

**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA  
NÚCLEO ANGRA DOS REIS**

MEIO AMBIENTE – CIDADANIA - CONSUMIDOR  
Angra dos Reis, Mangaratiba, Paraty

**EXMO. SR. DR. JUIZ DE DIREITO DA VARA ÚNICA DA COMARCA DE  
PARATY**

**IC Nº 074/04 e PP Nº 378/05**

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, pela Promotora de Justiça signatária, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, previstas no art. 129, inciso III da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 173, inciso III da Constituição do Estado do Rio de Janeiro; art. 25, inciso IV da Lei nº 8.625/93; art. 34, inciso VI, alínea "a" da Lei Complementar nº 106/03 e art. 5º da Lei 7347/85, vem, perante este D. Juízo propor

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

em face de

**1. MUNICÍPIO DE PARATY**, pessoa jurídica de direito público interno, apresentado por seu Prefeito Municipal, com endereço na Alameda Princesa Isabel, s/nº, Pontal, Paraty/RJ e

**2. COLITUR TRANSPORTES RODOVIÁRIOS LTDA.**, sociedade por quotas de responsabilidade limitada, inscrita no CNPJ sob o

1

**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA  
NÚCLEO ANGRA DOS REIS**

MEIO AMBIENTE – CIDADANIA - CONSUMIDOR  
Angra dos Reis, Mangaratiba, Paraty

nº 28.690.998/0001-12, com sede na rodovia Presidente Vargas, nº 2.550, Santa Clara, Barra Mansa, representada por seus sócios FRANCISCO JOSÉ DE OLIVEIRA REZENDE, RESIDENTE na Rua Santa Mônica nº 15, Verbo Divino, Barra Mansa/RJ; ISA RAMOS DE OLIVEIRA RESENDE residente na Rua Presidente Carlos Luz, nº 49, Leopoldina/ MG; PAULO AFONSO DE PAIVA ARANTES, residente na Rua Abelardo de Oliveira, nº 161, aptº 20?, Verbo Divino, Barra Mansa/RJ e VICENZO PANIZZA, residente na Rua João Valiante, nº 260, aptº 104, Ano Bom, Barra Mansa/RJ, pelos fatos e fundamentos a seguir delineados.

**I. DO CABIMENTO DA PRESENTE DEMANDA**

Prevê o art. 1º, inciso IV da Lei nº 7.347/85, ser a ação civil pública idônea para a defesa de qualquer interesse difuso ou coletivo, acompanhando o dispositivo constitucional contido no art. 129, inciso III da Constituição da República Federativa do Brasil.

A ação civil pública inegavelmente é o instrumento processual idôneo a **garantir o cumprimento de normas constitucionais**, destinadas à Administração Pública, que olvida as questões atinentes ao devido procedimento licitatório, violando o direito difuso e coletivo dos administrados.

A conduta dos demandados também viola frontalmente os dispositivos delineados na Lei 8.987/95 que dispõe sobre o **regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos** que veio regulamentar o art. 175 da Carta Maior.

**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA  
NÚCLEO ANGRA DOS REIS**

MEIO AMBIENTE – CIDADANIA - CONSUMIDOR  
Angra dos Reis, Mangaratiba, Paraty

**II. DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

A Constituição da República Federativa do Brasil outorgou ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, como essencial à função jurisdicional do Estado, enumerando como função institucional, a promoção do inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (arts. 127 e 129, IV da CRFB).

Seguindo a esteira da legitimação imposta constitucionalmente, o legislador infraconstitucional instrumentalizou o Ministério Público ao disciplinar as hipóteses de cabimento de propositura da Ação Civil Pública (art. 5º da Lei nº 7.347/85), instrumento processual destinado à proteção dos direitos metaindividuais.

E, em se tratando de defesa de interesses e direitos transindividuais está o Ministério Público legitimado a propô-la, inclusive para a defesa dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, a ordem econômica e a livre concorrência.

Assim, à luz do que dispõem os arts. 127 e 129, inciso III da CRFB e os arts. 5º e 21 da Lei nº 7.347/85 c/c os arts. 81 da Lei nº 8.078/90 e 25, inciso IV, alínea "b" da Lei nº 8.625/93, goza o Ministério Público de **legitimidade ativa ad causam** para a tutela de interesses difusos, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.

No caso sob exame, não se tem dúvida de que toda a coletividade, sobretudo a dos usuários dos serviços de transportes no Município, ostenta o legítimo interesse em que os prestadores de serviços de relevância pública sejam selecionados pelo Município por intermédio de regular processo licitatório, única garantia de plena adequação ao que estabelece a Lei nº 8.987/95. Tal interesse, como

**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA  
NÚCLEO ANGRA DOS REIS**

MEIO AMBIENTE – CIDADANIA - CONSUMIDOR  
Angra dos Reis, Mangaratiba, Paraty

parece óbvio, pertence a toda a coletividade, a qual, em resumo, tem a legítima expectativa de ver respeitados os princípios regentes da Administração Pública, mormente os da impessoalidade, moralidade e eficiência.

### **III. DOS FATOS**

#### **1. HISTÓRICO DAS CONTRATAÇÕES DIRETAS SEM LICITAÇÃO**

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, por intermédio desta Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva instaurou, em 05 de março de 2002, a partir da representação de fls. 08/11, o Inquérito Civil nº 020/02, posteriormente renumerado para IC 074/04, cujos autos acompanham e instruem a presente, com o objetivo específico de apurar violação dos demandados do estatuído nos **arts. 37, XXI e 175 da Constituição Federal**, os quais exigem a observância de certame licitatório à concessão ou permissão de serviços públicos de um modo geral.

Como não se ignora, o serviço público de transporte coletivo pode ser prestado diretamente pelos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), por intermédio dos órgãos integrantes de sua estrutura administrativa ou delegado a sociedades empresárias particulares mediante a outorga de **concessão ou permissão**. Relativamente ao Município de Paraty, **o serviço público de transporte coletivo de passageiros por ônibus e transporte alternativo** é prestado por particulares.

A COLITUR TRANSPORTES RODOVIÁRIOS LTDA explorou por quase 30 (trinta) anos serviço de transporte público de passageiros (fls. 49/55) sem nunca ter participado de nenhum processo licitatório do âmbito do Município de Paraty. O ato que até então

**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA  
NÚCLEO ANGRA DOS REIS**

MEIO AMBIENTE – CIDADANIA - CONSUMIDOR  
Angra dos Reis, Mangaratiba, Paraty

respaldava a mencionada prestação do serviço era a celebração de um “Termo de Obrigação” datado do ano de 1977.

A COOPEREQUÊ – Cooperativa de Transportes Alternativos e Turismo do Perequê explorou no âmbito do Município a prestação de serviço alternativo, através de vans, kombis e assemelhados **sem que houvesse lei municipal regulando a matéria**. O único instrumento existente à época era um “Termo de Ajuste” (fls. 46/47) que regulamentava a circulação do transporte alternativo, assinado no dia 11 de junho de 2001, onde o Município concedia “permissão”, a título precário, para a prestação de serviço de transporte alternativo com vans, kombis e assemelhados, chegando até mesmo a estabelecer tarifas, ao total arrepio da lei. Tal Termo de Ajuste foi objeto do Mandado de Segurança nº 6016/01 que tramitou perante este D. Juízo. O Município de Paraty promulgou, então, a Lei Municipal nº 1.258/01, que regula a prestação de transporte alternativo de passageiros no âmbito do Município, regulamentada pelo Decreto nº 141/01, o que levou à extinção do *mandamus* por perda de objeto.

A fiscalização de trânsito e a aplicação de multas é feita com base em um Convênio celebrado entre o Município de Paraty e o Estado do Rio de Janeiro através do DETRAN (fls. 361/365), em 26 de outubro de 1998, conforme sói acontecer em todo o Estado do Rio de Janeiro.

O sistema, como é usual, compõe-se por **linhas de ônibus**, as quais interligam com regularidade e de modo contínuo pontos de origem e destino prefixados, seguindo itinerários e horários previamente estabelecidos pela municipalidade, serviço essencial à população Paratiense, inegavelmente seu principal meio de locomoção.

Dentre os documentos produzidos no presente Inquérito Civil **não houve** nenhum contrato de concessão ou permissão para a exploração do serviço público em questão e, muito menos, qualquer menção a processo de licitação até o ano de 2003.

**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA  
NÚCLEO ANGRA DOS REIS**

MEIO AMBIENTE – CIDADANIA - CONSUMIDOR  
Angra dos Reis, Mangaratiba, Paraty

Ressalte-se que todos os termos de responsabilidade e de obrigação foram celebrados diretamente com as entidades beneficiárias e nenhum deles contém os requisitos mínimos previstos nas Leis nº 8.666/93 e nº 8.987/95.

O Município de Paraty respaldava a não realização de licitação, em razão da Lei Orgânica Municipal a qual submetia processos dessa natureza à prévia autorização do Poder Legislativo. Em 21 de maio de 2002 o então Prefeito de Paraty ingressou junto ao E. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro com Representação por Inconstitucionalidade do art. 31, inciso VI, art. 110 e art. 226 todos da Lei Orgânica Municipal (Processo nº 2002.007.00040), uma vez que ambos condicionam a concessão de serviços públicos à autorização do Poder Legislativo, violando o Princípio Constitucional da Separação e Independência dos Poderes, engessando, assim o atuar do Poder Executivo.

Em decisão unânime do Colendo Colegiado foi julgada a Representação para declarar inconstitucionais a expressão “com autorização legislativa” do inciso VI do art. 31, o art. 110 e o inciso III do art. 226, todos da Lei Orgânica do Município de Paraty em sessão realizada em 09 de setembro de 2002, significando dizer que desde então, não há óbice algum para a realização de licitação para a prestação de serviço público de transporte coletivo, ante o trânsito em julgado da decisão.

## 2. CONTRATAÇÃO DA COLITUR TRANSPORTES RODOVIÁRIOS LTDA.

Foi então realizado processo de licitação através do **Edital nº 003/2003** sob a modalidade Concorrência Pública para a prestação dos serviços de transporte público coletivo de passageiros. Participaram da concorrência as seguintes empresas: Colitur Transportes Rodoviários Ltda. de Barra Mansa/RJ; Porto Real Transporte Coletivo Ltda. de Porto Real/RJ e Viação Santa Luzia Ltda. de Barra do

**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA  
NÚCLEO ANGRA DOS REIS**

MEIO AMBIENTE – CIDADANIA - CONSUMIDOR  
Angra dos Reis, Mangaratiba, Paraty

Pirai/RJ (fls. 1062/1321). Em que pese o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro ter feito várias recomendações ao Município de Paraty para que adequasse o Edital do referido certame, as exigências foram cumpridas tendo-se o edital como regular, culminando com o arquivamento do feito.

Abertos os envelopes de habilitação no certame, as duas últimas empresas foram consideradas inabilitadas em razão de falhas da apresentação da documentação, tendo sido declarada vencedora, então, a empresa Colitur Transportes Rodoviários Ltda., celebrando-se o **Contrato nº 01/04** (fls. 1835/1854).

**3. DESCUMPRIMENTO DA LEI E DO CONTRATO PELA COLITUR E A OMISSÃO DO MUNICÍPIO**

O procedimento investigatório nº 378/05 foi instaurado em 27 de janeiro de 2005 com base na representação instruída com um abaixo-assinado que ostenta 534 (quinhentas e trinta e quatro) assinaturas, formulada pela Associação de Moradores, Agricultores e Pescadores da Barra do Corumbê noticiando as péssimas condições dos ônibus da empresa Colitur que trafegam pelo Município, o que vem ocasionando graves acidentes de trânsito.

Narra a Associação que os ônibus da Colitur carecem de manutenção, **trafegando em condições precárias**, com motoristas despreparados e sem experiência e, ainda, que muitos dos veículos da Colitur que trafegam em Paraty já vêm sucateados de Barra Mansa, Volta Redonda e Rio Claro.

As Sras. Ana Carla Marques e Márcia Maria Lago Neves, moradoras do Perequê e usuárias da linha Paraty-Angra, também denunciam que a **Colitur vem descumprindo os horários das linhas**, acarretando quase uma hora de atraso, saindo às vezes antes do horário determinado, poucos veículos disponíveis principalmente nos

**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA  
NÚCLEO ANGRA DOS REIS**

MEIO AMBIENTE – CIDADANIA - CONSUMIDOR  
Angra dos Reis, Mangaratiba, Paraty

horários em que as pessoas saem do trabalho, circulando com pneus carecas, bancos soltos, sujeira, janelas quebradas, falta de placas com os horários de saída dos carros, ônibus muito velhos com assentos rasgados. Tal denúncia vem acompanhada de 25 (vinte e cinco) assinaturas.

Também instrui a presente demanda a reclamação formulada pelo Sr. Hildo José de Carvalho, narrando que a empresa Colitur ***não vem obedecendo às gratuidades devidas aos idosos.***

Em 22 de agosto de 2005 a Promotoria de Justiça de Paraty encaminha a este órgão ministerial reportagem publicada no jornal Via Paraty onde se denuncia que o ensino no Município está sendo prejudicado por causa da precariedade do transporte coletivo principalmente na zona rural, em razão do ***descumprimento da gratuidade do passe livre aos estudantes.*** A Promotoria de Justiça de Paraty realizou uma reunião no dia 21 de setembro de 2005, com a presença da Exma. Sra. Beatriz Campos Villaça, membro do Poder Legislativo de Paraty e a Sra. Carmem Silvia Menezes de Oliveira, Coordenadora do Curso Supletivo no CIEP, ocasião em que foi externada a preocupação com o ensino no Município, já que a empresa Colitur não vem concedendo passe livre aos estudantes.

Assim, a Colitur vem descumprindo não só a legislação em vigor, no que tange à prestação de serviço público adequado, mas também violando as gratuidades legais, bem como vem descumprindo o Contrato de Prestação de Serviço de Transporte Coletivo, mais especificamente as Cláusulas Nona que dispõe sobre o ***serviço adequado*** e a Décima que dispõe sobre a ***qualidade dos serviços.*** O Município, por sua vez, omite-se ao não fiscalizar as atividades da concessionária, tal como inserido na alínea "b" da Cláusula Décima Sexta, causando graves prejuízos não só ao erário público uma vez que o valor do contrato é estimado em **R\$ 11.291.204,00** (one milhões, duzentos e noventa e um mil, duzentos e quatro reais), mas também a toda a sociedade Paratiense destinatária ímpar do serviço público do transporte

**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA  
NÚCLEO ANGRA DOS REIS**

MEIO AMBIENTE – CIDADANIA - CONSUMIDOR  
Angra dos Reis, Mangaratiba, Paraty

coletivo que vem sendo precariamente prestado e precariamente fiscalizado pelo Poder Público.

#### **IV. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO PEDIDO**

##### **1. DA OBRIGATORIEDADE DA REALIZAÇÃO DE PRÉVIA LICITAÇÃO**

O serviço público de transporte coletivo tem sua disciplina desenhada na Constituição da República Federativa do Brasil, em seu 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.*

*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**;*

*II - os **direitos dos usuários**;*

*III - **política tarifária**;*

*IV - a **obrigação de manter serviço adequado**."*

A própria Constituição define os contornos da forma da prestação do serviço público, especificando a diretriz da legislação infraconstitucional regulamentadora para os casos da delegação do serviço.

Mais expresso ainda é o texto constitucional em atribuir **competência ao Município** para organizar e prestar o serviço público de interesse local, muito mais eloqüente ao incluir o transporte coletivo (art. 30, inciso V da CFRB).

**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA  
NÚCLEO ANGRA DOS REIS**

MEIO AMBIENTE – CIDADANIA - CONSUMIDOR  
Angra dos Reis, Mangaratiba, Paraty

Assim, compete ao Município disciplinar e prestar os serviços públicos locais, obedecendo-se normas destinadas a qualquer ente federativo, no que tange à concessão como, por exemplo, a realização de licitação, bem assim não se olvidando do que deve conter a lei municipal, por força do parágrafo único do art. 175 da Constituição da República.

A Lei nº 8.987/95 veio regulamentar o art. 175 da Carta Maior, fixando normas gerais a serem obedecidas nas hipóteses de delegação de serviços públicos (incluindo transportes coletivos evidentemente) pelos entes federativos, dentre os quais os Municípios.

Sobre esse aspecto, em comentários à Lei nº 8.987/95, Eurico de Andrade Azevedo e Maria Lúcia Mazzei de Alencar lecionam:

*"A lei de concessões é uma lei **nacional**, que se aplica indistintamente a todas entidades estatais – União, Estados, Distrito Federal e Municípios -, tanto assim que o parágrafo único deste artigo dispõe que estas entidades deverão adaptar sua legislação a esta norma, tendo em vista o atendimento das peculiaridades de seus serviços. Isto significa que os entes federados poderão suplementar as regras básicas estabelecidas por este diploma. Toda concessão ou permissão depende de lei própria do poder concedente, como veremos adiante, ao comentar o art. 5º. **Podem e devem os Estados e Municípios, portanto, aprovar normas próprias para a concessão e permissão de seus serviços, especialmente com a finalidade de regular alguns aspectos característicos deles; o que não podem é contrariar as regras básicas da lei federal.**" (Concessões de Serviços Públicos, Ed. Malheiros, 1ª ed., pág. 20 – grifou-se).*

Não há dúvida, portanto, da aplicabilidade da Lei federal em comento aos Estados e Municípios. Com isso ficou

**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA  
NÚCLEO ANGRA DOS REIS**

MEIO AMBIENTE – CIDADANIA - CONSUMIDOR  
Angra dos Reis, Mangaratiba, Paraty

regulamentada a Constituição, tornando indiscutível e plenamente aplicáveis as disposições constitucionais.

Dentre as disposições constitucionais que são auto-aplicáveis está a **obrigatoriedade de prévia licitação**, destacando-se que já era uma exigência legal desde o início da vigência da Lei da Ação Popular, datada de 1965, uma vez que considerava nulas as concessões sem prévia concorrência, muito antes da promulgação da Constituição de 1988.

Tal entendimento vem endossado por Petrônio Braz, que diz:

*"Para a concessão ou permissão de exploração de transporte urbano, **por meio de linhas de ônibus, é necessária a prévia licitação para autorizá-la**, quer sob a forma de permissão quer sob a de concessão (RDA 193/261).*

(...)

*Até que seja regulamentada a sobredita norma fundamental do art. 175, da Constituição, a outorga de concessão ou permissão de linhas de transporte coletivo urbano rege-se-á pela **lei local**, obedecido o **princípio constitucional da licitação**, regulamentado pela Lei nº 8.666/93.*

(...)

***A ausência do processo de licitação nas concessões e permissões de serviço público, além de abuso de poder, representa grave vício de ilegalidade que deve ser sancionado pela nulidade.**" (Direito Municipal na Constituição, Ed. De Direito, 3ª. Ed., pág. 101/102. Grifou-se).*

Veja-se que em hipótese alguma deve ser afastada a hipótese da realização do certame licitatório. Tal regra traz implicitamente toda a carga do princípio fundamental da Administração Pública, qual seja o da **impessoalidade**. Adite-se ao princípio da impessoalidade o da **igualdade**, uma vez que a todos que exerçam o mesmo ramo de atividade com o qual a Administração pretende contratar,

**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA  
NÚCLEO ANGRA DOS REIS**

MEIO AMBIENTE – CIDADANIA - CONSUMIDOR  
Angra dos Reis, Mangaratiba, Paraty

preenchidos determinados requisitos, podem e devem participar da licitação.

A licitação, por sua vez, é obrigatória para a Administração Pública, quando esta pretende realizar um negócio jurídico, como aquisição, alienação, etc. Ao administrador cabe a decisão, inerente à idéia de pretensão, de fazer ou não aquele negócio. No entanto, decidindo por realizá-lo, resta inequívoco o seu **dever de licitar**.

No caso dos transportes coletivos é de conhecimento comum que os mesmos integram os denominados serviços públicos, considerados essenciais, conforme ficou demonstrado no conteúdo das normas constitucionais supramencionadas. E, na prática, o que ocorre é que o administrador público exterioriza essa pretensão de conceder ou permitir o serviço, de indispensável necessidade à população, através de autorizações, permissões ou concessões, se esquecendo de tão primordial e imperativa regra constitucional, qual seja, **a de realização do procedimento licitatório**.

## 2. DA ILEGALIDADE DO ATO DE DELEGAÇÃO DE EXPLORAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE PÚBLICO ALTERNATIVO SEM LICITAÇÃO

A partir desse rápido retrospecto dos documentos constantes do Inquérito Civil sobre a situação da delegação de serviços de transporte urbano no Município de Paraty é fácil perceber que tardiamente o Poder Público Municipal realizou o respectivo processo licitatório para a concessão de transporte público de passageiros, tendo saído como vencedora a empresa Colitur Transportes rodoviários Ltda.

Todavia, **continua a permitir ou a autorizar a realização de serviço público de transporte alternativo de passageiros sem realizar o devido certame licitatório**, já que as vans, kombis e assemelhados circulam no Município sem se observar os

**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA  
NÚCLEO ANGRA DOS REIS**

MEIO AMBIENTE – CIDADANIA - CONSUMIDOR  
Angra dos Reis, Mangaratiba, Paraty

princípios constitucionais e legais da garantia dos princípios da igualdade, da isonomia e da impessoalidade.

Na verdade, o que se verifica é que o transporte “alternativo” surgiu ao arrepio da lei, ou seja, diversas pessoas começaram, através de kombis e vans, sem qualquer tipo de regulamentação e/ou autorização, a realizar o transporte de passageiros. A baixa qualidade do transporte coletivo convencional (através de ônibus), o alto preço das passagens dos referidos coletivos, a omissão do Poder Público e a situação social do país contribuíram para que particulares se lançassem nesta empreitada clandestina, que foi tomando proporções consideráveis, passando a exigir a atenção do Poder Público.

Em regulamentação ao dispositivo constitucional, veio a Lei nº 8.666/93, que em seu artigo 3º dispõe sobre os princípios que regem a licitação.

*“Art. 3º- A licitação destina-se a **garantir a observância do princípio constitucional da isonomia** e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da **impessoalidade**, da **moralidade**, da **igualdade**, da **publicidade**, da **probidade administrativa**, da **vinculação ao instrumento convocatório**, do **julgamento objetivo** e dos que lhes são correlatos.”*

Além de buscar para a Administração Pública melhores contratações, tem a licitação objetivos outros que possibilitam a isonômica participação dos interessados, mecanismos de fiscalização da execução, garantias, etc.

Ditos dispositivos legais encontram eco na **Lei Federal n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**, esta última voltada especificamente à disciplina do regime de concessão e permissão da

**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA  
NÚCLEO ANGRA DOS REIS**

MEIO AMBIENTE – CIDADANIA - CONSUMIDOR  
Angra dos Reis, Mangaratiba, Paraty

prestação de serviços públicos. Vejamos o que estabelecem seus arts., 2º, 14 e 40, *verbis*:

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

(...)

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

(...)

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

**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 **juízo por critérios objetivos** e da **vinculação ao instrumento convocatório**.*

**Art. 40.** *A **permissão de serviço** será formalizada mediante contrato de adesão, que observará os termos desta Lei, das demais normas pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à **precariedade** e à **revogabilidade unilateral** do contrato pelo poder concedente.”*

Aliás, como já ressaltado, a realização de licitação à escolha do melhor prestador de serviços públicos é imperativo anterior à própria Constituição de 1988 que, nessa linha, nada mais fez do que incorporar, em seu campo de vinculação sistemática, textos legislativos já devidamente enraizados à tradição administrativa pátria.

Assim, como facilmente se percebe, não há espaço dentro dos ordenamentos constitucional e infraconstitucional para a delegação de serviços públicos a entes privados, quer sob a forma de

**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA  
NÚCLEO ANGRA DOS REIS**

MEIO AMBIENTE – CIDADANIA - CONSUMIDOR  
Angra dos Reis, Mangaratiba, Paraty

concessão, quer sob a forma de permissão ou até mesmo de autorização, sem a observância prévia de licitação, conforme previsto nos arts. 37, inciso XXI e 175 da Constituição da República, **donde se conclui a evidente NULIDADE dos atos de permissão conferidos aos operadores de transportes alternativos (vans, kombis e assemelhados) cooperativados ou não.**

Discutimos ato de delegação de **SERVIÇO PÚBLICO**, sobre o qual pende única titularidade ao ente público que o concede ou delega, jamais ao particular que o explora, em caráter precário.

*O interesse público sempre sobrepujará o interesse particular!* E não deve servir para viabilizar a manutenção de interesses econômicos particulares, em detrimento de toda ordem administrativa, dos princípios de moralidade, legalidade, motivo e finalidade, dos princípios de melhor serviço e modicidade de preço que vige sobre as licitações e especialmente pela impessoalidade e isonomia de direitos.

As permissões e autorizações, em suas concepções clássicas, são consideradas atos administrativos e, como tais, devem obedecer a certos requisitos para ter existência, validade e eficácia. Por expressa previsão legal (art. 2º, alíneas “b” e “e” da Lei 4.717/1965), o ato administrativo será considerado **NULO** por **vício de forma e desvio de finalidade** quando não observado o procedimento licitatório em sua formação, que é o que se dá relativamente às delegações aqui discutidas.

### 3. MÁ PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO. VIOLAÇÃO DAS GRATUIDADES. OMISSÃO DO PODER PÚBLICO NA FISCALIZAÇÃO

As denúncias formuladas pelos cidadãos paratienses demonstram a preocupação com a má prestação do serviço

**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA  
NÚCLEO ANGRA DOS REIS**

MEIO AMBIENTE – CIDADANIA - CONSUMIDOR  
Angra dos Reis, Mangaratiba, Paraty

público de transporte coletivo na Cidade. Denunciam ônibus quebrados, sucateados, trafegando em precárias condições de segurança, bem como o gritante descumprimento dos horários estabelecidos. Tais afirmações denotam que a prestação de serviço público de passageiros pela empresa Colitur viola os princípios do serviço adequado e da eficiência.

O art. 6º da Lei 8987/95 determina que toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento aos usuários. **Serviço adequado é aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.**

A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço. Nota-se que a concessionária descumpre todas as determinações do que é um serviço adequado.

Além do mais, o art. 7º do mesmo diploma legal, estabelece ser **direito do usuário** receber prestação adequada serviço.

Como se não bastasse o descumprimento das cláusulas contratuais e da legislação em vigor por parte da Colitur, age da mesma forma o Município de Paraty ao negligenciar no dever de fiscalizar adequadamente o serviço prestado, exigindo a adequação da concessionária, sob pena de rescisão unilateral do contrato.

Ademais, a população também representa ao Ministério Público a **violação das normas que estabelecem as gratuidades**, não conferindo transporte gratuito aos idosos e estudantes e, por conseqüência, aos portadores de doenças crônicas e de deficiência.

Em resumo, esta lástima é a essência da demanda que ora se põe em Juízo. Sua análise passa para senda

**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA  
NÚCLEO ANGRA DOS REIS**

MEIO AMBIENTE – CIDADANIA - CONSUMIDOR  
Angra dos Reis, Mangaratiba, Paraty

inevitável da (in)efetividade das normas constitucionais e legais, asseguradoras de direitos sociais fundamentais. E este é o desafio que o Judiciário encontra ao manifestar-se com relação aos pedidos que serão feitos: tornar efetiva e soberana a Constituição e as Leis, mesmo que isso signifique contrariar qualquer conglomerado empresarial ou poder de qualquer outra espécie. Em outras palavras, é proclamar que Constituição da República promulgada em 1988 é a real e efetiva, não mera folha de papel que apenas esconde o domínio normativo dos fatores reais de poder, dentre eles o econômico, como apontava **Ferdinand Lassalle**<sup>1</sup>.

Antes de expor as razões que tornam tão cristalino o direito que se afirma e busca tutela, é preciso uma delimitação de escopo, a fim de tornar certos os lindes desta ação, evitando-se, assim, julgamento *citra* ou *ultra petita*. Com efeito, em virtude da atuação da 4ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo Capital e da demanda por ela colocada perante a 6ª Vara de Fazenda Pública daquela Comarca, assim como em decorrência das decisões proferidas pelo egrégio Órgão Especial desse Tribunal, não será discutido neste processo qualquer direito à gratuidade de transporte coletivo urbano **intermunicipal**, cingindo-se a causa, pois, à gratuidade referente ao transporte **intramunicipal**. Com isso afasta-se qualquer litispendência, já que a causa de pedir e o pedido são diversos daquelas demandas.

#### 4. AS NORMAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS REFERENTES AO TRANSPORTE COLETIVO GRATUITO

Inegavelmente o serviço de transporte urbano de passageiros enquadra-se na natureza de serviço público essencial,

---

<sup>1</sup> “Assim, pois, todos os países possuem ou possuíram sempre e em todos os momentos da sua história uma Constituição real e verdadeira. A diferença, nos tempos modernos – e isto não deve ficar esquecido, pois tem muitíssima importância -, não são as constituições reais e efetivas, mas as constituições escritas nas folhas de papel. (...) Onde a constituição *escrita* não corresponde à *real*, irrompe inevitavelmente um conflito que é impossível evitar e no qual, mais dia menos dia, a constituição escrita, a folha de papel, sucumbirá necessariamente, perante a constituição real, a das verdadeiras forças vitais do país” (*A Essência da Constituição*, 6ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 27-33).

**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA  
NÚCLEO ANGRA DOS REIS**

MEIO AMBIENTE – CIDADANIA - CONSUMIDOR  
Angra dos Reis, Mangaratiba, Paraty

revelando todas as notas de imprescindibilidade e conveniência básica para a Sociedade. Não é por motivo diverso que a Constituição da República dele **se ocupa por 12 (doze) vezes na normatização** básica do Estado que funda<sup>2</sup>. Não fosse apenas por esta evidência, a característica de essencialidade deste serviço foi expressamente afirmada pelo Constituinte Originário, *verbis*:

*Art. 30 - Compete aos Municípios:*

*I - (.....);*

*V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter **essencial**;*

Ocorre que, diante de situações fáticas que dão ensejo a uma quebra de igualdade material em relação a certos grupos de pessoas, o Constituinte, na esteira da chamada 2ª geração ou dimensão dos direitos fundamentais, positivou normas que estabelecem, em sua maioria, o dever estatal e o direito correspectivo a prestações que, assim, têm por objeto diminuir ou equilibrar os fatores de desigualdade substancial. Chamados de **direitos sociais**, pode-se dizer, no que tange ao serviço de transporte coletivo de passageiros, que a própria Lei Maior estabeleceu diretamente os seguintes direitos desta natureza:

**Art. 208** - *O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:*

*I - (.....);*

*VII - **atendimento ao educando**, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, **transporte**, alimentação e assistência à saúde.*

**Art. 230** - *A família, a sociedade e o Estado têm o **dever de amparar as pessoas idosas**, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.*

---

<sup>2</sup> São elas as regras contidas nos arts. 7º, inciso IV, 21, incisos XII, alíneas d e e, e XX, 22, incisos IX e XI, 30, inciso V, 178, 208, inciso VII, 227, §2º, 230, §2º e 244.

**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA  
NÚCLEO ANGRA DOS REIS**

MEIO AMBIENTE – CIDADANIA - CONSUMIDOR  
Angra dos Reis, Mangaratiba, Paraty

§ 1º - (.....);

§ 2º - ***Aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos.***

Portanto, é indiscutível que o Constituinte Originário, visando a permitir a esses grupos (estudantes e idosos) o exercício efetivo de uma liberdade que, do contrário, seria meramente formal, estabeleceu como ***direito social fundamental*** do educando do ensino fundamental, assim como dos idosos (maiores de sessenta e cinco anos) a gratuidade dos transportes coletivos urbanos – inter e intramunicipais. Esta é a matriz principal, de onde não podem se distanciar os entes da Federação, em sua capacidade de auto-organização e normatização, apesar de não lhes ser vedado estender o direito em questão para outros grupos.

No âmbito constitucional do Estado do Rio de Janeiro, a realidade normativa não é diversa. O serviço de transporte, de responsabilidade do Estado, é considerando densificação do ***princípio da dignidade da pessoa humana***, incumbência básica do Estado e Municípios, dotado, assim, da mesma nota de essencialidade.

São estatuídos direitos à gratuidade dos transportes, repetindo-se as normas da Constituição da República, assim como outorgando-se legitimamente o mesmo direito a outros grupos. Quanto a esses últimos, pode-se dizer que o direito à gratuidade outorgado pela Constituição Estadual, constitui-se, de um lado, densificação necessária do princípio da dignidade da pessoa humana (na medida em que visa a reinserção social de minorias, como os deficientes), assim como própria instrumentalização de outros direitos, como v.g., à saúde – no que tange aos portadores de doença crônica, enquanto em tratamento. Também encontram, portanto, fundamento implícito ou principiológico na Constituição da República, valendo aqui uma primeira menção à norma do art. 5º, §2º, da Carta, onde se afirma que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição ***não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, (...)***”.

19

**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA  
NÚCLEO ANGRA DOS REIS**

MEIO AMBIENTE – CIDADANIA - CONSUMIDOR  
Angra dos Reis, Mangaratiba, Paraty

Nesse sentido, com relação a tais direitos, concedidos pela Constituição do Estado do Rio de Janeiro, vale citar as seguintes normas:

**Art. 14** - *É garantida, na forma da lei, a gratuidade dos serviços públicos estaduais de transporte coletivo, mediante passe especial, expedido à vista de comprovante de serviço de saúde oficial, a pessoa portadora:*

*I- de **doença crônica**, que exija tratamento continuado e cuja interrupção possa acarretar risco de vida;*

*II- de **deficiência** com reconhecida dificuldade de locomoção.*

**Art. 245** - *Aos **maiores de sessenta e cinco anos** é garantida a gratuidade nos transportes coletivos urbanos e intermunicipais.*

**Art. 308** - *O dever do Estado e dos Municípios com a educação será efetivado mediante garantia de:*

*I - (.....)*

*IX - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, **transporte**, alimentação e assistência à saúde;*

**Art. 338** - *É dever do Estado assegurar às pessoas portadoras de qualquer deficiência a **plena inserção na vida econômica e social e o total desenvolvimento de suas potencialidades**, obedecendo os seguintes princípios:*

*I - (.....)*

*X - conceder **gratuidade** nos transportes coletivos de empresas públicas estaduais para as pessoas **portadoras de deficiência**, com reconhecida dificuldade de locomoção, e seu acompanhante;*

Diante das regras constantes na normatização básica e fundante tanto da República e do Estado do Rio de Janeiro, não há, portanto, qualquer justificativa dotada do mínimo de razoabilidade para legitimar a conduta dos Réus em impedir o livre acesso em seus coletivos de maiores de 65 (sessenta e cinco) anos,

20

**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA**  
**NÚCLEO ANGRA DOS REIS**

MEIO AMBIENTE – CIDADANIA - CONSUMIDOR  
Angra dos Reis, Mangaratiba, Paraty

estudantes da rede pública de ensino e portadores de deficiência motora, sensorial, mental e aos pacientes das patologias acima mencionadas. É o que se continua a expor, afastando-se algumas pseudo-escusas jurídicas invocadas por quem é favorecido economicamente com a negação daqueles direitos.

5. “FONTE DE CUSTEIO”: UMA DISCUSSÃO IRRELEVANTE E INÓCUA

Como foi registrado, no que tange ao transporte coletivo *intermunicipal*, houve questionamento judicial da constitucionalidade de leis ordinárias estaduais que – desnecessariamente, como se verá a seguir – tinham por objeto a implementação do direito à gratuidade do transporte coletivo *intermunicipal* para certos grupos sociais. A tese das empresas de ônibus consiste na suposta inconstitucionalidade daquelas leis, tendo como paradigma a Constituição Estadual que, em seu art. 112, §2º, estabelece a proibição de deliberação proposta de lei que vise conceder gratuidade em serviço público prestado de forma indireta, sem a correspondente indicação da fonte de custeio<sup>3</sup>.

O argumento, que em si será problematizado e afastado a seguir, *não tem qualquer aplicação à hipótese vertente*. Com efeito, a norma da Constituição Estadual que exige a previsão de fonte de custeio para a deliberação de proposta de lei que vise a conferir gratuidade em serviço público está inserida no bojo da regulamentação do processo legislativo estadual. No entanto, a Federação brasileira confere aos Municípios autonomia que, da mesma forma quanto aos Estados-membros, configura-se pela tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e auto-administração.

---

<sup>3</sup> “Art. 112 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º – (.....)

§ 2º - Não será objeto de deliberação proposta que vise conceder gratuidade em serviço público prestado de forma indireta, sem a correspondente indicação da fonte de custeio”.

**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA  
NÚCLEO ANGRA DOS REIS**

MEIO AMBIENTE – CIDADANIA - CONSUMIDOR  
Angra dos Reis, Mangaratiba, Paraty

Por sua vez, o grau de vinculação da Lei Orgânica Municipal ao modelo constitucional superior (Constituição Estadual), no que tange ao processo legislativo, é o mesmo existente entre Estados-membros e o modelo estatuído na Constituição da República: **apenas quanto aos princípios gerais**, o que torna livre o Legislativo Municipal, quando da estruturação do Município por meio da Lei Orgânica, para estabelecer, ou não, **regra (e não princípio)** como a prevista no aludido art. 112, §2º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Nesse sentido, já se pronunciou o Egrégio Supremo Tribunal Federal:

***"As regras básicas do processo legislativo federal são de absorção compulsória pelos Estados-membros em tudo aquilo que diga respeito – como ocorre às que enumeram casos de iniciativa legislativa reservada – ao princípio fundamental de independência e harmonia dos poderes, como delineado na Constituição da República" (STF – Pleno – ADIn n. 1.434-0/SP – Rel. Min. Sepúlveda Pertence – Diário da Justiça, Seção I, 3 fev. 2000, p. 3).***

Portanto, a ausência – legítima – na Lei Orgânica de Paraty, de norma idêntica à prevista no art. 112, §2º, da Constituição Estadual, torna irrelevante a discussão relativa à presença ou ausência de previsão de fonte de custeio para as gratuidades cuja efetividade é o cerne desta Ação Civil Pública.

Diga-se, ainda, **que a ausência de previsão de fonte de custeio para as gratuidades em questão não inviabiliza, como insistem as empresas de ônibus, a própria prestação do serviço**. Isto porque este é comumente prestado sob a forma indireta, mediante concessão, instituto jurídico que, em sua normatização federal, já conta com mecanismo próprio para a equalização de impactos financeiros no custo operacional do concessionário de serviço público. Trata-se do princípio do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA  
NÚCLEO ANGRA DOS REIS**

MEIO AMBIENTE – CIDADANIA - CONSUMIDOR  
Angra dos Reis, Mangaratiba, Paraty

É o que ensina a doutrina sobre o instituto e sua operacionalização:

*“Existe direito do contratado de exigir o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, se e quando vier a ser rompido. Se os encargos forem ampliados quantitativamente ou tornados mais onerosos qualitativamente, a situação inicial estará modificada. O mesmo se passará quanto atenuados ou amenizados os encargos do contratado. Porém, essa hipótese é menos freqüente e será tratada como excepcional nesses comentários. Significa que a Administração tem o dever de ampliar a remuneração devida ao particular proporcionalmente à majoração dos encargos verificada. Deve-se restaurar a situação originária, de molde que o particular não arque com encargos mais onerosos e perceba a remuneração originariamente prevista. Ampliados os encargos, deve-se ampliar proporcionalmente a remuneração”<sup>4</sup>*

A questão suscitada, apesar da importância do registro, é estranha e desvinculada desta causa – até porque é preciso verificar até que ponto seriam imprevisíveis os “encargos” (constitucionalmente assegurados) em questão, discussão que estenderia, desnecessariamente, a argumentação. Com efeito, caso tenha lugar, a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão referentes à prestação do serviço de transporte coletivo de passageiros, em São Gonçalo, dar-se-á em relação jurídica distinta, entre os concessionários e o Poder Concedente, em que pode não haver pretensão resistida e, assim, lide, como na presente causa.

Nesse sentido, ou seja, no da independência desta relação jurídico-processual com eventual pretensão de recomposição daquele equilíbrio, por força do impacto financeiro da decisão que deste Juízo se espera, é a lição de **Diógenes Gasparini**:

---

<sup>4</sup> **Marçal Justen Filho**, *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 8ª ed., São Paulo: Dialética, 2001, p. 556

**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA  
NÚCLEO ANGRA DOS REIS**

MEIO AMBIENTE – CIDADANIA - CONSUMIDOR  
Angra dos Reis, Mangaratiba, Paraty

*"A revisão do contrato administrativo para restaurar a composição econômica inicialmente estabelecida pelas partes, tornada irreal ante a ocorrência da circunstância extraordinária e imprevisível, deve ser requerida administrativamente"<sup>5</sup>.*

**V. EFETIVIDADE DO PROCESSO E NECESSIDADE DE  
ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA**

O Processo Civil é atualmente dotado de regras que atentam para a necessária efetividade do processo, que sempre luta contra o tempo para alcançar, por sua vez, a efetividade dos direitos que nele são discutidos.

Nesse sentido, todos os requisitos que justificam a antecipação dos efeitos da tutela se fazem presente na hipótese fática subjacente a esta demanda. Com efeito, o *fumus boni juris* da pretensão deriva da argumentação acima, que busca seu alicerce e solidez nas normas da Constituição e da Lei Orgânica, no direito constitucional pátrio e na jurisprudência dos Tribunais Superiores.

De outra parte, o *periculum in mora* a que se depara a prestação jurisdicional diante da sempre longa dilação processual consiste na diária e reiterada humilhação a que estão sujeitos os grupos de pessoas que mais dependem da atenção estatal com relação, entre outras prestações, ao serviço de transporte coletivo de qualidade. Diariamente, como deixou claro as investigações, esses grupos estão tendo seu direito à **gratuidade** nos transportes coletivos municipais violado por parte da injusta e ilegítima recusa das empresas concessionárias deste serviço público, assim como da **conduta negligente do Município em se omitir em suas obrigação legal de fiscalizar o serviço público concedido**, tendo também a sociedade seu direito violado em razão da **má prestação do serviço** público concedido,

<sup>5</sup> *Direito Administrativo*, 6ª ed., São Paulo: Saraiva, 2001, p. 552.

**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA  
NÚCLEO ANGRA DOS REIS**

MEIO AMBIENTE – CIDADANIA - CONSUMIDOR  
Angra dos Reis, Mangaratiba, Paraty

bem como em razão das delegações de serviço de transporte alternativo ***sem a realização de prévia licitação.***

Por outro lado, aguardar o trânsito em julgado da decisão final para só então dar início ao processo de seleção dos delegatários do serviço representará uma inegável premiação aos atuais prestadores, já beneficiados ao longo das últimas décadas pelo modo pessoal de condução do assunto pelo Município-réu, bem como manter-se a ilegalidade do ato sob o crivo do Poder Judiciário.

Ademais, decidir de forma contrária seria conceder aos réus permissão para violação das regras constitucionais, legais e contratuais ao exercer e permitir e que se exerça de forma precária a prestação de transporte coletivo através de ônibus e micro-ônibus, violando o princípio da prestação do serviço adequado, ao trafegar com veículos sucateados desrespeitando os horários definidos pelo Poder Público.

Este quadro insólito pode ser facilmente evitado através do ***deferimento da antecipação da tutela final pretendida*** em todos os seus termos, evitando-se sejam mantidas as outorgas novas delegadas sem licitação e determinando-se à Administração Municipal que inicie imediatamente os trabalhos e estudos necessários à realização do certame destinado à escolha dos novos delegatários, garantindo-se, enfim, celeridade e economicidade quanto ao momento da adjudicação da prestação do serviço delegado.

Não há que se falar em irreversibilidade do provimento aqui perseguido tendo em conta que, de acordo com a jurisprudência já pacificada do Supremo Tribunal Federal, o licitante vencedor do certame não ostenta qualquer direito subjetivo à celebração do contrato administrativo (RE nº 107552-0, 2ª T., Rel. Min. Francisco Rezek, DJU 5.6.87), devendo observar-se quanto a ele, apenas, o direito de preferência sobre os demais:

**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA  
NÚCLEO ANGRA DOS REIS**

MEIO AMBIENTE – CIDADANIA - CONSUMIDOR  
Angra dos Reis, Mangaratiba, Paraty

*"Vimos anteriormente que o contrato administrativo exige licitação prévia, só dispensada, dispensável ou inexigível nos casos expressamente previstos em lei, e que constitui uma de suas peculiaridades, de caráter externo (cf. item I deste capítulo). **Assim, a licitação é o antecedente necessário do contrato administrativo; o contrato é o conseqüente lógico da licitação. Mas esta, observa-se, é apenas um procedimento administrativo preparatório do futuro ajuste, de modo que não confere ao vencedor nenhum direito ao contrato, apenas uma expectativa de direito. Realmente, concluída a licitação, não fica a Administração obrigada a celebrar o contrato, mas, se o fizer, há de ser com o proponente vencedor.**" (Hely Lopes Meirelles, "Direito Administrativo Brasileiro". 25.<sup>a</sup> edição atualizada por EURICO DE ANDRADE AZEVEDO, DÉLCIO BALESTERO ALEIXO e JOSÉ EMMANUEL BURLE FILHO. p. 254. São Paulo: Malheiros Editores, 2000) – grifamos.*

Por estas razões, requer o Ministério Público, com fundamento no art. 273 do Código de Processo Civil e art. 12, *caput*, da Lei 7.347/85, seja deferida medida liminar, **inaudita altera parte**, para se determinar:

1. Ao Município-Réu que confeccione e forneça os passes livres aos portadores de deficiência motora, sensorial, mental e aos pacientes de patologia do tipo tuberculose, hanseníase, renal e HIV, enquanto em tratamento, assim como aos seus respectivos acompanhantes, sendo que, com relação aos portadores de deficiência motora, sensorial ou mental, emita os passes sem qualquer exigência de comprovação, assim como registro no documento, referente a tratamento ou assistência, admitindo-se a comprovação da deficiência do beneficiário por qualquer meio probatório médico. Requer, ainda, seja cominada multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) por cada passe recusado em desobediência à liminar, assim como advertida a autoridade competente quanto a possível responsabilização por ato de improbidade administrativa no caso de descumprimento da ordem;

**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA  
NÚCLEO ANGRA DOS REIS**

MEIO AMBIENTE – CIDADANIA - CONSUMIDOR  
Angra dos Reis, Mangaratiba, Paraty

2. À Colitur que admita *incontinenti*, sem causar embaraços, o transporte gratuito, em qualquer tipo de ônibus (convencional, micro-ônibus ou qualquer outro que venha integrar suas frotas), de **(i)** maiores de sessenta e cinco anos de idade, mediante apresentação de documento de identidade oficial; **(ii)** pessoas portadoras de deficiência motora, sensorial ou mental, assim como a seus acompanhantes, mediante apresentação do passe livre a ser fornecido pelo Município de Paraty, independentemente de qualquer tratamento médico; **(iii)** pessoas pacientes de patologia do tipo tuberculose, hanseníase, renal e HIV, enquanto em tratamento, assim como a seu acompanhante, mediante apresentação do passe livre a ser fornecido pelo Município Paraty. Requer, ainda, seja cominada multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) por cada descumprimento da liminar;

3. À Colitur que obedeça rigorosamente os horários de saída dos veículos que realizam transporte coletivo de passageiros, ficando proibida a saída dos mesmos antes dos horários determinados;

4. Ao Município Réu que se abstenha de delegar o serviço público de transporte coletivo municipal de passageiros por vans, kombis e similares senão após prévio procedimento licitatório, suspendendo-se todos os atos de delegação a partir de 1988 que foram conferidos sem licitação, determinando-se, ainda, à Administração Municipal, que inicie imediatamente os trabalhos e estudos necessários à realização do certame destinado à escolha dos novos delegatários, garantindo-se, enfim, celeridade e economicidade quanto ao momento da adjudicação da prestação do serviço público delegado.

**VI. DOS PEDIDOS**

1. Requer o Ministério Público seja confirmada a liminar concedida para que produza seus efeitos em caráter em definitivo;

**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA  
NÚCLEO ANGRA DOS REIS**

MEIO AMBIENTE – CIDADANIA - CONSUMIDOR  
Angra dos Reis, Mangaratiba, Paraty

2. A citação dos demandados para, querendo, apresentem contestação dentro do prazo legal, aproveitando-se o mesmo ato para intimá-los da decisão liminar concedida;

3. Seja declarada a nulidade de todos os instrumentos delegatários outorgados pelo Município de Paraty para a exploração do transporte alternativo de passageiros sem observância do procedimento licitatório previsto em lei;

4. Seja o Município de Paraty condenado à *obrigação de fazer* consistente em realizar, em prazo a ser razoavelmente fixado por esse Juízo, a necessária licitação, para fins de delegação dos serviços públicos de transporte alternativo municipal de passageiros por veículos de baixa capacidade (denominado "transporte alternativo"), de todas as linhas atualmente em operação e daquelas cuja criação se mostre necessária, respeitados os limites de sua competência territorial e o que determinam as Leis nº 8.666/93 e 8.987/95. Fica ressalvada, por evidente, a possibilidade de prestação direta de tais serviços pelo Município-réu;

5. A condenação do Município Réu, em razão da omissão na fiscalização do serviço concedido, o que vem causando prejuízos à população de Paraty que se vê obrigada a se utilizar de um serviço ineficiente, ao pagamento de indenização, cujo valor fixado por este D. Juízo deverá ser revertido ao FECAM, conforme previsto no artigo 13 da Lei 7.347/83, em razão de ser o único existente para recebimento de indenizações por violação de direitos difusos no âmbito do Estado do Rio de Janeiro;

6. Seja a Colitur condenada a manter a prestação do serviço público de transporte de passageiro de forma adequada, entendendo-se como "serviço adequado" aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço;

**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA  
NÚCLEO ANGRA DOS REIS**

MEIO AMBIENTE – CIDADANIA - CONSUMIDOR  
Angra dos Reis, Mangaratiba, Paraty

7. A condenação dos Réus ao pagamento das despesas processuais e honorários sucumbenciais, fixados à razão de 20% sobre o valor da causa, sendo estes recolhidos ao Fundo Especial do Ministério Público, na forma da Lei Estadual no 2.819/97, regulamentada pela Resolução GPGJ no 801/98.

O Ministério Público receberá os autos, para intimação pessoal, nos termos do art. 236, §2º do CPC, na Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Angra dos Reis, com endereço na Rua Coronel Carvalho, nº 465, 4º andar, Centro, Angra dos Reis.

O Ministério Público postula pela produção de prova documental superveniente, testemunhal, depoimento pessoal dos réus e pericial.

Atribui-se à causa o valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil Reais), estritamente para os fins do art. 258 do CPC, em razão do valor inestimável do dano perpetrado à sociedade.

Quanto às custas, goza o *Parquet* de isenção legal, nos termos do art. 18 da Lei nº 7.347/85.

Angra dos Reis, 24 de agosto de 2006

*Patrícia Gabai Venancio*  
*Promotora de Justiça*