



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR

EXMO. SR. JUIZ DE DIREITO DA ___ª VARA CÍVEL DE FAZENDA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL

2008.01.1.170219-0

PIP n.º 08190.006289/06-61

O *Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*, por sua Procuradora Distrital dos Direitos do Cidadão, no exercício de suas funções institucionais, com fundamento nos arts. 129, incisos II e III, 170 c/c 175 da Constituição Federal, no art. 1º, incisos II e V, da Lei n.º 7347/85, no Código de Defesa do Consumidor e na Lei n.º 8.987/95, vem, perante Vossa Excelência, em razão dos elementos colhidos no procedimento de investigação preliminar em epígrafe, doravante denominado PIP, propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

em desfavor de

1. **DISTRITO FEDERAL (SECRETARIA DE TRANSPORTES)**, pessoa jurídica de direito público interno, representado por seu Procurador-Geral, localizado no SAIN, Edifício-Sede da Procuradoria Geral do Distrito Federal, Bloco I, 4º andar, Brasília(DF);
2. **DFTRANS – Transportes Urbanos do Distrito Federal**, autarquia pública vinculada à Secretaria de Transportes do DF, criada pela Lei Distrital n.º 241, de 28 de fevereiro de 1992, antigo DMTU, com denominação alterada para DFTRANS pelo Decreto n.º 23.902, de 11 de julho de 2003, representado por



seu Diretor-Geral, localizável no SGON, Quadra 06, Lote Único, Garagem da TCB, CEP 70610-600, Brasília/DF;

3. **Viação Planalto LTDA. – VIPLAN**, pessoa jurídica de direito privado, representado por seu Presidente, Wagner Canhedo Azevedo Filho, inscrita no CNPJ sob o n.º 00.091.702/0001-28, localizável no SGCV Sul, Conjunto 07/08, SAI Sul, guará – DF, Cep 71215-100, Brasília – DF, pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expostos:

I. DOS FATOS

a) DAS IRREGULARIDADES ATRIBUÍDAS À EMPRESA VIPLAN NO TRANSPORTE DE PASSAGEIROS NO ÂMBITO DO DISTRITO FEDERAL

Volta-se o presente pleito contra o desrespeito da empresa Viação Planalto – VIPLAN, permissionária de transporte público, aos itinerários estabelecidos para as linhas que têm permissão, e contra a omissão do Distrito Federal (Secretaria de Transportes), por não aplicar as medidas cabíveis para sanar tais irregularidades cometidas pela referida permissionária, acarretando flagrante prejuízo aos usuários.

Os documentos que instruem a presente ação foram extraídos do Procedimento de Investigação Preliminar (PIP) n.º 08190.006289/06-61, instaurado na Promotoria de Justiça de Defesa da Comunidade — PROCIDADÃ/MPDFT, para apurar irregularidades quanto à alteração do itinerário de algumas linhas efetuada de forma arbitrária pela VIPLAN, sem a devida autorização do DFTRANS, autarquia responsável pela gestão do transporte público coletivo do DF, conforme Lei n.º 3106/02.

No curso da investigação foi possível constatar o descaso da VIPLAN com relação às penalidades aplicadas pelo DFTRANS, e a ineficiência das penalidades aplicadas por referida autarquia, vez que as irregularidades continuam a acontecer.

A própria Coordenação Técnica do DFTRANS, em parecer constante à fl. 11 do referido PIP, evidencia que a VIPLAN realmente estaria descumprindo os itinerários estabelecidos para as linhas das quais é permissionária, quando afirma:

Por esta Área Técnica não houve emissão de ordens de serviço posterior a 16/10/2005, conforme programação anexa, ou seja, provavelmente a operação em campo não está compatível com o programado por este setor.



Em decorrência disso, o DFTRANS realizou fiscalizações em referidas linhas e chegou à seguinte conclusão:

Vale esclarecer que nos dias 20 e 24 de outubro de 2006, foi realizada uma fiscalização no Terminal Rodoviário 093 de Samambaia (QS 127), conforme anexo relatório emitido pela Coordenação Operacional desta Autarquia, datado de 30/10/2006, onde foram constatadas irregularidades na operação das linhas 0.393, 393.1, 393.3, 393.4, 393.6, 393.7, previstas no Anexo I do Código Disciplinar Unificado do STPC/DF, Lei n ° 3106/2002, ocasionando a lavratura de 53 (cinquenta e três) autos de infração, conforme cópias anexas, face aos motivos abaixo relacionados:

1. Não observar horário de viagem determinado pelo DMTU/DF (furo de horário);
2. Não operar deliberadamente em terminal, **itinerário** ou parada no estabelecido pelo DMTU/DF;
3. Não realizar viagem determinada pelo DMTU/DF (furo de viagem).

Além da lavratura dos 53 (cinquenta e três) autos de infração na forma acima discriminada, ficou acordado com os representantes das permissionárias que ônibus reservas iriam ser colocados na operação diária das linhas, para cobrir os furos de viagem e de horário constatados pela fiscalização. (**destacamos**)

Cumpre salientar, que o DFTRANS – antigo DMTU/DF —, em outras fiscalizações continuou verificando as mesmas irregularidades, conforme multas anexadas no PIP n ° 08190.006289/06-61.

Nota-se, que o desrespeito não ocorre somente com relação à alteração de itinerário sem autorização do órgão gestor, mas também com relação aos horários de viagens e, até mesmo, a não realização de viagens, consubstanciando tal conduta em verdadeiro descaso com o usuário do transporte público coletivo.

E as inúmeras penalidades aplicadas pelo DFTRANS não surtem qualquer efeito, visto que a empresa VIPLAN continua a ignorar as orientações que lhe foram impostas, descumprindo horários e deixando de realizar viagens estabelecidas para o itinerário, o que resulta em graves danos e insegurança aos usuários do serviço. Além disto a empresa não paga as referidas multas conforme informou o DFTRANS.

Ademais, a empresa VIPLAN possui uma frota de ônibus que já ultrapassou o seu limite de depreciação, em total desrespeito ao estabelecido no art.



14 da Lei Distrital n.º 4.011, de 12 de setembro de 2007, bem como a determinação da própria Secretaria de Transportes, o que coloca em evidência a sua incapacidade de cumprir as obrigações que tem como permissionária de serviço de transporte público.

A existência de uma frota tão obsoleta atrapalha o bom andamento do serviço, por sujeitar os veículos a constantes defeitos e interrupções de trajetos e por submeter os usuários a riscos de acidentes e a inúmeros constrangimentos.

b) DA OMISSÃO DA SECRETARIA DE TRANSPORTES DO DISTRITO FEDERAL EM FACE DE REITERADAS FALTAS COMETIDAS PELA VIPLAN

A omissão da Secretaria de Transportes do Distrito Federal em face dos acontecimentos ora relatados ficam evidentes, na medida em que, tendo ciência dos fatos, por intermédio não só dos ofícios e da Recomendação n.º 009/2006-PDDC encaminhados pelo Ministério Público, mas também pela existência de processo administrativo por ela instaurado com o fim de verificar irregularidades da permissionária em questão, nada fez até agora para sanar tais irregularidades, conforme exposto no ofício n.º 1.057/2008-GAB/ST da Secretária de Transportes do Distrito Federal.

Uma das providências que poderia ser tomada pela Administração Pública seria a decretação de caducidade, vez que, nos termos do art. 38 da Lei 8.987/95, cabe ao permitente, no caso, Secretária de Transportes, declarar a caducidade do contrato de permissão, conforme ensina Lucas Rocha Furtado¹:

A concessão pode também ser extinta, a critério do poder concedente, em razão da inexecução total ou parcial do contrato. Temos, nessa hipótese, a declaração de caducidade da concessão, que pode, conforme especificado no art. 38 da Lei n.º 8987/95, ocorrer nas seguintes hipóteses:

I. o serviço estiver sendo prestado de forma inadequada ou deficiente, tendo por base as normas, critérios, indicadores e parâmetros definidores da qualidade do serviço;

II. a concessionária descumprir cláusulas contratuais ou disposições legais ou regulamentares concernentes à concessão;

IV - a concessionária perder as condições econômicas, técnicas ou operacionais para manter a adequada prestação do serviço concedido

V. a concessionária não cumprir as penalidades impostas por infrações, nos devidos prazos;

¹ *In Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 576.



VI. a concessionária não atender a intimação do poder concedente no sentido de regularizar a prestação do serviço. (*destacamos*)

José dos Santos Carvalho Filho² acrescenta:

A declaração de caducidade, prevista para concessão no art. 38 do Estatuto, parece-nos também aplicável às permissões.

De fato, é de todo previsível que o permissionário não esteja cumprindo as normas legais e regulamentares pertinentes à prestação do serviço. Tal ocorrendo, **tem o permitente o poder-dever de sanar a irregularidade, adotando o mesmo procedimento aplicável às concessões, ou seja, as regras previstas no art. 38 e parágrafos do Estatuto das Concessões.**

Poder-se-ia objetar com o argumento de que o permitente teria instrumento mais efetivo – a encampação. A objeção, porém, em nosso entender não procederia. Na encampação, o Poder Público tem interesse administrativo na retomada do serviço permitido; na caducidade, entretanto, há situação fática – o **inadimplemento** – que admite o contraditório e a ampla defesa por parte do permissionário. E, além disso, não se pode perder de vista que o permissionário está executando um serviço público.

Soma-se, ainda, o disposto no art. 40, parágrafo único, da Lei n.º 8987/95, segundo o qual seus preceitos são aplicáveis às permissões. Sendo assim, **no caso de inadimplemento do permissionário, deve o permitente declarar a caducidade da permissão. (destacamos)**

Assevera ainda Maria Sylvia Zanella Di Pietro³:

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; (...)

Evidencia-se, portanto, que a Secretária de Transportes do Distrito Federal tem o **poder-dever** de declarar a caducidade. E, diante do que foi dito, observa-se que há tempos essas irregularidades vêm ocorrendo e nenhuma providência efetiva nesse sentido é tomada.

² In *Manual de Direito Administrativo*. 17.ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2007. p. 362.

³ Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2006. p. 298.



Apesar do notório descaso e desrespeito com que as permissionárias de transporte público do Distrito Federal tratam tanto os usuários do serviço quanto o próprio órgão concedente, a Secretaria de Transportes opta por manter-se numa postura escancaradamente conivente com tal situação, negando-se a realizar licitação para conceder as permissões do transporte público coletivo a quem de fato tenha condições e se comprometa a prestá-las de maneira satisfatória, conforme estabelece a Constituição Federal, artigos 170 e 175. Sem o devido processo licitatório, o resultado não poderia ser outro, senão a cartelização, a ausência total de competitividade, as extorsivas tarifas e a perpetuação de serviços cada vez mais precários e deficientes.

O exercício saudável da livre concorrência, e mesmo da livre iniciativa, possibilita ao consumidor obter um serviço decente a tarifas módicas, assim como a possibilidade de mais investimentos e mais postos de trabalho como consequência natural do aumento de operadores no sistema. A população anseia por uma atuação administrativa pautada nos princípios da legalidade e moralidade.

Contudo, como já foi dito, não há qualquer intenção por parte da Administração em mudar esse quadro. Há um claro objetivo de manter a tradicional imunidade dos atuais operadores, colocando em risco até mesmo a segurança dos usuários.

II – DO DIREITO

Os direitos sociais são assegurados por normas constitucionais com eficácia plena e a Administração Pública os deve implementar por **ato administrativo vinculado**. Dessa forma, conforme ensina Luiza Cristina Frischeisen⁴, “os atos emanados da administração no cumprimento das normas podem ser mencionados como vinculados e não discricionários”.

Segundo a mesma autora:

O administrador público está vinculado à Constituição e às normas infraconstitucionais para a implementação das políticas públicas relativas à ordem social constitucional, ou seja, própria à finalidade da mesma: o bem-estar e a justiça social.

⁴ Frischeisen, Luiza Cristina. *Políticas Públicas: a responsabilidade do administrador e o ministério público*, São Paulo, Max Limonad. p. 92, 94 e 95.



Sendo assim, se o administrador público, por má gestão ou mesmo por desídia, não é capaz de tornar eficazes as políticas públicas necessárias ao exercício dos direitos sociais estabelecidos na Constituição Federal e nas normas infraconstitucionais, os órgãos de fiscalização — entre eles o Ministério Público, conforme dispõe a Lei n.º 7.437, de 24 de julho de 1985 — estarão legitimados para exigir judicialmente esses direitos e responsabilizar o administrador público por omissão.

Entre as atribuições do Ministério Público, constitucionalmente previstas, estão a “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (artigo 127) e a promoção do inquérito civil e da ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (artigo 129, III). A legitimidade do Ministério Público para a propositura desta ação civil pública emerge ainda do art. 11 da Lei Complementar n.º 75, de 20 de maio de 1993, que atribui ao Procurador Distrital dos Direitos do Cidadão a defesa de seus direitos constitucionais com vistas à garantia do seu efetivo respeito pelos poderes públicos e pelos prestadores de serviços de relevância pública, bem como do artigo 82 do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90) e dos arts. 5º e 21 da Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85).

In casu, busca-se tutelar o direito dos cidadãos à utilização de um transporte público coletivo de qualidade, com itinerários que satisfaçam as suas necessidades, independentemente do que possa ser conveniente para a empresa-ré. Trata-se, portanto, da defesa de direito coletivo, para a qual, pela sua inquestionável significância, legitima-se o Ministério Público.

Com efeito, evidenciam-se as implicações no direito ao transporte público coletivo, à prestação de serviço público essencial e ao resguardo dos princípios que regem a Administração Pública, entre eles o princípio da eficiência, conforme artigo 37 da Constituição Federal.

A Constituição Federal em seu artigo 30, *caput* e inciso V, dispõe que “Compete aos Municípios: V – organizar e prestar, **diretamente** ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, **incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial**”. A Suprema Carta ainda disciplina em seu artigo 175: “incube ao Poder Público, na forma da Lei, **diretamente** ou sob regime de concessão ou permissão, **sempre através de licitação**, a prestação de serviço público”.

A Administração do Distrito Federal, que detém, cumulativamente, competência de Estado e Município, tem o dever da prestação do serviço público ora tratado, qual seja o transporte público coletivo. Ora, se o permissionário



escolhido pela Administração Pública, sem licitação, não tem competência para prestar um serviço de qualidade e que supra as necessidades dos usuários, cabe a Administração Pública prestá-la diretamente, conforme a Magna Carta, até que seja realizada a licitação pública pertinente. Deixando claro, que esta não é uma opção do administrador público, haja vista não se tratar de poder discricionário, mas sim vinculado, poder-dever, como já acima discutido.

O artigo 25 da Lei Orgânica do Distrito Federal confirma tal assertiva quando diz que os serviços públicos **devem** (poder vinculado do administrador) ser prestados conforme o estabelecido na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Distrito Federal.

Art. 25. Os serviços públicos constituem **dever** do Distrito Federal e serão prestados, sem distinção de qualquer natureza, em conformidade com o estabelecido na Constituição Federal, nesta Lei Orgânica e nas leis e regulamentos que organizem sua prestação.

A Lei Orgânica do Distrito Federal confirma os mandamentos constitucionais em seu artigo 15, inciso VI: “Compete ao Distrito Federal: organizar e prestar, **diretamente** ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços de interesse local, **incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial**”. Assim como no caput do artigo 19: “A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Distrito Federal, obedecerá aos princípios de legalidade, **impessoalidade, moralidade**, publicidade, razoabilidade, motivação e **interesse público**”.

Traz ainda no caput do artigo 335 e § 1º.:

Art. 335. O Sistema de Transporte do Distrito Federal subordina-se aos princípios de preservação da vida, segurança, conforto das pessoas, defesa do meio ambiente e do patrimônio arquitetônico e paisagístico.

§ 1º O transporte público coletivo, que tem caráter essencial, nos termos da Constituição Federal, é direito da pessoa e **necessidade vital** do trabalhador e de sua família. (**destacamos**)

É notória a precariedade do serviço de transporte público coletivo prestado pela empresa VIPLAN, como podemos confirmar pelas diversas reclamações que chegam até o Ministério Público do Distrito Federal, em especial na Procuradoria Distrital dos Direitos do Cidadão, bem como pelo que já declarou o DFTRANS, órgão responsável pela fiscalização desse serviço, ao admitir que a empresa-ré não cumpre diversos dos seus itinerários, desrespeita os horários,



chegando até mesmo a não realizar as viagens devidas, em detrimento dos usuários de um serviço público considerado essencial e de vital importância para o trabalhador e sua família.

Ciente de tudo isso, a Administração Pública nada fez de concreto até o momento, mantendo-se omissa e conivente com a conduta da empresa-ré. Caso contrário, a caducidade de tal permissão já teria sido decretada há muito tempo. Em face dessa omissão, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios tem o dever, como fiscal da lei, de requerer ao Poder Judiciário que faça cumprir as normas constitucionais federais e distritais.

Di Pietro⁵ ensina que:

O usuário tem direito à prestação do serviço; se este lhe for indevidamente negado, pode exigir judicialmente o cumprimento da obrigação pelo concessionário; (...)

A responsabilidade do concessionário por prejuízo causados a terceiros, em decorrência da execução de serviço público, é objetiva, nos termos do artigo 37, §6o., da Constituição vigente, que estendeu essa norma às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos; o poder concedente responde subsidiariamente, em caso de insuficiência de bens da concessionária; mas essa responsabilidade subsidiária somente se aplica em relação aos prejuízos decorrentes da execução do serviço público; eventualmente, pode haver responsabilidade solidária, por má escolha da concessionária ou omissão quanto ao dever de fiscalizar. (destacamos)

O poder permitente é responsável não só pela má escolha do permissionário, mas também pela falta de fiscalização no serviço e de aplicação das sanções cabíveis às infrações rotineiramente cometidas.

A Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que regulamenta o regime de permissões e concessões, em seu artigo 6º disciplina:

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

A mesma norma assevera, em seu artigo 29, inciso IV:

⁵ Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2006. p. 300.



Art. 29. Incumbe ao poder concedente:

...

IV - **extinguir** a concessão, nos casos previstos nesta Lei e na forma prevista no contrato; (**destacamos**)

O artigo 38, § 1º e incisos da mesma Lei traz os casos previstos para a **extinção** da concessão. *In casu*, os incisos I, II, IV, V e VI:

§ 1º A caducidade da concessão poderá ser declarada pelo poder concedente quando:

I - o serviço estiver sendo prestado de forma inadequada ou deficiente, tendo por base as normas, critérios, indicadores e parâmetros definidores da qualidade do serviço;

II - a concessionária descumprir cláusulas contratuais ou disposições legais ou regulamentares concernentes à concessão;

IV - a concessionária perder as condições econômicas, técnicas ou operacionais para manter a adequada prestação do serviço concedido;

V - a concessionária não cumprir as penalidades impostas por infrações, nos devidos prazos; (aguardando resposta do ofício)

VI - a concessionária não atender a intimação do poder concedente no sentido de regularizar a prestação do serviço;

A empresa-ré se enquadra em todos os casos acima citados, fatos esses comprovados pelas diversas reclamações recebidas.

Há de se ressaltar que a empresa VIPLAN entrou com pedido de recuperação judicial – Processo n.º 2008.01.1.103082-9, em curso na Vara de Falências e Concordatas do Distrito Federal. Tal situação, que reflete a má gestão da empresa e compromete a qualidade dos serviços por ela oferecidos, é motivo para a extinção da permissão, conforme previsto no art. 38, § 1º, inciso IV, da Lei n.º 8.987/95.

Se a permissionária não é capaz de prestar um serviço condizente com o estabelecido pela Constituição Federal, pela Lei Orgânica do Distrito Federal e pela Lei 8.987/95, ao poder permitente cabe o dever de extinguir o contrato, retomando para si o serviço até que se realize licitação para a escolha de uma nova empresa, capaz de prestar o serviço da forma adequada. É isso que disciplina a Suprema Carta e a Lei Orgânica do Distrito Federal em seus artigos já mencionados.



O artigo 35 da Lei n.º 8.987/95, em seus §§ 2º e 3º, disciplina:

§ 2º Extinta a concessão, haverá a imediata assunção do serviço pelo poder concedente, procedendo-se aos levantamentos, avaliações e liquidações necessários.

§ 3º A assunção do serviço autoriza a ocupação das instalações e a utilização, pelo poder concedente, de todos os bens reversíveis.

Tais dispositivos permitem a continuidade do serviço pela Administração Pública até que se realize licitação, em homenagem ao princípio da continuidade do serviço público estabelecido pela Constituição Federal.

Quanto a isso, o Superior Tribunal de Justiça tem se manifestado de forma reiterada pela necessidade de manutenção do serviço mediante a sua retomada pelo poder concedente. Vejamos:

AGRAVO REGIMENTAL EM SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. REQUISITOS. LEI Nº 4.348/64, ART. 4º. LESÃO À ORDEM E SAÚDE PÚBLICAS CONFIGURADA. EXTINÇÃO DO CONTRATO DE CONCESSÃO. DECURSO DO PRAZO CONTRATUAL. ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTO. RETOMADA DO SERVIÇO PELO PODER PÚBLICO CONCEDENTE.

1. Nos casos de Mandado de Segurança, quando indeferido o pedido originário de suspensão em segundo grau, o novo pedido de suspensão, em se tratando de matéria infraconstitucional, pode ser requerido ao STJ, como na exata hipótese dos autos (Lei nº 4.348/64, art. 4º, § 1º).

2. A suspensão de liminar, como medida de natureza excepcionalíssima que é, somente deve ser deferida quando demonstrada a possibilidade real de que a decisão questionada cause conseqüências graves e desastrosas a pelo menos um dos valores tutelados pela norma de regência: ordem, saúde, segurança e economia públicas (Lei nº 4.348/64, art. 4º).

3. **Extinto o contrato de concessão** - destinado ao abastecimento de água e esgoto do Município -, por decurso do prazo de vigência, **cabe ao Poder Público a retomada imediata da prestação do serviço, até a realização de nova licitação, a fim de assegurar a plena observância do princípio da continuidade do serviço público (Lei nº 8.987/95). A efetividade do direito à indenização da concessionária, caso devida, deve ser garantida nas vias ordinárias.**



4. Com a demonstração do risco de dano alegado, impõe-se a manutenção da suspensão concedida.

5. Agravo Regimental não provido.⁶ (**destacamos**)

Mais recentemente, o próprio STJ ratificou tal entendimento ao proferir, por unanimidade, a seguinte decisão:

ADMINISTRATIVO. EXTINÇÃO DO CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. REVERSÃO DOS BENS UTILIZADOS PELA CONCESSIONÁRIA. INDENIZAÇÃO PRÉVIA. ART. 35, § 4º, DA LEI 8.987/95.

I - O termo final do contrato de concessão de serviço público não está condicionado ao pagamento prévio de eventual indenização referente a bens reversíveis não amortizados ou depreciados.

II - **Com o advento do termo contratual tem-se de rigor a reversão da concessão e a imediata assunção do serviço pelo poder concedente, incluindo a ocupação e a utilização das instalações e dos bens reversíveis.** A Lei nº 8.987/95 não faz qualquer ressalva acerca da necessidade de indenização prévia de tais bens.

III - Recurso especial improvido.⁷ (**destacamos**)

Para fundamentar o seu voto, o Excelentíssimo Senhor Relator, Ministro Francisco Falcão, colacionou ensinamento de Celso Antonio Bandeira de Mello⁸ acerca da responsabilidade do Poder Público diante da relevância do serviço público e do princípio da continuidade, *in verbis*:

Dado o caráter público do serviço, isto é, atividade havida como de extrema relevância para a comunidade, sua paralisação ou suspensão é inadmissível, por ofensa a valores erigidos socialmente como de superior importância. O Poder Público, como guardião e responsável pela defesa dos interesses públicos, não pode permitir que estes sejam sacrificados ou postergados em nome de objetivos ou interesses particulares, individuais. Por isso, é assente na doutrina o princípio da continuidade do serviço público, o qual supõe a reversão como meio de dar

⁶ STJ, AgRg na SS 1307/PR, Agravo Regimental na Suspensão de Segurança n.º 2003/0232353-2, Corte Especial, Rel. Min. Edson Vidigal, julgado em 25/10/2004, publicado no DJ de 06/12/2004, p. 175.

⁷ STJ, REsp n.º 1.059.137/SC, Primeira Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 14/10/2008, publicado no DJe em 29/10/2008.

⁸ Bandeira de Mello, Celso Antonio. *Curso de Direito Administrativo*, 20ª Edição. p. 710.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROCURADORIA DISTRITAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

seguimento à prestação da atividade, quando extinta a concessão do serviço.

No plano distrital, a Lei n.º 4.011, de 12 de setembro de 2007, estabelece em seu art. 1º que compete ao Distrito Federal, por intermédio da Secretaria de Estado de Transportes, organizar e controlar todas as modalidades ou categorias de serviços relativos ao transporte público coletivo integrante do Sistema de Transporte do Distrito Federal.

Os arts. 2º, 3º e 4º da mencionada Lei assim prevêm:

Art. 2º O transporte público coletivo constitui-se dos serviços de transporte de pessoas no âmbito do Distrito Federal, por meio de modos coletivos, destinados ao atendimento das necessidades gerais de deslocamento dos cidadãos, mediante pagamento de tarifa individual fixada previamente pelo Poder Executivo, sujeitos à regulação, delegação, fiscalização e controle do poder concedente.

Art. 3º A gestão do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF será exercida por entidade autárquica, com as atribuições de planejar, gerir, controlar e fiscalizar todas as atividades inerentes à execução dos serviços de transporte público coletivo.

Art. 4º No desempenho de suas funções, a entidade gestora dos serviços de transporte público coletivo, criada na forma indicada, deverá:

- I – promover o adequado funcionamento dos serviços, coibindo ações extremas que possam prejudicá-lo;
- II – universalizar o atendimento, respeitados os direitos dos usuários;
- III – assegurar a qualidade dos serviços no que se refere à regularidade, segurança, continuidade, modicidade tarifária, eficiência, conforto, rapidez atualidade tecnológica e acessibilidade, bem como zelar pela garantia dos direitos das pessoas carentes, dos idosos, das gestantes e das pessoas com deficiência;
- IV – promover ações que priorizem o uso do transporte coletivo;
- V – promover a integração entre os diferentes modos e serviços de transporte;
- VI – estimular e divulgar a preservação do patrimônio histórico, a conservação energética e a redução das



diversas causas de poluição ambiental, conforme as prescrições das normas técnicas e dos padrões de emissão de poluentes;

VII – estimular a participação dos usuários na fiscalização da prestação dos serviços;

VIII – promover planejamento adequado às alternativas tecnológicas convergentes com o interesse público.

Quanto à cassação da delegação, essa penalidade se encontra prevista no art. 35, inciso VII, enquanto o art. 40 prevê que “declarada a extinção da delegação, a entidade gestora assumirá o controle do serviço, até a sua adjudicação a outro delegatário”.

Outro argumento a ser considerado é o disposto no artigo 43 da Lei 8.987/95, que estabelece: “ficam extintas todas as concessões de serviços públicos outorgadas sem licitação na vigência da Constituição de 1988”.

Essa norma é ignorada pela Administração Pública, vez que predominam no Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal empresas, dentre as quais a VIPLAN, cujas permissões não foram precedidas de qualquer procedimento licitatório, o que motivou o Ministério Público a propor a Ação Civil Pública n.º 2001.01.1.010242-8, cujos pedidos foram julgados procedentes na sentença proferida em 22/10/2008 pelo MM. Juiz de Direito da 4ª Vara de Fazenda Pública do Distrito Federal, Dr. Arnaldo Corrêa Silva, que determinou a realização de licitação “para todas as linhas do transporte público coletivo convencional do Distrito Federal, a fim de admitir tantos novos concessionários quanto necessário para eliminar e evitar a formação de oligopólios”, decisão que ainda se encontra em fase recursal.

III – DO PEDIDO

a) DA CONCESSÃO ANTECIPAÇÃO DA TUTELA PRETENDIDA OU DA LIMINAR

Estão presentes, no caso, os elementos previstos no art. 273 do Código de Processo Civil para a antecipação dos efeitos da tutela pretendida ou alternativamente, para a concessão da medida liminar, nos termos do art. 12 da Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985. Com efeito, acha-se configurada a prova inequívoca da verossimilhança do alegado, bem como a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.



A relevância da causa de pedir decorre do agudo contraste entre a conduta omissiva da administração e as normas legais e constitucionais mencionadas. A necessidade da extinção da concessão conferida à VIPLAN tem razão de ser porque é notória a má prestação do serviço público pela empresa.

O receio de ineficácia do provimento final também resta configurado. Primeiramente, tem-se a já demonstrada situação de grave risco à segurança e à vida dos consumidores do serviço. É evidente que os acidentes e contratemplos a que estão sujeitos os usuários, no decorrer da lide, face à circulação de frotas obsoletas, constituem fato irreversível.

Finalmente, a permanência do mau funcionamento do serviço público acarreta profundo sacrifício ao interesse público e à ordem jurídica nacional, trazendo como conseqüência a própria ineficácia do provimento final, já que enseja a descrença da população nas instituições democráticas, se não coniventes, no mínimo ineficientes perante a imoralidade em curso.

Não é possível que a omissão perdue anos a fio, valendo-se a administração do congestionamento do Poder Judiciário, pelo qual é a principal responsável. A via coletiva ora eleita é o único meio de evitar a continuidade da lesão.

Destarte, requer o Ministério Público concessão de antecipação de tutela ou medida liminar para que:

a.1) Seja anulada (antecipação de tutela) ou suspensa a permissão (concessão de liminar) conferida a Viação VIPLAN, e determinado à Secretaria de Transporte que retome a prestação do serviço, até a realização de nova licitação, a fim de assegurar a plena observância do princípio da continuidade do serviço público, mantendo assim o normal funcionamento do Sistema de Transporte Coletivo do Distrito Federal, utilizando-se das instalações, estrutura administrativa (funcionários) e de todos os bens reversíveis, inclusive dos veículos da VIPLAN até que haja a devida licitação (arts. 35, inciso V e §§ 1º, 2º e 3º da Lei nº 8.987/95);

a.2) seja fixada a multa diária prevista no art. 287 do Código de Processo Civil para o caso de descumprimento da tutela antecipada ou da liminar, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), ou outro valor que se afigure razoável a reverter para o Fundo de que trata o art. 13, da Lei nº 7.347/85, independentemente da responsabilidade penal



b) DOS REQUERIMENTOS FINAIS.

Diante de todo o exposto, requer o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios:

- a) a citação dos réus pela via postal, para, querendo, contestarem a presente ação, sob pena de confissão e revelia;
- b) seja a presente ação julgada procedente, com a confirmação da antecipação de tutela ou liminar deferida, a fim de que seja **extinta por anulação a permissão** conferida à Viação Planalto Ltda. – VIPLAN, e determinado à Secretaria de Transporte que retome a prestação do serviço, até a realização de nova licitação, a fim de assegurar a plena observância do princípio da continuidade do serviço público, mantendo assim o normal funcionamento do Sistema de Transporte Coletivo do Distrito Federal, utilizando-se das instalações, estrutura administrativa (funcionários) e de todos os bens reversíveis, inclusive dos veículos da VIPLAN até que haja a devida licitação (arts. 35, inciso V e §§ 1º, 2º e 3º da Lei nº 8.987/95).
- c) condenação dos réus em verba honorária e custas processuais;

Por fim, protesta pela produção de todos os meios de prova em direito admitidos, especialmente prova testemunhal, pericial e juntada de novos documentos. Desde já, requerendo:

Dá à causa o valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), para meros efeitos fiscais.

Termos em que pede deferimento.

Brasília, 9 de dezembro de 2008.

Original assinado

MARIA ANAÍDES DO VALE SIQUEIRA SOUB
Procuradora Distrital dos Direitos do Cidadão