



78ª Promotoria de Justiça de Goiânia – Defesa do Patrimônio Público

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR(A) JUIZ(A) DE DIREITO DA ___ VARA DA FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL DA COMARCA DE GOIÂNIA/GO

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS**, por sua representante em exercício na 78ª Promotoria de Justiça, vem, perante Vossa Excelência, no uso de suas atribuições previstas no art. 127, “*caput*”, e art. 129, III, da **Constituição Federal**, art. 1º, art. 5º, I, e art. 21, da Lei 7347/85 (**Lei da Ação Civil Pública**), art. 25, IV, “a” e “b”, e art. 26 da Lei nº 8625/93 (**Lei Orgânica Nacional do Ministério Público**), art. 46, VI, “b”, da Lei Complementar 25/98 (**Lei Orgânica do Ministério Público de Goiás**), à vista dos elementos probatórios inclusos no Inquérito Civil Público nº 06/2008, propor

Ação Civil Pública com Preceito Cominatório de OBRIGAÇÃO DE FAZER c/c pedido de antecipação de tutela

em desfavor de:



78ª Promotoria de Justiça de Goiânia – Defesa do Patrimônio Público

ESTADO DE GOIÁS, pessoa jurídica de direito público interno, representado em juízo pelo Procurador-Geral do Estado, com endereço na Avenida República do Líbano, nº 1945, Qd. D 3, Lt. 44/46, Setor Oeste, Goiânia-GO, CEP: 74115-030;

AGÊNCIA GOIANA DE REGULAÇÃO, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS – AGR, representada pelo Presidente José de Paula Moraes Filho, com endereço na Avenida Goiás, nº 305, Edifício Visconde de Mauá, Centro, Goiânia-GO, CEP: 74005-010;

pelas razões de fato e de direito a seguir aduzidas:

I – DOS FATOS:

O MINISTÉRIO PÚBLICO instaurou Inquérito Civil Público, através da Portaria 006/2008, para apurar ilegalidades no serviço público de transporte intermunicipal de passageiros no Estado de Goiás, a partir de representação encaminhada por usuários das linhas de Goiânia, Rio Verde, Anápolis, Cidade Ocidental e São Miguel do Araguaia.



Apurou-se que a linha Goiânia/Anápolis é explorada, desde o ano de 1959, sem licitação, pela empresa Viação Aragarina LTDA, sendo que a última prorrogação do contrato ocorreu no dia 1 de setembro de 1998, com validade por 15 (quinze) anos (fls. 74/77).

Diante de tal, o Ministério Público do Estado de Goiás, ora requerente, expediu a Recomendação nº 04/2008 à requerida **AGR**, à Procuradoria do Estado de Goiás e à Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás, fls. 422/426, 427/431 e 432/436, respectivamente, a fim de que fosse realizado procedimento licitatório das linhas de transporte rodoviário intermunicipal do Estado de Goiás.

Em resposta à Recomendação, a requerida **AGR**, por intermédio do seu então Presidente Wanderlino Teixeira de Carvalho, reconheceu as irregulares existentes no transporte intermunicipal de passageiros do Estado de Goiás e informou acerca da necessidade de elaboração de um Plano Diretor das linhas intermunicipais, a fim de viabilizar a licitação, a qual deveria ser realizada logo após a conclusão do PDTI.

O requerente concordou com a elaboração do Plano Diretor, desde que o mesmo fosse realizado com prioridade, ante a urgência em se dar cobro à ilegalidade dos contratos firmados com as empresas privadas para a execução do serviço público de transporte intermunicipal de passageiros.



78ª Promotoria de Justiça de Goiânia – Defesa do Patrimônio Público

Em junho de 2009, a requerida **AGR** reuniu-se com representantes do Ministério Público para apresentar a parceria firmada com a Universidade de Brasília – UNB para elaboração do Plano Diretor do transporte intermunicipal, envolvendo todo território goiano. Perante tal fato, as investigações foram suspensas no aguardo do Plano Diretor e da licitação.

Posteriormente, o então Presidente da requerida AGR, Wanderlino Teixeira de Carvalho, informou o fim do convênio firmado com a UNB, sob a alegação de que a Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás não liberou recursos financeiros para a implementação do Plano Diretor do Transporte Intermunicipal.

Ainda sob o propósito de criar uma solução efetiva para as irregularidades no transporte intermunicipal de passageiros no Estado de Goiás, o requerente propôs, tanto na gestão do Dr. Wanderlino Teixeira de Carvalho quanto na do Dr. José de Paula Moraes Filho à frente da requerida **AGR**, firmar um Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, porém, os mesmos não mostraram nenhum interesse.

Além disso tudo, informações obtidas no Inquérito Civil Público atestam que à linha Goiânia/Anápolis, explorada pela Viação Aragarina Ltda, não possui contrato de concessão/permissão, ela fora autorizada administrativamente em 1959.



Situação semelhante à linha Goiânia/Anápolis, encontram-se às linhas Goiânia/Rio Verde, explorada pela Viação São Luiz LTDA, também desde 1959, e às linhas que partem de Cidade Ocidental, exploradas sob o monopólio da empresa Viação Anapolina, situação esta que, conforme se constatou, estão todas as 537 (quinhentos e trinta e sete) linhas intermunicipais do Estado de Goiás.

Em 30 de abril de 2009, o usuário Paulo Eduardo Pinheiro, qualificado às fls. 638, relatou a viagem que fizera a São Miguel do Araguaia, partindo de Goiânia, no carro 19.527, pela qual pagara R\$ 67,00 (sessenta e sete reais), mencionando que a viagem fora algo próximo à um pesadelo, *“que o ônibus era desconfortável e ultrapassado, as laterais chacoalhavam, o barulho ensurdecador do ar condicionado, que estava em 17º graus, mais parecendo uma câmara fria para transportes de frangos resfriados, e que nada adiantava falar com o motorista, que não atendia a reclamação, alegando que não era possível mudar a temperatura do ar condicionado”*.

O referido usuário lembrou que no itinerário furou um pneu, mas o ônibus não tinha estepe.

Indignado, Paulo Eduardo escreveu ao jornal “O Popular”, coluna do leitor, narrando o triste episódio, e ao final solicitou providências.



A reforçar o relato do usuário Paulo Eduardo Pinheiro, a população da cidade de São Miguel do Araguaia encaminhou à Câmara de Vereadores daquela municipalidade um abaixo assinado solicitando providências quanto ao monopólio da viação Aragarina naquele município, elencando várias irregularidades, dentre elas, o sucateamento dos ônibus, descumprimento de horários, superlotação, falta de manutenção dos veículos (fls. 851/852).

A Procuradoria Geral do Estado de Goiás, em consulta solicitada pela requerida **AGR**, manifestou-se acerca da situação do transporte goiano intermunicipal, através do Parecer nº 0041159/03 (fls. 124/133). Consta do mencionado parecer, em resumo, as seguintes considerações: a) às linhas intermunicipais padecem de vários vícios b) *“no que concerne à delegação de serviços públicos de transporte, a Administração Estadual opera à margem da legalidade”*.

O Tribunal de Contas do Estado de Goiás, através do parecer do Procurador de Contas, Dr. Fernando Santos Carneiro, manifestou-se pela ilegalidade dos contratos de permissões (fls. 310/330)

Consta que nenhum desses contratos foram publicados no Diário Oficial, conforme fls. 517.



78ª Promotoria de Justiça de Goiânia – Defesa do Patrimônio Público

O Tribunal de Contas do Estado de Goiás, então, negou registro a todos os contratos das linhas contratadas, através de permissões, alegando a falta de licitação.

II – DO ATUAL SISTEMA DE EXECUÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO RODOVIÁRIO INTERMUNICIPAL NO ÂMBITO DO ESTADO DE GOIÁS.

Estatui o art. 25, § 1º, da Constituição Federal, que o transporte coletivo rodoviário intermunicipal constitui serviço público a ser executado pelo próprio Estado.

De acordo com a atual estrutura organizacional do Estado de Goiás, o serviço de transporte coletivo rodoviário intermunicipal está a cargo da requerida AGR nos termos do art. 1º, § 2º, III, do Decreto 5.569/02¹.

O serviço público de transporte coletivo intermunicipal no âmbito do território goiano não é desenvolvido diretamente pelo Estado, que

¹ Art. 1º, § 2º. São também de competência da AGR a regulação, o controle e a fiscalização do uso ou da exploração de bens e direitos pertencentes ou concedidos ao Estado de Goiás, precedidos ou não da execução de serviços e/ou obras públicas das seguintes atividades:
(...)
III. Transporte coletivo rodoviário, hidroviário, ferroviário e metroviário, municipal, intermunicipal e interestadual;



78ª Promotoria de Justiça de Goiânia – Defesa do Patrimônio Público

optou delegar a sua execução a empresas privadas, mediante contratos administrativos, ou seja, sem licitação.

Nesse contexto, para a execução das 527 (quinhentos e trinta e sete) linhas de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, nos limites territoriais do Estado, o Poder Executivo goiano mantém delegação a 35 (trinta e cinco) empresas privadas de transporte coletivo, as quais encontram-se abaixo identificadas:

1. *Auto Viação Goianésia Ltda;*
2. *Alfa Luz Viação Transportes Ltda;*
3. *Empresa Moreira Ltda;*
4. *Santo Antônio Transporte e Turismo Ltda;*
5. *Expresso União Ltda;*
6. *Expresso Maia Ltda;*
7. *Expresso Marly Ltda;*
8. *Expresso Santa Marta Ltda;*
9. *Expresso São José do Tocantins Ltda;*
10. *Expresso São Luiz Ltda;*
11. *Moreira Turismo Ltda;*
12. *Nacional Expresso Ltda;*
13. *Expresso Araguari Ltda;*
14. *Viação Estrela Ltda;*



15. *Rápido Goiás Ltda;*
16. *Rápido Goiás Norte Ltda;*
17. *Real Expresso Ltda;*
18. *Expresso São Paulo Ltda;*
19. *Goulart's Transporte e Turismo Ltda;*
20. *Guarany Transporte e Turismo Ltda;*
21. *Juarez Mendes Melo – Viação Paraúna;*
22. *Leste Transporte e Turismo Ltda;*
23. *Viação Asa Verde Ltda;*
24. *Viação Globo Ltda;*
25. *Viação Luziânia Ltda;*
26. *Viação Nova Ltda;*
27. *Viação Montes Belos Ltda;*
28. *Viação Platina Ltda;*
29. *Transduarte – Transporte coletivo Duarte Ltda;*
30. *UTB – União Transporte de Brasília Ltda;*
31. *Viação Anapolina Ltda;*
32. *Viação Aragarina Ltda;*
33. *Viação Paraúna Ltda;*
34. *Viação São Luiz Ltda;*
35. *Expresso Porteirão Ltda;*



Os mencionados contratos administrativos entre o Estado de Goiás e as empresas privadas, para execução do serviço público de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, foram em sua integralidade (ou grande maioria) celebrados anteriormente à Constituição Federal de 1988, os quais vêm sendo prorrogados indefinidamente de maneira absolutamente informal e sem qualquer amparo jurídico-constitucional.

Nesse contexto, a atuação do Ministério Público do Estado de Goiás foi precedida de inúmeras tratativas e alternativas administrativas, proporcionadas à requerida AGR no decorrer da instrução e tramitação do Inquérito Civil que embasa a presente ação civil pública.

A título ilustrativo, registra-se, como últimas providências adotadas, a realização de reuniões na sede do Ministério Público do Estado de Goiás, no decorrer dos dois últimos anos, com representantes da requerida AGR, que contemplaram discussões sobre o tema, objetivando sanar a inconstitucionalidade dos procedimentos adotados até então pelo Estado de Goiás.

Entretanto, a via extrajudicial não contou com o comprometimento e sensibilidade das autoridades estatais, o que proporciona e delimita o ajuizamento da presente ação civil pública, objetivando a condenação



78ª Promotoria de Justiça de Goiânia – Defesa do Patrimônio Público

da AGR e do Estado de Goiás em obrigação de fazer, em defesa da ordem constitucional, de direitos difusos e coletivos e do patrimônio público estadual, em observância aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, inerentes à administração pública, nos termos a seguir delineados na fundamentação jurídica.

III – DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

III. 1 – Da Legitimidade Ativa

A legitimidade do Ministério Público do Estado de Goiás para propositura da presente ação civil pública, decorre da Constituição Federal, nos termos do art. 127, “*caput*” e, art. 129, III.

Observa-se, também, no âmbito do direito positivo, que a Lei 7.347/85, que regulamenta e disciplina as ações para tutela de interesses difusos ou coletivos, confere legitimidade ativa ao Ministério Público para propositura de ação civil pública, nos termos do art. 5º, e § 1º.



78ª Promotoria de Justiça de Goiânia – Defesa do Patrimônio Público

A legitimidade apontada ainda vem reconhecida no âmbito institucional, pelo que se depreende das disposições constantes do art. 25, inciso IV, alíneas “a” e “b”, e art. 26 da Lei 8.625/93, bem como da Lei Complementar Estadual nº 25/98.

III. 2 – Da Legitimidade Passiva

Na presente inicial da ação civil pública, figuram como correqueridos o **ESTADO DE GOIÁS** e a **AGR - AGÊNCIA GOIANA DE REGULAÇÃO, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS**.

Nessa linha, registre-se que ao Estado de Goiás é o titular do serviço de transporte coletivo intermunicipal em seu território, nos termos da competência residual estabelecida no art. 25, § 1º da Constituição Federal e, por esta razão, deverá necessariamente configurar no polo passivo da presente ação.

Em complementação, a requerida **AGÊNCIA GOIANA DE REGULAÇÃO, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS – AGR** é uma autarquia sob regime especial, criada



78ª Promotoria de Justiça de Goiânia – Defesa do Patrimônio Público

pela Lei nº 13.550/99, e com suas atribuições normatizadas na Lei nº 13.569/99, dotada de personalidade jurídica, patrimônio e receitas próprias, com autonomia administrativa, técnica e financeira.

Assim, considerando-se que a presente ação civil pública contempla no objeto do pedido a imposição de obrigação de fazer relativa ao serviço público de transporte coletivo rodoviário intermunicipal no âmbito do Estado de Goiás, afigura-se, pois, como absolutamente necessária e inafastável a figuração do **ESTADO DE GOIÁS** e da **AGÊNCIA GOIANA DE REGULAÇÃO, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS – AGR** no polo passivo da presente inicial.

III. 3 – Da Delegação do Serviço Público de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal no Estado de Goiás.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 175, “*caput*”, e parágrafo único, inciso I, estabelece que, “*in verbis*”:

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.



78ª Promotoria de Justiça de Goiânia – Defesa do Patrimônio Público

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

Regulamentando os dispositivos constitucionais, e em consonância com estes, o legislador ordinário federal editou a Lei 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Registra o diploma legal, expressamente, em seus arts. 1º e 14:

“Art. 1º. As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do artigo 175 da Constituição Federal, por esta Lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos.”

“Art. 14. Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório.”



Conforme já asseverado, no âmbito do Estado de Goiás, o serviço público de transporte coletivo rodoviário intermunicipal não é desenvolvido diretamente pelo Estado, que optou por delegar a sua execução a empresas privadas, mediante contratos administrativos.

Para operação e execução das inúmeras linhas de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, nos limites territoriais do Estado, atualmente o Poder Executivo goiano mantém várias delegações à empresas privadas de transporte coletivo, as quais foram contratadas, repita-se, sem licitação.

Os mencionados contratos administrativos entre o Estado de Goiás e empresas privadas, para execução do serviço público de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros no âmbito territorial do Estado, foram em sua integralidade (ou grande maioria) celebrados anteriormente à Constituição Federal de 1988, os quais vêm sendo prorrogados indefinidamente desde então, de maneira absolutamente informal, e mediante manobras normativas, em evidente afronta ao disposto no art. 175, “*caput*”, da Constituição Federal.

Ou seja, transcorridos 22 (vinte e dois) anos da promulgação da Constituição Federal de 1988 e, via de consequência, do



mandamento constitucional de realização de prévia licitação para delegação dos serviços públicos, o Estado se mantém absolutamente inerte na realização dos atos necessários a operacionalizar a realização de processo licitatório para a execução dos serviços públicos de transporte coletivo rodoviário intermunicipal no Estado, quadro fático este que não mais pode perdurar, ante a sua patente inconstitucionalidade.

Nesse interregno de tempo, ou seja, após o advento da Constituição Federal de 1988, várias atividades protelatórias foram praticadas pelo Estado objetivando postergar a efetiva realização de processo licitatório para delegação dos serviços públicos de transporte coletivo rodoviário intermunicipal, em atividades evidentemente incompatíveis com a ordem constitucional em vigor.

A esta altura dos acontecimentos, já se havia detectado claramente a deliberada intenção do Estado em não realizar processo licitatório para delegação do serviço público em referência, o que pôde aferir pelo tímido início de tramitação de processos licitatórios para contratação de uma empresa apenas para execução de um Plano Diretor de Transporte Intermunicipal (PDTI), procedimentos estes que restaram frustrados, por inércia ou obstrução direta dos requeridos.



78ª Promotoria de Justiça de Goiânia – Defesa do Patrimônio Público

III.4. **Da Inaplicabilidade do Art. 42 e incisos da Lei 8.987/95,² à Delegação, por Permissão Estatal, do Serviço Público de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal no Estado e da Inconstitucionalidade de suas Disposições**

Acerca do tema, colaciona-se às considerações proferidas pelo Promotor de Justiça do Estado do Paraná, Dr. Maurício Cirino dos Santos³, na inicial da Ação Civil Pública nº 33.345, *ipsis litteris*:

“O art. 58 da Lei 11.445, de 05.01.2007, alterou o art. 42 da Lei 8.987/95, que assim passou a contar com a seguinte redação:

“Art. 42. As concessões de serviço público outorgadas anteriormente à entrada em vigor desta Lei consideram-se válidas pelo prazo fixado no contrato ou no ato de outorga, observado o disposto no artigo 43 desta Lei.

§ 1º. Vencido o prazo mencionado no contrato ou ato de outorga, o serviço poderá ser prestado por órgão ou entidade do poder concedente, ou delegado a terceiros, mediante novo contrato.

§ 2º. As concessões em caráter precário, as que estiverem com prazo vencido e as que estiverem em vigor por prazo indeterminado, inclusive por força de legislação anterior, permanecerão válidas pelo prazo necessário à realização dos

² Alterado pelo art. 58 da Lei 11.445, de 05.01.2007.

³ Ação Civil Pública nº 33.345/2008



levantamentos e avaliações indispensáveis à organização das licitações que precederão a outorga das concessões que as substituirão, prazo esse que não será inferior a 24 (vinte e quatro) meses.

§ 3º As concessões a que se refere o § 2º deste artigo, inclusive as que não possuam instrumento que as formalize ou que possuam cláusula que preveja prorrogação, terão validade máxima até o dia 31 de dezembro de 2010, desde que, até o dia 30 de junho de 2009, tenham sido cumpridas, cumulativamente, as seguintes condições:

I - levantamento mais amplo e retroativo possível dos elementos físicos constituintes da infra-estrutura de bens reversíveis e dos dados financeiros, contábeis e comerciais relativos à prestação dos serviços, em dimensão necessária e suficiente para a realização do cálculo de eventual indenização relativa aos investimentos ainda não amortizados pelas receitas emergentes da concessão, observadas as disposições legais e contratuais que regulavam a prestação do serviço ou a ela aplicáveis nos 20 (vinte) anos anteriores ao da publicação desta Lei;

II - celebração de acordo entre o poder concedente e o concessionário sobre os critérios e a forma de indenização de eventuais créditos remanescentes de investimentos ainda não amortizados ou depreciados, apurados a partir dos levantamentos referidos no inciso I deste parágrafo e auditados por instituição especializada escolhida de comum acordo pelas partes; e



III - publicação na imprensa oficial de ato formal de autoridade do poder concedente, autorizando a prestação precária dos serviços por prazo de até 6 (seis) meses, renovável até 31 de dezembro de 2008, mediante comprovação do cumprimento do disposto nos incisos I e II deste parágrafo.

§ 4º Não ocorrendo o acordo previsto no inciso II do § 3º deste artigo, o cálculo da indenização de investimentos será feito com base nos critérios previstos no instrumento de concessão antes celebrado ou, na omissão deste, por avaliação de seu valor econômico ou reavaliação patrimonial, depreciação e amortização de ativos imobilizados definidos pelas legislações fiscal e das sociedades por ações, efetuada por empresa de auditoria independente escolhida de comum acordo pelas partes.

§ 5º No caso do § 4º deste artigo, o pagamento de eventual indenização será realizado, mediante garantia real, por meio de 4 (quatro) parcelas anuais, iguais e sucessivas, da parte ainda não amortizada de investimentos e de outras indenizações relacionadas à prestação dos serviços, realizados com capital próprio do concessionário ou de seu controlador, ou originários de operações de financiamento, ou obtidos mediante emissão de ações, debêntures e outros títulos mobiliários, com a primeira parcela paga até o último dia útil do exercício financeiro em que ocorrer a reversão.

§ 6º Ocorrendo acordo, poderá a indenização de que trata o § 5º deste artigo ser paga mediante receitas de novo contrato que venha a disciplinar a prestação do serviço.”



Como se verifica, a nova redação do art. 42 da Lei 8.987/95 - assim como a redação anterior -, faz referência expressa à modalidade de delegação por *concessão de serviço público*, não havendo qualquer referência à modalidade de *permissão de serviço público*”.

Assim, não há que se falar que estas disposições se aplicam à delegação do serviço público de transporte coletivo rodoviário intermunicipal no âmbito do Estado de Goiás.

Explica-se: a delegação estatal do serviço público de transporte coletivo rodoviário intermunicipal, evidentemente, não se opera através da modalidade de *concessão de serviço público*, e sim por *permissão de serviço público*, assim definida no art. 2º, inciso III, da própria Lei 8.987/95:

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

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.”

Não é outro o posicionamento da doutrina brasileira especializada sobre o tema:⁴

⁴ **MEIRELLES, Helly Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Malheiros Editores, 32ª edição, São Paulo, 2006, p. 404.**



“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 pertinente, 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.

A permissão, por sua natureza precária, presta-se à execução de serviços ou atividades transitórias, ou mesmo permanentes, mas que exijam frequentes modificações para acompanhar a evolução da técnica ou as variações do interesse público, tais como o transporte coletivo, o abastecimento da população e demais atividades cometidas a particulares, mas dependentes do controle estatal.” (grifo nosso).

É o que se extrai, também, do conteúdo e passagem dos seguintes e recentes julgados:

“ADMINISTRATIVO – RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA – ATO ADMINISTRATIVO – AUTORIZAÇÃO DE USO – BEM PÚBLICO – REVOGAÇÃO DO ATO – POSSIBILIDADE – NATUREZA PRECÁRIA – AUSÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO – LIMITES DO PODER REVOGADOR – COMPETÊNCIA – CERTEZA E LIQUIDEZ DO DIREITO NÃO



COMPROVADA – 1. Hipótese em que prefeito do município do Rio de Janeiro revogou autorização de uso de bem público onde a pessoa jurídica desenvolve comércio para a realização de obra de interesse comum, qual seja, o alargamento da avenida das Américas. 2. Descabida a alegação de que o prefeito do município do Rio de Janeiro era autoridade ilegítima para a realização do ato; pois, nos termos da Lei orgânica dos municípios (art. 107, XXI), é justamente ele quem tem esta competência. Se a Lei permite à autoridade revogar o ato, age ela nos estritos limites do seu poder revogador. 3. Reconhecido na jurisprudência e doutrina que a autorização para o funcionamento, instrumentalizada pelo alvará, não gera ao particular, direito adquirido ao uso do bem, nem direitos relativos à posse, que, a bem da verdade, traduz-se em mera detenção. Se não gera direito adquirido, existindo ainda mera detenção, pode a administração perfeitamente revogar, a bem do interesse público, o ato antes realizado. Descabe ao poder judiciário impor à autoridade seja concedida à recorrente a permissão de uso, muito menos a concessão. 4. Ainda que se possa alegar, trata-se não de autorização, mas de permissão, pois nenhum direito líquido e certo vindicado neste mandamus socorreria ao recorrente, uma vez que doutrina e jurisprudência vai ao encontro da pretensão recursal da recorrente. Senão vejamos: Permissão - É ato unilateral pelo qual a administração faculta precariamente a alguém a prestação de um serviço público ou defere a utilização especial de um bem público. No primeiro



caso serve de exemplo a permissão para desempenho do serviço de transporte coletivo, facultada precariamente por esta via, ao invés de outorgada pelo ato convencional denominado concessão. Exemplo da segunda hipótese tem-se no ato de facultar a instalação de banca de jornais em logradouro público, ou de quiosque para venda de produtos de tabacaria etc. ' (Celso antonio bandeira de Mello; curso de direito constitucional...; 21ª ED.; p. 417); jurisprudência do stj: '...2. A permissão de uso é instituto de caráter precário que pode ser revogado a qualquer tempo pela administração pública, desde que não mais se demonstre conveniente e oportuna. Aplicação da Súmula 473 do STF... ' (RMS 17.644/DF, Rel. Min. Teori albino zavascki, DJ 12.4.2007). No mesmo sentido: RMS 16280/RJ, Rel. Min. José delgado, DJ 19.4.2004. Recurso ordinário improvido.”⁵

“PROCESSUAL E ADMINISTRATIVO – DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL – INOCORRÊNCIA – TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL – ALTERAÇÃO DE TARIFAS – PERMISSÃO – PRÉVIA LICITAÇÃO – 1. Descuidou-se a recorrente de observar as exigências legais e regimentais, em especial no que se refere ao confronto entre os fundamentos adotados no acórdão recorrido e o acórdão proferido pela 1ª Turma no REsp 120.113/MG, que, aliás, examinou uma situação atípica, consoante se deduz da própria ementa

⁵ STJ – RO-MS 200400664834 – (18349 RJ) – 2ª T. – Rel. Min. Humberto Martins – DJU 23.08.2007 – p. 00240.



transcrita pela recorrente. 2. O acórdão entendeu que mera permissão de serviço público, ato unilateral e precário da Administração Pública, não gera direito à pretendida equivalência patrimonial em decorrência de sua própria natureza, eis que é executada por conta e risco da permissionária. O fundamento é suficiente para refutar a pretensão da recorrente. 3. É indispensável a ocorrência de prévio procedimento licitatório para que se possa cogitar de indenização aos permissionários de serviço público de transporte coletivo em razão de tarifas deficitárias, já que atuam por sua conta e risco. Precedentes. 4. Recurso especial improvido.”⁶

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO – TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO – PERMISSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO – REAJUSTE DE TARIFAS – EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO – IMPOSSIBILIDADE – FALTA DE LICITAÇÃO – SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO – NATUREZA DO CONTRATO – SÚMULA Nº 07/STJ – I - Este sodalício já se manifestou a respeito do tema, por meio de diversos julgados oriundos do Estado de Minas Gerais, tendo a jurisprudência firmado entendimento no sentido de que não é cabível cogitar-se indenização aos permissionários de serviço público de transporte coletivo, em face da ocorrência de tarifas

⁶ STJ – REsp 686.601/MG – (2004/0073631-7) – 2ª T. – Rel. Min. Castro Meira – DJU 07.08.2006.



78ª Promotoria de Justiça de Goiânia – Defesa do Patrimônio Público

deficitárias, tendo em vista a inexistência de prévia licitação e em atendimento à supremacia do interesse público. Precedentes: RESP nº 443.796/MG, Rel. Min. Franciulli Netto, DJ de 03/11/03; RESP nº 400.007/MG, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ de 07/04/03 e RESP nº 403.905/MG, Rel. Min. José Delgado, DJ de 06/05/02. II - Para se concluir que o contrato em comento se trata de concessão e não de permissão de serviço público, necessário o reexame do substrato fático-probatório dos autos, a teor da Súmula nº 07/STJ, porquanto a corte a quo concluiu que o contrato em comento é de permissão. Precedente: AGRG no RESP nº 437.620/MG, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 01/07/04. III - Agravo regimental improvido.”⁷

Concluindo-se: o art. 58 da Lei 11.445, de 05.01.2007, que alterou o art. 42 da Lei 8.987/95, faz remissão expressa à modalidade de delegação de concessão de serviço público, não possuindo aplicabilidade alguma sobre a delegação do transporte coletivo rodoviário intermunicipal, que se materializa pela modalidade de permissão de serviço público.

Aliás, a própria Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, autarquia da União Federal, já se manifestou neste sentido, em pronunciamento elaborado em Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério

⁷ STJ – AGRESP 200500554960 – (739987 MG) – 1ª T. – Rel. Min. Francisco Falcão – DJU 19.12.2005 – p. 00255.



78ª Promotoria de Justiça de Goiânia – Defesa do Patrimônio Público

Público Federal perante a 5ª Vara Cível Federal de Curitiba/PR, com objeto similar ao da presente inicial, relacionado ao serviço público de transporte coletivo rodoviário interestadual⁸, nos termos da seguinte passagem:

“Quanto à novel Lei nº 11.445, de 2007, trata-se de legislação específica de saneamento básico, ao qual traça diretrizes nacionais para este setor, conforme trazido pela ementa da referida lei, sendo, pois inaplicável ao caso. Mesmo o art. 58 da indigitada lei que alterou o artigo 42 da Lei nº. 8.987/95, também não tem aplicabilidade na presente ação civil pública. Com efeito, o § 3º do art. 42, introduzido pelo art. 58 da Lei nº 11.445/2007, faz expressa referência aos serviços prestados na forma do § 2º do art. 42, sendo que tais serviços – concessões em caráter precário, as que estiverem com prazo vencido e as que estiverem em vigor por prazo indeterminado – não são aplicáveis às permissionárias que estão na presente lide.”

Ainda que, em mero exercício hipotético, se ignore tal entendimento, imprescindível registrar o seguinte: o que novo art. 42, § 3º, da Lei 8.987/95⁹ prevê é exatamente mais uma prorrogação, no mínimo até

⁸ **Pronunciamento elaborado em 12.06.2007 pela ANTT, nos Autos nº 2006.70.00.002121-4, de Ação Civil Pública, que tramita perante a 5ª. Vara Cível Federal de Curitiba.**

⁹ **“Art. 42. As concessões de serviço público outorgadas anteriormente à entrada em vigor desta Lei consideram-se válidas pelo prazo fixado no contrato ou no ato de outorga, observado o disposto no artigo 43 desta Lei.**

...



dezembro/2010, dos contratos antigos de delegação, já extintos, que vêm se arrastando pelo tempo, de maneira ininterrupta e infundável. Esta nova disciplina normativa somente evidencia a persistência e amplificação do quadro de inconstitucionalidade já existente anteriormente, absolutamente incompatível com o mandamento constitucional embutido no art. 175, “*caput*”, da Constituição Federal, de necessidade de realização de licitações para *permissões de serviço público*, no âmbito do Estado de Goiás.

Ou seja, mais uma vez, o legislador ordinário federal, muito mais preocupado com a preservação dos interesses privados dos grandes grupos econômicos que atuam no ramo de transporte coletivo, persiste na inconstitucionalidade que vem se arrastando por aproximadamente 20 (vinte) anos, objetivando permitir que o Estado se mantenha absolutamente inerte na realização dos atos necessários a operacionalizar a realização de processo licitatório para a execução dos serviços públicos de transporte coletivo rodoviário intermunicipal, em ignorância ao art. 175, “*caput*”, da Constituição Federal.

§ 3º As concessões a que se refere o § 2º deste artigo, inclusive as que não possuam instrumento que as formalize ou que possuam cláusula que preveja prorrogação, terão validade máxima até o dia 31 de dezembro de 2010, desde que, até o dia 30 de junho de 2009, tenham sido cumpridas, cumulativamente, as seguintes condições:

...”



Não bastasse isso - e com o mesmo espírito acima mencionado -, agora o diploma legal condiciona a extinção dos atos de outorga, até então prorrogados indefinidamente, ao prévio acerto de contas do Estado com as empresas privadas¹⁰, o que também caracteriza evidente inconstitucionalidade, já que o regime e a ordem constitucional de precatórios¹¹ são absolutamente ignorados.

Portanto, mesmo que fosse ignorado a inaplicabilidade das disposições do novo art. 42 da Lei 8.987/95 à modalidade de delegação de *permissão de serviço público*, constata-se que o conteúdo daquela norma persistiria na inconstitucionalidade já demonstrada no decorrer da presente inicial de ação civil pública, frente ao comando previsto no art. 175, “*caput*”, da Constituição Federal.

Aliás, não é difícil prever que, na iminência de escoamento do prazo da prorrogação inconstitucional prevista no art. 42, § 3º, da Lei 8.987/95 - dezembro/2010 -, deverá surgir novo diploma legal federal, com o mesmo espírito do legislador, ora combatido, de preservação dos interesses dos grandes grupos econômicos, objetivando, mais uma vez, a postergação das delegações irregulares, quem sabe até o ano de 2.015 ou de 2.020, com evidentes prejuízos ao Estado, que assim se verá privado de analisar e obter proposta mais vantajosa aos cofres públicos estaduais.

¹⁰ Art. 42, §§ 3º a 6º, da Lei 8.987/95.

¹¹ CF, art. 100 e §§.



Estas constatações extremamente negativas justificam, de maneira inequívoca, a provocação do Poder Judiciário Goiano para restauração da ordem constitucional em vigor e do patrimônio público do Estado, ao fim de compelir as autoridades constituídas a cumprir o que determina a Magna Carta: realização de processo licitatório para *permissão do serviço público* de transporte coletivo rodoviário intermunicipal no âmbito do Estado de Goiás, em observância, inclusive, aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, inerentes à administração pública.¹²

III. 4 – Do Tratamento Jurídico - Constitucional da Questão em Juízo em Outros Estados da Federação e em Âmbito Federal.

O Ministério Público do Estado do Paraná ajuizou ação civil pública em face do Município de Curitiba/PR, tendo como objeto a determinação judicial de realização de processo licitatório para delegação, por permissão de serviço público, de transporte coletivo urbano, situação similar à hipótese ora tratada.

¹² CF - “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: ...”



78ª Promotoria de Justiça de Goiânia – Defesa do Patrimônio Público

A ação civil pública em referência, ajuizada sob nº 370/01, perante a 1ª Vara da Fazenda Pública de Curitiba, obteve liminar judicial, mantida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, para, em síntese:

“ao efeito de que a demandada, sendo necessária a criação de novas linhas e no caso de optar pela delegação da operação dos serviços de transporte coletivo municipal de passageiros, proceda a prévia licitação, pena de aplicação de multa diária de R\$ 10.000,00, extensiva a seu representante legal”.

A demanda em comento já contou com sentença do juízo de 1º Grau, que julgou integralmente procedente o pedido deduzido pelo Ministério Público do Estado do Paraná, conforme se verifica das seguintes passagens:

“Como dito antes, mesmo na vigência da Constituição de 1967, já se afirmava a ideia de licitação.

Nesse passo, a Constituição Federal de 1988 incorpora a ideia, determinando que no caso de contratação de particulares para execução indireta de serviços públicos seja obrigatoriamente realizada licitação, no que foi seguida pela legislação municipal, a qual tanto já se aludiu.

Entrando em vigor a nova ordem constitucional e superveniente legislação municipal, a ela adequada, deve a administração pública amoldar-se aos seus postulados, sem que isso implique, na hipótese vertente, inobservância ao ato jurídico perfeito e



direito adquirido, que os requeridos afirmam haver em favor das permissionárias.

E aqui impende vincar que a permissão é ato discricionário e precário, podendo ser revogado ou alterado a qualquer momento pela Administração, por motivo de interesse público (cf. Maria Sylvia Zanella di Pietro, ob. Cit. Pág. 245/246 e Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo, 28ª. ed., Malheiros, págs. 184/185).

Então, se durante a Constituição de 1967 já havia a ideia de se averiguar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública através de licitação, e se com a Constituição Federal de 1988 a licitação passou a ser obrigatória, ideia ainda repetida na legislação municipal, a realização de licitação é medida que se impõe.

(...)

O interesse público que se garante que a realização de licitação se sobrepõe ao interesse meramente particular em ver a continuidade de permissão, desqualificada porque condicionada a possibilidade de revogação.

(...)

No caso presente, os princípios aos quais deve respeito a administração pública, *ex vi* do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, só deixarão de ser afrontados quando for realizada licitação – legalidade, não se permitindo discricionariedade – impessoalidade, garantindo-se particulares iguais condições de participação no certame – moralidade e publicidade, com o que se atingirá a finalidade da regra do art. 175 da CF, que a de



contratar a melhor proposta para a execução do serviço – eficiência.

A boa estrutura do transporte coletivo municipal, tão detalhada e defendida pelos requeridos, certamente será mantida se o certame se realizar de acordo com as regras legais.

Inclusive, as atuais permissionária poderão participar.

(...)

À face do exposto, com fundamento nos arts. 175 da CF, 11 inciso III da LOM e 9º do Decreto Municipal nº 210/91, **julgo procedente o pedido para condenar os requeridos a cumprir obrigação de fazer consistente em realização (incluindo conclusão) de licitação, tanto em relação às linhas existentes quanto às novas que porventura sejam necessárias, se preferir continuar a delegar a execução da operação dos serviços de transporte coletivo municipal de passageiros, no prazo de 18 (dezoito) meses.**” (Destacou-se).

Em nível federal, o Ministério Público Federal, através da Procuradoria da República com atuação no Estado de Goiás, também ajuizou ação civil pública com pedido semelhante ao da presente inicial, objetivando, em última análise, compelir a União e a ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres, em caso de execução indireta, a realizarem prévia licitação para permissão de serviço público de transporte rodoviário de passageiros, na ligação Goiânia/Brasília.



Paralelamente, Tribunais Superiores e de outros Estados da Federação também vêm se manifestando sobre a matéria, em ações civis públicas propostas pelo Ministério Público e em ações de natureza similar, sendo as decisões judiciais respectivas voltadas a reconhecer a necessidade de realização de licitações, pelo Poder Público, para permissão de serviço público de transporte coletivo, em obediência ao comando insculpido no art. 175, “*caput*”, da Constituição Federal.

“CONSTITUCIONAL E PROCESSO CIVIL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. TRANSPORTE MUNICIPAL. EXPLORAÇÃO IRREGULAR. LICITAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA – ACP. 1. Cuida-se de mandado de segurança que objetiva a anulação de acórdão que julgara procedente Ação Civil Pública proposta com a finalidade de compelir o Município de Macaé/RJ a regularizar, através de processo licitatório, a exploração dos serviços de transporte municipal. 2. Alega a recorrente ser litisconsorte passiva necessária na Ação Civil Pública e prejudicada pelo acórdão, já que opera, há bastante tempo, linhas de transporte coletivo no Município. Sob tal alegativa, pretende a anulação do julgamento da ACP, já que não fora chamada a integrar a lide. 3. Embora figure como terceira na relação processual, não sofreu a recorrente prejuízo algum com o acórdão exarado na Ação Civil Pública e impugnado nesta via mandamental. O aresto, confirmando a sentença, apenas determinou ao Município que



cumprisse a Constituição Federal, licitando as linhas de ônibus municipais que, até então, vinham sendo exploradas de forma precária e sem obediência aos ditames constitucionais. 4. Se as linhas exploradas pela recorrente estiverem sendo operadas dentro do regime da legalidade, o acórdão da ACP não terá força suficiente para atingi-las, já que se dirige, por certo, às permissões e concessões irregulares. Caso a exploração das linhas seja ilegal, o Município não precisaria da decisão judicial impugnada para realizar a licitação, bastando para tanto dar cumprimento ao comando previsto no art. 175, “caput” da Constituição da República. 5. Assim, a impetrante, ora recorrente, não figura na relação processual instaurada com a Ação Civil Pública na condição de terceira prejudicada e, portanto, é parte ilegítima para a propositura da presente ação de segurança. 6. Ausente, ainda, o indispensável interesse de agir. Quando a municipalidade vier a licitar as linhas da recorrente, terá este o direito de ir à Juízo contra o ato administrativo municipal, inclusive através de mandado de segurança. 7. Recurso ordinário improvido. (STJ – RMS 17964/RJ. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 2004/0030319-8, 2ª Turma, Rel. Ministro Castro Meira, 17/08/2004)

**APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA –
TRANSPORTE COLETIVO INTERMUNICIPAL –
PRORROGAÇÃO DO CONTRATO LICITATÓRIO –
IMPOSSIBILIDADE – RECURSO IMPROVIDO – Na atual
ordem jurídico constitucional, a exploração de serviço**



público de transporte coletivo rodoviário intermunicipal só pode ser concedida após regular e prévia licitação. (TJMT – AC 26.707 – 2ª C. Cível – Rel. Des. José Silvério Gomes – DJ 10/06/2003). (Destacou-se).

Como se verifica, o Estado de Goiás encontra-se atualmente na contramão da ordem constitucional em vigor, do pensamento contemporâneo da doutrina especializada brasileira, e do tratamento jurídico atualmente praticados em Juízos de 1º Grau, de Tribunais de Justiça Estaduais, assim como de Tribunais Superiores do País, o que enseja a provocação do Poder Judiciário, objetivando alcançar em juízo o cumprimento, pelo Estado de Goiás, do mandamento constitucional previsto no art. 175, “caput”, da Constituição Federal e, em observância aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, inerente à administração pública.

III. 5 - Do Pedido de Antecipação dos Efeitos da Tutela Jurisdicional

O Ministério Público do Estado de Goiás, com suporte no art. 12 da Lei nº 7347/85, e no art. 273, “caput”, e inciso I, do Código de Processo Civil, requer a Vossa Excelência, em sede liminar, **(a) a antecipação total dos efeitos da tutela jurisdicional**, no sentido de determinar que os



requeridos, para continuidade de delegação a empresas privadas, por permissão de serviço público, do transporte coletivo rodoviário intermunicipal no âmbito do Estado de Goiás, em relação à integralidade dos itinerários/linhas intermunicipais já existentes, assim o faça mediante prévio procedimento licitatório, em prazo a ser fixado por Vossa Excelência para publicação dos editais respectivos, não superior a 4 (quatro) meses, sob pena de aplicação judicial de multa diária e pessoal, em caso de descumprimento.

Em atenção ao princípio da eventualidade, em havendo indeferimento do pedido expresso no item *(a)* supra, requer o Ministério Público do Estado de Goiás a Vossa Excelência, *subsidiariamente*, em sede liminar, *(b) a antecipação parcial dos efeitos da tutela jurisdicional*, no sentido de determinar que os requeridos, no caso de delegação a empresas privadas, por *permissão de serviço público*, do transporte coletivo rodoviário intermunicipal no âmbito do Estado de Goiás, em relação à criação de novos itinerários/linhas intermunicipais e em relação à alteração de itinerários/linhas intermunicipais já existentes, assim o faça mediante prévio procedimento licitatório, sob pena de aplicação judicial de multa diária e pessoal, em caso de descumprimento.

Nesse diapasão, conforme amplamente registrado na exposição fático jurídica da exordial e na documentação jungida ao Inquérito Civil que embasa a presente ação civil pública, o Estado de Goiás e a AGR, ao demonstrarem postura de inércia e de obstrução à realização de prévio



procedimento licitatório para delegação, por permissão de serviço público, do transporte coletivo rodoviário intermunicipal no território goiano, vêm descumprindo permanentemente o mandamento constitucional previsto no art. 175, “*caput*”, da Constituição Federal, ignorando, igualmente, os princípios constitucionais inerentes à administração pública, previstos no art. 37, “*caput*”, também da Magna Carta.

Destarte, presente à hipótese a prova inequívoca do alegado, evidenciadora da verossimilhança da alegação, o que demonstra a existência do *fumus boni iuris*, como requisito indispensável à concessão da medida liminar requerida.

Paralelamente, é de se registrar que a demora na prestação jurisdicional a ser concedida ao final da presente demanda, poderá causar prejuízos de grande monta e irreversíveis aos cofres públicos estaduais e à população usuária, em razão da ausência de salutar concorrência entre as empresas do ramo, a administração pública estará deixando de selecionar a proposta mais vantajosa e adequada ao Estado, nos termos do disposto no art. 3º da Lei 8666/93, com reflexos diretos na qualidade e eficiência do serviço público, e na clara obstrução à possibilidade de redução do patamar elevado das tarifas respectivas à massa populacional usuária do transporte coletivo.



Com efeito, também presente à hipótese, o fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, caracterizador do *periculum in mora*, como requisito complementar necessário à concessão do provimento pleiteado.

A respeito da necessidade e possibilidade de concessão de tutela jurisdicional antecipada, em face do Poder Público, em ações civis públicas com objeto idêntico ao da presente inicial, colaciona-se acórdãos proferidos por Tribunais de Justiça de outros Estados do País, conforme se verifica dos seguintes julgados:

“Agravado de Instrumento – Ação Civil Pública – Transporte coletivo urbano – Ausência de licitação – Prova inequívoca e receio de dano – Antecipação de Tutela – Possibilidade. Se o constituinte, assim como o legislador ordinário, impôs a realização de procedimento licitatório como requisito de validade para a concessão dos serviços públicos, ao administrador cabe apenas o cumprimento dos ditames legais. - Estando evidenciado nos autos que existe verossimilhança nos argumentos do autor da ação, deverá ser concedida a tutela antecipada no sentido de se instaurar licitação para a concessão do serviço de transporte coletivo municipal. - Não se vislumbra a possibilidade do agravante e da interessada virem a sofrer riscos com a antecipação da tutela concedida, pois a atual concessionária permanecerá com a incumbência de prestar o



serviço de transporte coletivo urbano enquanto for realizado o procedimento licitatório. - Recurso a que se nega provimento.” (TJMG – AI nº 1.0525.06.095067-8/003. 7ª CC, Relatora Des. Heloísa Combat. Julgamento proferido em 24/07/2007).

AGRAVO DE INSTRUMENTO. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. TRANSPORTE COLETIVO INTERMUNICIPAL. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. Extraí-se dos autos a verossimilhança das alegações da agravante, no sentido de que o DETRO/RJ/1º agravado vem utilizando práticas que violam os princípios da moralidade e legalidade pública, ao permitir que empresas de transporte público se eternizem como permissionárias, aumentando a abrangência de suas linhas, por intermédio de um denominado “serviço complementar de alteração de itinerário”, sem realizar prévia licitação, que dentre outros gravames, causa grave prejuízo ao erário e aos usuários. A empresa agravante, inobstante tenha se beneficiado através de contrato de adesão firmado com o 1º agravado, teve o mesmo revogado, quando então impetrou Mandado de Segurança, obtendo a anulação do ato administrativo, mas que em sede de recurso, esta Egrégia Câmara, ao julgar a Apelação Cível nº 2002.001.24274, culminou por reformar a sentença, denegando-se a segurança, ao fundamento de que por força do disposto nos artigos 37, XXI e 175 da Carta Magna, o ente público só pode delegar, ao particular, a prática de serviço público, seja por permissão ou autorização depois da realização de processo licitatório. Ademais, não se pode dar ao mesmo caso



interpretação diversa daquela externada por este Colegiado, de modo que se impõe a antecipação parcial da tutela, para suspender os efeitos jurídicos do ato administrativo alvejado, por violar o artigo 175, “*caput*”, da Constituição Federal e as Leis nº 8666/93 e nº 8987/95, mas em razão da necessidade da continuidade da prestação de serviço, a fim de que não seja a população prejudicada pela falta de transporte que cubra o itinerário em tela, deve a empresa 2ª agravada continuar empreendendo o mesmo itinerário, até que se realize o procedimento licitatório destinado à escolha dos novos delegatários do serviço público de transporte coletivo intermunicipal. Recurso conhecido e provido em parte. (TJ/RJ – AI nº 2003.002.06658. 11ª CC, Rel. Des. Cláudio de Mello Tavares. Julgamento proferido em 03/03/2004).

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – ANTECIPAÇÃO DE TUTELA – OBRIGAÇÃO DE FAZER – LICITAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL – POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO – APLICAÇÃO DA NORMA CONSTITUCIONAL EXPRESSA – DECISÃO CONFIRMADA. Embora a ação civil pública não seja a via adequada à arguição de inconstitucionalidade de lei, ainda que incidentalmente, constatada que a demanda visa compelir o ente municipal a obrigação de fazer que lhe é própria, sendo, portanto, restritos os efeitos imediatos da sentença, mostra-se juridicamente possível o pedido. A obrigação de licitar o serviço público, quando não prestado diretamente pelo ente estatal,



78ª Promotoria de Justiça de Goiânia – Defesa do Patrimônio Público

decorre de norma constitucional expressa, em prol do interesse público, da moralidade e da impessoalidade administrativas. Rejeitadas preliminares, nega-se provimento ao recurso. (TJMG – AI nº 1.0000.00.337144-0/000. 3ª CC, Rel. Des. Kildare Carvalho. Julgamento proferido em 11/03/2004).

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA – URBES – TRANSPORTE COLETIVO – AUSÊNCIA DE REALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – LIMINAR CONCEDIDA EM PRIMEIRO GRAU – PRESENÇA DOS REQUISITOS DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA – LIMINAR MANTIDA ATÉ JULGAMENTO DE MÉRITO DA AÇÃO PRINCIPAL – RECURSO DESPROVIDO. Restando demonstrados os requisitos autorizadores para a concessão de liminar em 1º grau, quais sejam, o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*, deve ser mantida até julgamento de mérito da ação principal. (TJ/PR – AI nº 110.288-9. 3ª CC, Rel. Des. Regina Afonso Portes. Julgamento proferido em 19/02/2002).

IV – DO PEDIDO

Ao teor do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO**
requer:



1) A autuação da presente inicial de ação civil pública, e dos documentos que a instruem, bem como o seu recebimento e processamento segundo o rito estabelecido na Lei nº 7347/85, observada prioridade de tramitação por se tratar de tutela coletiva envolvendo interesse difuso de Defesa do Patrimônio Público (CF, art. 5º, LXXVIII), com a devida anotação na capa e rosto dos autos;

2) A notificação dos requeridos, para que, em 72 (setenta e duas) horas se manifestem acerca do pedido de antecipação dos efeitos da tutela jurisdicional, nos termos do art. 1º da Lei nº 9.494/97, que, para apreciação da antecipação de tutela em face do Poder Público, faz remissão ao regramento previsto na Lei nº 8.437/92;

3) A requisição dos seguintes documentos perante os requeridos:

a) relação integral dos itinerários/linhas do transporte coletivo intermunicipal, bem como a relação das empresas delegadas;

b) cópia dos contratos firmados entre os requeridos e as empresas prestadoras do serviço público de transporte intermunicipal de passageiros;



4) A concessão de tutela antecipada, para que os requeridos Estado de Goiás e AGR, cada qual dentro de sua competência, sejam condenados nas obrigações, **(a)** para continuidade de delegação a empresas privadas, por permissão de serviço público, do transporte coletivo rodoviário intermunicipal no âmbito do Estado de Goiás, em relação à integralidade dos itinerários/linhas intermunicipais já existentes, assim o faça mediante prévio procedimento licitatório, em prazo a ser fixado por Vossa Excelência para publicação dos editais respectivos, não superior a 4 (quatro) meses, sob pena de aplicação judicial de multa diária e pessoal, em caso de descumprimento

Em atenção ao princípio da eventualidade, em havendo indeferimento do pedido expresso no item **(a)** supra, requer o Ministério Público do Estado de Goiás a Vossa Excelência, **subsidiariamente**, em sede liminar, ***(b) a antecipação parcial dos efeitos da tutela jurisdicional***, no sentido de determinar que o Estado de Goiás e AGR, no caso de delegação a empresas privadas, por *permissão de serviço público*, do transporte coletivo rodoviário intermunicipal no âmbito do Estado de Goiás, **em relação à criação de novos itinerários/linhas intermunicipais e em relação à alteração de itinerários/linhas intermunicipais já**



existentes, assim o faça mediante prévio procedimento licitatório, sob pena de aplicação judicial de multa diária e pessoal, em caso de descumprimento;

5) A citação dos requeridos para contestar a presente ação;

6) A procedência da presente ação, ao fim de:

a) condenar os requeridos ao cumprimento de obrigação de fazer, ou seja, determinando-se que, no caso de delegação a empresas privadas, por permissão de serviço público, do transporte coletivo rodoviário intermunicipal no âmbito do Estado de Goiás, em relação à integralidade dos itinerários/linhas intermunicipais já existentes e a serem criados, realizarem prévio procedimento licitatório, sob pena de aplicação judicial de multa diária e pessoal, em caso de descumprimento, condenando-se também os requeridos ao pagamento de custas processuais e ônus de sucumbência;

b) declarar extintas as permissões ou autorizações exploradas sem licitação;



- 7) Determinar que o Estado de Goiás e a AGR assumam o serviço de transporte intermunicipal de passageiros no âmbito do Estado de Goiás, caso necessário, durante o prazo para realização do procedimento licitatório, ocupando e utilizando, nesse período, os veículos e equipamentos das empresas prestadoras do serviço, indispensáveis para a continuidade e regularidade do serviço público (art. 35, §§ 2º e 3º da Lei nº 8987/95);
- 8) A comunicação pessoal dos atos processuais, nos termos do artigo 236, §2º, do Código de Processo Civil e do artigo 41, IV, da Lei n.º 8.625/93, a esta **Promotora de Justiça**, subscritora da peça de estreia, no endereço constante no rodapé desta página;
- 9) A condenação do requerido ao pagamento das custas, emolumentos processuais e ônus de sucumbência;
- 10) A juntada do Inquérito Civil Público nº 06/2008.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO** protesta e, desde já, requer provar o alegado por todos os meios de prova em direito admitidos;

Protesta, ainda, pelo aditamento da presente ação, caso sejam fatos novos.



78ª Promotoria de Justiça de Goiânia – Defesa do Patrimônio Público

Dá-se à presente causa o valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais) para efeitos meramente fiscais.

Goiânia, 28 de dezembro de 2010.

Villis Marra
Promotora de Justiça
78ª Promotoria de Justiça