneira, ainda é) por mais de vinte e cinco anos apenas com base nesse ato. Note-se que a permissão não estipula prazo, nem impõe condições; apenas permite, literalmente. Dessa forma, estaríamos diante da clássica permissão unilateral e precária, se não fosse a atividade desempenhada pelas permissionárias. Com efeito, como destacamos acima, o tempo pelo qual o serviço foi prestado, os recursos envolvidos e os bens adquiridos recomendam cautela na revogação da permissão. *Mesmo unilateral no momento de sua formação, as relações consolidadas dão uma roupagem contratual no tratamento desta permissão.*

Poder-se-ia argumentar, contra este entendimento, que, prestando o serviço de transporte por mais de vinte e cinco anos, as empresas já teriam amortizado todo o capital investido e ainda auferido lucro. É bem plausível que isto tenha realmente acontecido, mas a importância desse fato (cuja discussão não pode ser travada nesta sede) refere-se apenas à eventual indenização. Para fins de mitigação da precariedade, a natureza da atividade de transporte coletivo já é suficiente. Realmente, além do emprego de grande capital inicial, este tipo de serviço exige constante manutenção, sempre dispendiosa, e investimento por parte de quem o presta. Além disso, há inúmeras relações contratuais com fornecedores e vínculos trabalhistas, que não podem ser rompidos desavisadamente e que, indubitavelmente, trazem imenso prejuízo a quem presta o serviço. Não bastasse esse fato, em se tratando de serviço de transporte coletivo, o mínimo que se deve esperar de uma prestadora é que tenha ônibus. Pois bem: *não havendo reversão dos bens empregados na prestação do serviço, as permissionárias ficarão com um patrimônio ocioso, já que seus bens são vinculados à prestação do serviço.* No caso dos autos, revogada a permissão (o que, repita-se, é sempre possível, desde que se respeite o devido processo legal), as permissionárias teriam uma frota de ônibus ociosa, acarretando evidente prejuízo, já que não houve reversão dos bens. Por isso deve ser mitigada a tão propalada precariedade, que é uma característica de um instituto, mas não é um fetiche. Todas essas questões não foram sopesadas pela Administração Municipal quando do ato revogador, devendo ser notado que por vinte e seis anos houve uma conveniente tolerância administrativa em relação à permissão (mora administrativa).

Evidentemente, seria de todo recomendável que a Administração tratasse logo de regularizar a permissão do transporte público, ao menos após a promulgação da Constituição ou, quando muito, da edição da Lei 8987/95, realizando um procedimento licitatório. Pode-se dizer até que foi serôdia a licitação realizada no ano passado. *Entretanto, sob o pretexto nobre de constitucionalizar o transporte coletivo não se pode cometer uma outra inconstitucionalidade que é desrespeitar o ato jurídico perfeito e vulnerar o devido processo legal. Substituir uma irregularidade por outra aproxima muito a Administração da inépcia absoluta ou da má-fé. Cada ato de regularização tem seu momento e cada momento deve ter, obrigatoriamente, seu motivo e sua publicidade. Não se administra imotivada ou secretamente.*

Na realidade, o Município de Resende deveria haver imputado às apelantes um comportamento inadequado ao interesse público, dando-lhes oportunidade de defender e anunciando-se a revogação da permissão. Assim, a substituição por licitação seria correta (cf. CAIO TÁCITO, citado na página 16 deste parecer). Apenas agora, em suas contra-razões, o Município imputa às apelantes uma série de deficiências no serviço prestado. Acontece que não foi essa a motivação do ato que revogou a permissão, o que desautoriza qualquer discussão nesse sentido. A impressionante documentação juntada, demonstrando uma má prestação do serviço de transporte (pelo menos é o que dizem os recortes de jornal), não foi usada como motivo da revogação, nem deu origem a nenhum

procedimento formal da Administração contra as permissionárias. A espécie de notificação dada às permissionárias para renovação parcial da frota não pode ser considerada, a rigor, como um ato idôneo para configurar um descontentamento sério do Município, já que não originou nenhum procedimento formal contra as empresas prestadoras do serviço e que não atenderam à determinação do Município. Para os fins da revogação impugnada, e que está comprovado documentalmente desde o início (e só por isso pode haver o controle por mandado de segurança) é que a revogação não se deu para atender ao interesse público. Se o serviço era mal prestado, se não mais era bem servido, isso não foi explicitado no ato que revogou as permissões. Como passaremos a examinar, os motivos elencados no ato revogador, além de não serem aplicáveis ao caso concreto, não se relacionam com o interesse público. Relacionam-se com a legalidade, pode-se até admitir, mas com o sacrifício de outra legalidade, o que o torna viciado, não atendendo, em última análise, o interesse público.

Primeiro, deve ser destacado que o Decreto que declarou conveniente uma nova concessão de serviço de transporte possui as seguintes irregularidades (fls. 101/103): foi editado sem haver um processo administrativo em face das permissionárias; afirma que as permissões estavam vencidas, o que não é verdade, já que não havia prazo determinado; invoca o art. 42 da Lei 8987/95, quando a Administração não atendeu às suas exigências, além de sua aplicação aos Estados e Municípios ser altamente discutível, afirmando CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO que é necessário lei própria do ente respectivo (ob. cit., p. 660).

Não bastassem esses fatos, o decreto que revogou as permissões, e que nos interessa mais de perto, padece de outros vícios. Na cópia de fl. 142, percebe-se que os motivos elencados pelo Município são genéricos e em momento algum se referem ao desatendimento do interesse público pelas impetrantes. Mais uma vez invoca-se o art. 42 da Lei 8987/95, incidindo no mesmo erro já apontado; e mais: o art. 42 remete ao art. 43, hipótese em que não se enquadram as permissões debatidas nos autos, o que impede sua aplicação. Além disso, afirma-se que a permissão outorgada é precária, o que já mostrou não se aplicar ao caso dos autos; por fim, afirma haver uma empresa vencedora de licitação, isso antes de se revogarem as permissões e sem haver procedimento administrativo, nem regras de transição. *Ora, as justificativas da Administração não possuem ressonância fática, motivo pelo qual não podem sustentar a revogação das permissões.* O único motivo invocado pela Administração para revogar a permissão foi a nota da precariedade, que não se aplica neste caso; os dispositivos legais invocados, da mesma forma, não se aplicam na hipótese. Portanto, as revogações efetuadas são ilegítimas. Deve ser ressaltado, ainda, que as permissionárias, em caso de revogação válida, ainda poderiam fazer jus a uma indenização, que deveria ser prévia e mediante Lei específica, e nada disso foi observado, o que incrementa a irregularidade. Note-se que não se imputou, oficialmente, no ato revogador, nenhum comportamento lesivo ao interesse público realizado pelas permissionárias. Em nenhum momento foi dito que o serviço prestado não mais servia (*cláusula do enquanto bem servir*).

Todo esse exame procedido acima só foi possível nesta sede em virtude da prova documental produzida, suficiente para a análise exigida. O mesmo não se pode dizer quanto ao exame da licitação impugnada, já que, para esse fim, há necessidade de dilação probatória incompatível com a via do mandado de segurança. A sede correta para a discussão da legalidade da licitação já foi procurada pelas partes e já está em avançado estágio, que é a ação popular referida no início dessa exposição. A impossibilidade de examinar essa matéria em mandado de segurança é apenas por questão probatória, e não por se tratar de apenas interesse legítimo, sem chegar a ser direito subjetivo, como afirmado na sentença recorrida. Como demonstra BARBOSA MOREIRA, a dicotomia *interesse legítimo/direito subjetivo* é estranha ao direito brasileiro, não havendo justificativa razoável para sua adoção *de lege lata*, apesar de opiniões em sentido contrário (*Direito Aplicado*, Forense, 1987, pp. 115/129). Como destacado na fundamentada sentença, irreparável nesse ponto, no caso da licitação impugnada haveria necessidade de diversas provas, inclusive técnicas, além de a subjetividade do vício finalístico alegado depender de prova não documental. O mandado de segurança é um processo de documentos, desafiando uma “cognição plena e exauriente *secundum eventum probationis*” (KAZUO WATANABE, *Da Cognição no Processo Civil*, CEBEPEJ, 2000, 2ª ed., p. 118). Para ilustrar o que acaba de ser afirmado, merecem ser transcritos os seguintes julgados:

“Edital de licitação. Alegação de vícios que desconsideram os princípios da moralidade e impessoalidade, a que estão submetidos os atos administrativos. Impossibilidade de sua investigação na via estreita do mandado de segurança, na ausência de prova, desde logo produzida, da existência de ilegalidade ou abuso de poder” (Des. Áurea Pimentel, *Revista de Direito*, nº 32, p. 159).

“O desvio de poder do ato interventivo só poderia ser reconhecido em mandado de segurança se, em face de prova documental inequívoca, e excludente de contestação séria, ficasse evidenciado. E isto não ocorre, pois a questão levantada exige contraditório com instrução probatória que não se compadece com o rito sumaríssimo do mandado de segurança” (STF - RDA, vol. 178, p. 163).

Examinados os aspectos relevantes do processo, passemos à fase conclusiva, tentando oferecer respostas às questões formuladas no início.

III – Conclusões:

Seguindo a linha expositiva, vamos concluir de forma articulada, utilizando as perguntas inicialmente formuladas como um roteiro:

a) as apelantes são permissionárias de serviço público de transporte coletivo de passageiros desde 1975, por meio de um Decreto. Dita permissão foi outorgada sem prazo determinado (o que não se confunde com perpetuidade), sem condições impostas e sem licitação. Entretanto, não pode ser considerada como uma permissão em seu sentido clássico, já que a precariedade é incompatível com a natureza do serviço a ser prestado, que exige estabilidade. A Administração tem (e teve) diversos meios constitucionais e legais de regularizar essa situação, mas deve observar o devido processo legal e a necessidade de eventual indenização, além de prever normas de transição, devendo seu agir ser previsível. A mora administrativa não pode ser reparada por atitudes açodadas e que vulnerem ato jurídico perfeito. Obviamente, a licitação é o único caminho constitucionalmente autorizado, mas devem ser garantidas outras prerrogativas constitucionais. A permissão das apelantes foi outorgada sob a cláusula implícita de *enquanto bem servir*, devendo o Município imputar o desatendimento ao interesse público, para o caso de revogação (lembrando-se da teoria dos motivos determinantes);

b) como já adiantamos a permissão é, segundo o conceito clássico, simples, o que não significa necessariamente que seja precária. A promiscuidade administrativa no tratamento de sua descentralização mitigou os conceitos e aproximou sobremaneira os institutos da concessão e permissão, mormente em casos como o dos autos;

c) nos últimos parágrafos da nossa *fundamentação*, procuramos demonstrar que a revogação foi irregular. Não houve ciência formal prévia das permissionárias; não foi alegado que se preservava o interesse público; não foi afirmado que as permissionárias não mais serviam a contento; houve manipulação equivocada da Lei 8987/95; não houve lei municipal específica; não se preocupou com eventual indenização; enfim, os motivos alegados para a revogação ou não ocorreram, ou são insuficientes para fundamentá-la. O princípio republicano exige o governo da responsabilidade e proíbe a surpresa e o prejuízo dos administrados (GERALDO ATALIBA). A revogação só é regular se efetuada sob o devido processo legal, o que não foi o caso. Querendo consertar uma irregularidade, a Administração cometeu outra, o que tornou o quadro de transporte na cidade caótico, com as empresas disputando espaço nas ruas. Ao substituir o equivocado pelo errado, o Município conseguiu o caos urbano e jurídico. A preocupação com a continuidade

do serviço de ônibus cedeu espaço, no caso de Resende, para a preocupação com a abundância deste serviço, que também é prejudicial, já que há excesso de ônibus nas ruas;

d) sendo assim, por tudo o que foi exposto, as apelantes possuem direito de continuar como permissionárias. Mesmo que se admitisse a validade da revogação, as apelantes poderiam reclamar indenização, que deveria ser prévia e por lei específica, com o que a Administração não se preocupou. Deve ser destacado que o direito à indenização das permissionárias não é automático, nem pode ser discutido nesta sede. É até possível que não haja mais nada a ser indenizado, em virtude do tempo de exploração do serviço, suficiente para amortizar qualquer capital e proporcionar grandes lucros. Entretanto, deve ser notado que, não tendo havido reversão dos bens, as empresas terão um acervo patrimonial ocioso, já que os ônibus têm sua destinação vinculada ao serviço prestado, sem contar outras repercussões econômicas (inclusive trabalhistas e contratuais) mencionadas no corpo do parecer;

e) a oposição possível é exatamente a judicial, onde se pode controlar o ato administrativo, mesmo discricionário, quando ilegal e/ou inconstitucional;

f) o exame da licitação impugnada pelas apelantes em mandado de segurança não é possível por demandar dilação probatória incompatível com esta ação. A via própria para o exame da matéria (ação popular), inclusive, já está em fase de julgamento em primeiro grau de jurisdição.

Sendo assim, por todo o exposto, manifesta-se o Ministério Público com atuação no primeiro grau de jurisdição pelo **conhecimento e provimento parcial dos recursos**, reformando-se a sentença para invalidar o decreto que revogou as permissões, possibilitando a continuidade das atividades das apelantes, devendo ser mantida a parte que não conheceu a impugnação da licitação.

Resende, 28 de maio de 2001.

ROBSON RENAULT GODINHO
Promotor de Justiça