



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

---

---

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

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**, por sua Procuradora Distrital dos Direitos do Cidadão e Promotores de Justiça abaixo assinados, com base nos arts. 127, *caput*, e 129, inciso III, da Constituição da República; arts. 5º, inciso II, alíneas “a” e “b”, e 6º, incisos VII, alínea “b”, XIV, alínea “f”, da Lei Complementar nº 75/93; e arts. 1º, inciso IV, e 5º, da Lei nº 7.347/85, vem, perante Vossa Excelência, propor

**ACÇÃO CIVIL PÚBLICA,**  
**COM PEDIDO DE LIMINAR,**

contra as seguintes pessoas jurídicas de direito público e empresas privadas de transporte público coletivo, do Distrito Federal:

1 – **DISTRITO FEDERAL**, pessoa jurídica de direito público interno, representado pelo Procurador-Geral do Distrito Federal, a ser localizado no SAIN, projeção A, Edifício-sede da Procuradoria Geral, Brasília(DF);



2 – **DFTRANS**, autarquia vinculada à Secretaria de Transportes do DF, criada como sucessora do antigo DMTU pelo Dec. 23.902/03;

3 – **VIPLAN** – Viação Planalto LTDA. inscrita no CNPJ sob o nº 00.091.702/0001-28, estabelecida no SGCV Sul, Conjuntos 07/08, SIA Sul, Guará-DF, Cep 71215-100.

4 – **VIAÇÃO VALMIR AMARAL/VIVA BRASÍLIA**, inscrita no CNPJ nº 37.162.849/0001-71, com sede na SGCV Sul, lote 3, Guará/DF, podendo também ser localizada na Área Especial nº 11, lote 5, Sobradinho/DF,

5 – **RÁPIDO BRASÍLIA TRANSPORTES E TURISMO LTDA**, inscrita no CNPJ nº 01.907.174/0001-03, situada no SGCV Sul, parte s/n, lote “O”, Guará/DF,

6- **EXPRESSO SÃO JOSÉ LTDA.**, inscrita no CNPJ sob o n. localizada na Quadra 115/116, Setor de Garagens e Terminal, Área Especial, Recanto das Emas/DF;

7 – **VIAÇÃO PLANETA**, inscrita no CNPJ nº 00.019.703/0001-61, situada no SGCV Sul, Lote 18, Guará-DF, Cep. 71215-100

8. **VIAÇÃO SATÉLITE LTDA.**, inscrita no CNPJ sob o n. 38.059.747/0001-98, localizada na SGCV/Sul, Lote 18, Brasília/DF;

9. **EXPRESSO RIACHO GRANDE LTDA**, inscrita no CNPJ sob o n..02.889.231/0001-23, com sede na Quadra 115, Zona de Uso Disciplinado, Área para Terminal Rodoviário, Recanto das Emas (DF).



pelos fundamentos de fato e de direito adiante descritos.

## **I – SÍNTESE DOS FATOS**

O direito ao passe estudantil foi instituído pelo art. 336, § 2º, da Lei Orgânica do Distrito Federal, que, com a nova redação dada pela Emenda nº 5, de 31/05/96, assim dispõe, *verbis*:

§2º A lei disporá sobre isenção ou redução de pagamento de tarifa do serviço de transportes públicos coletivos para estudantes do ensino superior, médio e fundamental da área rural e urbana do Distrito Federal, inclusive a alunos de cursos técnicos e profissionalizantes com carga horária igual ou superior a duzentas horas-aula, reconhecidos pela Fundação Educacional do Distrito Federal ou pelo Ministério da Educação e Cultura, e a alunos de faculdades teológicas ou instituições equivalentes.

O passe estudantil consiste em um desconto de 2/3 sobre o preço das passagens de ônibus conferido aos estudantes da área urbana, regularmente matriculados no Distrito Federal. Existe como meio de facilitar o acesso dos estudantes aos estabelecimentos de ensino, sendo, portanto, de fundamental importância, sobretudo para aqueles que não têm condições de pagar pelo preço integral da passagem do transporte público.

A comercialização dos passes ficava a cargo do BRB, nos termos do art. 22, II, da Lei Distrital 239/92. Passou para as empresas concessionárias de transporte coletivo, por determinação da LD 2.370/99, com redação da LD 2.462/99.

A pretexto de regulamentar a Lei de regência, sobreveio do Decreto 22.510, de 25/10/01 (alterado pelo Dec. 23.914/03), que estabeleceu penalidades, de forma gradativa, para os beneficiários que infringissem as regras de utilização do passe estudantil. Foi além e, no parágrafo único de seu art. 16, **atribuiu às próprias empresas concessionárias a aplicação das penalidades.**

O referido dispositivo acabou por ensejar atitudes arbitrárias por parte das empresas operadoras, que, munidas de tal poder, vêm suspendendo o benefício de forma



indevida, sendo causa de inúmeras representações por parte de estudantes e seus responsáveis. De fato, tem chegado, nos últimos dois anos, um sem número de reclamações às Promotorias de Defesa do Consumidor, Promotorias de Defesa da Educação e Procuradoria Distrital dos Direitos do Cidadão.

Além de as suspensões terem sido aplicadas de forma indevida, na medida em que não obedeceram ao disposto no Decreto, muitas das justificativas alegadas pelas empresas não foram confirmadas por muitos dos estudantes, que afirmam não terem feito uso irregular do benefício, mesmo porque sua suspensão acaba por inviabilizar-lhes o deslocamento à escola.

Na Representação nº 000897/03-5, por exemplo, que deu ensejo à abertura do Procedimento de Investigação Preliminar nº 08190.016483/04-38, Patrícia Aparecida Cândida dos Santos relata que na primeira ocorrência não recebeu advertência, e o benefício foi logo suspenso por 30 dias. A Empresa VIPLAN alegou que ela teria usado mais de quatro vales em um dia, o que a representante garante não ter acontecido.

Em situação semelhante encontra-se grande parte dos representantes. O estudante Clecio Lima de Moura, na Representação 08190.014169/05-83, relatou que sua autorização para aquisição de passes estudantis foi suspensa pela Viação Planeta por 60 dias sob o argumento de esses terem sido utilizados em número superior ao permitido, o que ele garante não ter acontecido, visto serem os passes meio necessário para sua locomoção.

No Registro de Atendimento 223/05 – 1a. PROEDUC, juntado aos autos do PIP 08190.014667/03-19, Josefa Aparecida, mãe de Cláudio Gleiston Galvão, relatou, em síntese, que a empresa SÃO JOSÉ suspendeu a venda dos passes a seu filho pelo prazo de 60 (sessenta) dias, sob alegação de uso de mais de quatro passes por dia sem que tenha aplicado qualquer advertência anterior.

No mesmo sentido é o Registro de Atendimento 225/05 – 1a. PROEDUC (PIP 08190.014667/03-19), em que Maria José Rodrigues Ferreira, mãe da aluna Eline Rodrigue Souto, formaliza reclamação contra a empresa RIACHO GRANDE por suspensão indevida da venda dos passes estudantis.



Vejam-se, também, os documentos relativamente à aluna Janaína Maria Xavier, cuja tela do sistema informatizado da empresa VIPLAN, do período 01/01/2003 a 30/06/2003, aponta um único uso indevido de passes no período, ocorrido no dia 12 de junho de 2003 (6 passes no mesmo dia), o que demonstra, de forma inequívoca, que referida empresa tem aplicado, de imediato, a sanção de suspensão dos passes, em total afronta à legislação de regência da matéria.

Já os documentos relativamente a Leonardo da Silva Mendes, evidenciam que referido estudante utilizou indevidamente os passes estudantis uma única vez, em 10 de junho de 2003, (cinco passes) e, não obstante isso, teve o benefício suspenso de imediato pela empresa VILPLAN, sem anterior advertência.

Em depoimento ao Ministério Público, Adonis Ribeiro Gonçalves, servidor da Secretaria de Transportes do Distrito Federal, declarou acerca dos trabalhos de fiscalização realizados nas empresas que operam os passes estudantis:

*“... Que foram verificadas as fichas cadastrais dos usuários, o cadastro informatizado, em que foi simulada a geração de uma habilitação de usuário; **Que também foi examinada a forma de controle da quantidade de passes estudantis diariamente utilizada por cada aluno; Que não foram realizadas entrevistas com usuários em razão de ser período de férias escolares; Que foram solicitadas cópias dos relatórios gerados para controle da utilização dos passes, bem assim cópia das notificações que teriam utilizado indevidamente os passes; Que tais notificações referem-se às advertências escritas e suspensão dos passes; (...)** **Que nas empresas VIPLAN/CONDOR/LOTAXI e PLANETA/SATÉLITE não foi apresentada comprovação das advertências escritas, conforme determina a legislação em vigor;...**”*

Não é difícil perceber a verdadeira causa do problema. Em seu afã arrecadatório, melhor para a empresa privada que o estudante não se utilize do benefício, pagando integralmente pela passagem. E o referido dispositivo do Dec. 22.510/01 conferiu, às concessionárias de transporte coletivo, poderes de fiscalização e aplicação de penalidades, em relação ao benefício concedido por lei aos estudantes.



Ora, tais poderes dizem com o poder de polícia da administração. São indelegáveis, máxime em favor das empresas que têm nítido interesse em aplicar as sanções.

Verifica-se, destarte, a necessidade de medidas imediatas para sanar tal situação, tendo em vista a importância dos passes estudantis e a arbitrariedade com que as empresas operadoras vêm suspendendo o benefício. Contra a ilícita delegação do poder de polícia conferido a empresas privadas pelo Decreto 22.510/2001, move-se esta ação civil pública.

## **II – DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Entre as atribuições do Ministério Público, constitucionalmente previstas, estão a “*defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*” (artigo 127) e a promoção do inquérito civil e da ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (artigo 129, III). A legitimidade do Ministério Público para a propositura desta ação civil pública emerge ainda do art. 11 da LC 75/93, que atribui ao Procurador Distrital dos Direitos do Cidadão a defesa de seus direitos constitucionais com vistas à garantia do seu efetivo respeito pelos Poderes Públicos e pelos prestadores de serviços de relevância pública e também do artigo 82 do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90) e dos arts. 5º e 21 da Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85).

*In casu*, cuida-se da defesa do direito dos alunos à utilização do benefício do passe estudantil segundo os preceitos legais que regem a matéria, direito esse que está sendo violado pelas atitudes arbitrárias das empresas-rés, conforme se verá adiante. Trata-se, portanto, da defesa de interesses transindividuais, à qual, pela sua inquestionável significância, legitima-se o Ministério Público.

São, com efeito, evidentes as implicações no direito à educação, à prestação de serviço público essencial e ao resguardo dos princípios que regem a Administração Pública.



Nessa linha, já decidiu esse eg. TJDFT, conforme demonstra a seguinte ementa:

PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - DEFESA DE DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS: PASSE ESCOLAR PARA ALUNOS DA ZONA URBANA E GRATUIDADE DE TRANSPORTE PARA ALUNOS DA ZONA RURAL (LEI DISTRITAL 239, ART. 21, I E II) - LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO.

1 - A legitimidade ativa do Ministério Público, advém como instituição da Carta Magna de rotina ou de imposições legais.

1.1 - O Legislador de rotina conferiu ao Ministério Público legitimação para atuar com parte nas demandas em que a esfera de interesses se constitui interesse da própria coletividade.

1.2.- Os interesses individuais dos alunos urbanos ou rurais em obteremos benefícios de educação ou de gratuidade de transporte escolar transcendem a esfera de interesses individuais, pois a educação é direito de todos e obrigação do Estado.

(grifou-se)

1.3- O Ensino Supletivo ministrado aos de faixa etária superada constituem ensino livre, mas de fiscalização do Governo no que diz respeito à aprendizagem e qualificação ou habilitação.

1.4.- O conceito de curso técnico e profissionalizante diz respeito ao ensino nacional e não a conceitos locais de burocratas de órgãos não-educacionais.

2- Cabe ao juiz interpretar as normas com os conceitos de época em que foram emitidos e sempre atualizados às contingências atuais.

2.1.- A Ação Civil Pública é um conjunto de normas processuais que visam garantir à sociedade o cumprimento de leis, cuja efetividade é mais importante do que a cômoda posição de analista jurídico da legitimação. Enquanto se discute, sibilamente, a capacidade de estar em juízo, considerável leva da sociedade se encontra à margem dos benefícios preconizados pelo legislador. Esta ação-omissão é de difícil reparo àqueles que nada têm a não ser o próbrio corpo e sua ignorância

2.2 - Transferir para esses segregados a iniciativa da salvaguarda de seus direitos é não dar à sociedade política a satisfatória justiça que todos almejam.

#### **Decisão**

Conhecer. Dar provimento. Unânime.

(TJDFT, Apelação Cível nº 3538295/DF, Acórdão nº 84199, decisão de 28/3/1996, Relator Des. JOÃO MARIOSA, DJU de 15/5/96, pág. 7341)

Citem-se, com o intuito de encerrar qualquer dúvida quanto à legitimidade do Parquet, julgados do E. STF:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROMOVER AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM DEFESA DOS INTERESSES DIFUSOS, COLETIVOS E HOMOGÊNEOS. MENSALIDADES ESCOLARES: CAPACIDADE POSTULATÓRIA DO PARQUET PARA DISCUTI-LAS EM JUÍZO.

1.A Constituição Federal confere relevo ao Ministério Público como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa



da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127).

2. Por isso mesmo detém o Ministério Público capacidade postulatória, não só para a abertura do inquérito civil, da ação penal pública e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, mas também de outros interesses difusos e coletivos (CF, art. 129, I e III).

3. Interesses difusos são aqueles que abrangem número indeterminado de pessoas unidas pelas mesmas circunstâncias de fato e coletivos aqueles pertencentes a grupos, categorias ou classes de pessoas determináveis, ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base.

3.1. A indeterminidade é a característica fundamental dos interesses difusos e a determinidade a daqueles interesses que envolvem os coletivos.

4. Direitos ou interesses homogêneos são os que têm a mesma origem comum (art. 81, III, da Lei n 8.078, de 11 de setembro de 1990), constituindo-se em subespécie de direitos coletivos.

4.1. Quer se afirme interesses coletivos ou particularmente interesses homogêneos, stricto sensu, ambos estão cingidos a uma mesma base jurídica, sendo coletivos, explicitamente dizendo, porque são relativos a grupos, categorias ou classes de pessoas, que conquanto digam respeito às pessoas isoladamente, não se classificam como direitos individuais para o fim de ser vedada a sua defesa em ação civil pública, porque sua concepção finalística destina-se à proteção desses grupos, categorias ou classe de pessoas.

5. As chamadas mensalidades escolares, quando abusivas ou ilegais, podem ser impugnadas por via de ação civil pública, a requerimento do Órgão do Ministério Público, pois ainda que sejam interesses homogêneos de origem comum, são subespécies de interesses coletivos, tutelados pelo Estado por esse meio processual como dispõe o artigo 129, inciso III, da Constituição Federal.

5.1. Cuidando-se de tema ligado à educação, amparada constitucionalmente como dever do Estado e obrigação de todos (CF, art. 205), está o Ministério Público investido da capacidade postulatória, patente a legitimidade ad causam, quando o bem que se busca resguardar se insere na órbita dos interesses coletivos, em segmento de extrema delicadeza e de conteúdo social tal que, acima de tudo, recomenda-se o abrigo estatal. (grifou-se)

Recurso extraordinário conhecido e provido para, afastada a alegada ilegitimidade do Ministério Público, com vistas à defesa dos interesses de uma coletividade, determinar a remessa dos autos ao Tribunal de origem, para prosseguir no julgamento da ação.

(RE nº 163.221/SP, Pleno, decisão de 26/2/97, Relator Min. MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 29/6/01, pág. 55).

(No mesmo sentido, o recente RE 332.545-1/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes)

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. LEGITIMIDADE PARA PROMOVER AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM DEFESA DOS INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS. MENSALIDADES ESCOLARES. ADEQUAÇÃO ÀS NORMAS DE REAJUSTE FIXADAS PELO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. ART. 129, III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária do dia 26 de fevereiro de 1997, no julgamento do RE 163.231-3, de que foi Relator o eminente Ministro Maurício Corrêa, concluiu pela legitimidade ativa do Ministério





Público para promover ação civil pública com vistas à defesa dos interesses coletivos. Recurso extraordinário conhecido e provido.  
(RE 190976/SP Relator (a): Min. ILMAR GALVÃO DJ:06-02-98 )

No que tange à defesa da Administração Pública – já que se cuida de obstar a indevida delegação de poder de polícia –, seria ocioso aludir ao remansoso entendimento doutrinário e jurisprudencial, em voz uníssona a legitimar a atuação do Ministério Público.

### **III – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

De início, a Lei Distrital n° 239/92 estabelecia que a aquisição dos passes estudantis deveria ser feita nas agências do BRB (art. 22, inciso II, e art. 26). Veio a ser modificada, no particular (art. 26), pela LD 286/92, até que a LD 2.462/99 alterou essa regra (mediante alteração da LD 2.370/99, que versava situação provisória), instituindo que a aquisição dos passes seria feita nos postos de venda mantidos pelas próprias empresas operadoras de transporte coletivo do Distrito Federal (artigo 22, inciso II).

Sobreveio o Decreto 22.510/01, alterado pelo Decreto n° 23.914 de julho de 2003, que dispõe acerca da regulamentação da Lei n° 2.462/99 e atualmente disciplina a venda e a utilização de passes estudantis no *Serviço Convencional do Sistema de Transporte Público Coletivo no Distrito Federal*. O Decreto prevê, entre outros elementos, as regras a serem cumpridas pelos estudantes na aquisição e utilização do benefício e as penalidades às quais estarão sujeitos os usuários.

Diz o art. 16 do Dec. 22.510/01 (com redação dada pelo Dec. 23.914/03):

Art 16 - A infração ao disposto neste Decreto sujeitará o beneficiário do passe estudantil às seguintes penalidades:

I - advertência escrita, na primeira ocorrência;

II - suspensão do benefício por 60 (sessenta) dias, na segunda ocorrência;

III - suspensão do benefício pelo resto do semestre letivo, na terceira ocorrência.

V- fica suprimido o inciso IV do artigo 16.



Parágrafo único - As penalidades de que trata este artigo serão aplicadas pela empresa que houver vendido os passes objeto da infração.

Como se vê, o parágrafo único do transcrito art. 16 outorga às empresas o poder de aplicar as penalidades aos beneficiários do passe. Ora, o atributo de fiscalizar e aplicar penalidades, entre as quais a de suspensão mesma do benefício, configura hipótese de poder de polícia do Estado, que não pode ser delegado ao particular.

A noção primeira de poder de polícia diz com restrições impostas, pela Administração, aos particulares, em nome do bem comum. Não obstante, insere-se também no poder de polícia do Estado a fiscalização da prestação de seus próprios serviços (serviços públicos), quando outorgados aos particulares (nesse sentido, STJ: RMS 582/SP – 2ª Turma – DJ: 11/11/91).

A Lei, com efeito, considera poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente, entre outros, **ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público** (art. 78 do CTN).

Como diz Celso Antônio Bandeira de Mello, “*em certos casos legalmente previstos, a atuação dos administrados dependerá de prévia outorga pela Administração de licenças, permissões, autorizações, cuja expedição só será feita depois que a Administração se certificar de que os interessados em desempenhá-la preenchem as condições legais para tanto (...) Além disto, para cumprir tais encargos a Administração fiscaliza, isto é, inspeciona, tanto o exercício destas atividades que dependeram de prévia manifestação administrativa (...) quanto de atividades que não dependem destas manifestações*” (Curso de Direito Administrativo, Malheiros, 13ª ed., XIII- 9 e 10, negritos nossos).

Ou, nas palavras de José Cretella Júnior: “*Por isso é que se concede à Administração pública a faculdade de impor sanções administrativas por faltas e*



*contravenções praticadas pelos seus administrados, a juízo da própria autoridade pública, desde que a lei não o proíba, na sua função disciplinar de zelar pelo cumprimento das normas regulamentares de seus serviços públicos ou de utilidade pública” (Tratado de Direito Administrativo, vol. V – Polícia Administrativa, Forense, 1ª ed., n. 155, negritos nossos).*

De ver-se que **o direito ao passe – além de conjugar-se à prestação de serviço público de caráter essencial – configura, por si mesmo, direito público subjetivo** do estudante, oponível contra o Estado. Direito público subjetivo, como visto, previsto na Lei Orgânica e em leis distritais, ligado, ainda, ao resguardo fundamental do acesso à educação (cf. art. 205 da Constituição da República).

Acorre-se, mais uma vez, à lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, acerca do Poder de Polícia: *“Através da Constituição e das leis os cidadãos recebem uma série de direitos. Cumpre, todavia, que o seu exercício seja compatível com o bem-estar social.”* (op. cit., p. 684).

Não se nega que o estudante deva ser apenado, quando venha a utilizar-se dos passes de maneira indevida. Afinal, como visto, o exercício dos direitos reconhecidos deve ser compatível com a ordem jurídica. O poder de fiscalizá-los e aplicar penalidades, contudo, é do Estado.

Note-se que **o direito ao passe, embora ligado à fruição do serviço público de transporte coletivo, é distinto da relação contratual entre o estudante e a empresa concessionária**. Uma coisa é a atuação da empresa, ao fornecer o serviço que lhe fora delegado pelo Estado, fazendo-o de forma contratual (contratos individuais de transporte com cada qual dos usuários). Outra coisa, distinta, é o benefício legal da redução da tarifa, por intermédio do passe estudantil.

O direito ao passe não tem índole contratual. Repita-se: configura direito público subjetivo do estudante.



Como condicionar a fruição desse direito à fiscalização de empresas privadas, conferindo-lhes poder de aplicar penalidades? Como cediço, o poder de polícia é indelegável. A “*polícia é atuação da autoridade, pois pressupõe o exercício de um poder condicionante de atividades alheias, garantido pela coação sob a forma característica da Administração, isto é, por execução prévia*” (Marcelo Caetano, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, Forense, 1ª ed., p. 340). Como admitir, assim, sua delegação ao particular?

Como diz o já referido autor Celso A. B. Mello:

“A restrição à atribuição de atos de polícia a particulares funda-se no corretíssimo entendimento de que **não se lhes pode, ao menos em princípio, cometer o encargo de praticar atos que envolvem o exercício de misteres tipicamente públicos** quando em causa liberdade e propriedade, **porque ofenderiam o equilíbrio entre os particulares em geral, ensejando que uns oficialmente exercem supremacia sobre outros.**”

(*op. cit.*, p. 699, enfatizamos)

No caso sob exame, o desequilíbrio se avulta, eis que as empresas concessionárias, aos quais se atribuiu parcela do poder de polícia, têm interesse econômico direto na fiscalização. Quer dizer: a aplicação de penalidades – como suspensão do benefício – lhes traz vantagem econômica.

Cumprir explicar que, não obstante o benefício seja custeado por todos os usuários do sistema de transporte convencional, já que o desconto é computado nos custos do serviço para efeito de fixação da tarifa, é evidente que as empresas lucram mais quando os estudantes deixam de usufruir do benefício porque, repita-se, este já está previamente computado na tarifa fixada para o serviço.

De modo que **é da Administração do Distrito Federal a função fiscalizar a ocorrência de irregularidades e aplicar as penalidades cabíveis**. A indevida delegação desse poder não encontra amparo em lei, distrital ou federal, nem na Lei Orgânica do Distrito Federal, nem na Constituição da República.



É certo que o art. 28 da Lei Distrital 239/92 estatui: “*Ficam sujeitos a penalidades, na forma da lei, os fraudadores do STPC-DF*”. Daí não se pode admitir, contudo (como fez o impugnado art. 16 do Dec. 22.510/01), que a fiscalização e aplicação de penalidades sejam promovidas pelas empresas concessionárias.

Também não basta – para legitimar a flagrante irregularidade – a previsão de controle das empresas pelo Poder concedente, ou a possibilidade de recurso ao órgão público, pelo prejudicado, contra a penalidade imposta pela concessionária. Evidente que não se pode delegar poder fiscalizatório ao particular, sob justificativa da impossibilidade de fiscalização do exercício desse poder. Aliás, pelos elementos colhidos ao longo das investigações do Ministério Público, as autuações lavradas contra as empresas de ônibus por infração à legislação que rege o passe estudantil não foram transformadas em processos destinados à cobrança das multas, e que parte dessas autuações nem sequer chegou a ser cadastrada no sistema informatizado.

Nestes termos, impende obstar o exercício dessas atribuições – de fiscalizar e impor penalidades – pelas empresas rés, concessionárias do serviço de transporte público coletivo do Distrito Federal.

#### **IV – DA REPARAÇÃO DOS DANOS**

Nos termos do art. 16 do Dec. 22.510/01 (com redação do Dec. 23.914/03), as penalidades devem obedecer a determinada gradação:

- a) advertência escrita, na primeira ocorrência;
- b) suspensão do benefício por sessenta dias, na segunda ocorrência;
- c) suspensão do benefício pelo resto do semestre letivo, na terceira ocorrência.



Nem poderia ser diferente, por imperativo legal e constitucional de obediência ao devido processo legal e à proporcionalidade, quando da restrição de direitos pelo Estado.

Abstraindo-se a flagrante ilegalidade do poder de polícia conferido às empresas para aplicar sanções e julgar recursos interpostos pelos alunos, certo é que nem mesmo assim as empresas têm cumprido a legislação que exige advertência escrita por ocasião da primeira infração, aplicando, desde a primeira vez, a pena máxima de suspensão. Inúmeras reclamações formuladas pelos usuários do sistema de passes estudantis nos últimos dois anos e depoimentos prestados por pais, alunos, servidores do DFTRANS e representantes das empresas de ônibus nos autos do Procedimento de Investigação Preliminar n. 08190.014667/03-19, até então em tramitação na 1ª PROEDUC, demonstram a ocorrência sistemática dessas irregularidades.

A isso se soma outro problema: a inviabilidade prática de sucesso nos recursos eventualmente interpostos pelo estudante. A conduta das empresas-rés revela a transferência do ônus da prova aos estudantes, na medida em que compete a estes encontrar meios para provar eventual erro por parte daquelas. Assim, os usuários perdem o direito ao benefício sem possibilidade de defesa, visto que as empresas suspendem o direito à aquisição de novos passes mediante simples alegação de que os estudantes fizeram uso irregular de seu direito. E estes, por sua vez, vêm-se na contingência de produzir prova praticamente impossível: a de que o uso foi regular.

A alegação das empresas operadoras para suspender o direito ao uso do passe estudantil é o uso irregular do benefício, compreendendo, entre outros casos, a utilização em horários diversos e a utilização de mais de quatro passes por dia (argumento mais freqüente).

Na prática, porém, tem-se verificado que, ante o relatório do cobrador indicando uso de mais de quatro passes diários, a empresa tem, de imediato, aplicado a suspensão do aluno por sessenta dias, o que, no mais das vezes, representa óbice insuperável à freqüência à escola, haja vista que, de maneira geral, as famílias não têm como arcar com o custo integral das passagens.



Os relatórios apresentados pelas empresas de ônibus, comprobatórios, por exemplo, da utilização de mais de quatro passes num mesmo dia, não permitem verificar, com precisão, se houve ou não efetiva utilização de mais de quatro passes no mesmo dia por determinado aluno.

Recai-se, mais uma vez, na raiz do problema: conferirem-se, a particulares, atributos próprios do Estado: fiscalização, aplicação de penalidades, julgamento de recursos, presunção de legitimidade. Pior, repita-se: a particulares que têm interesse direto no objeto da fiscalização.

De todo modo, mesmo sob a ótica contratual (equivocada, consoante demonstrado no tópico anterior), considerando a disparidade referente aos instrumentos disponíveis aos estudantes e às empresas, deve competir a estas o ônus de provar irregularidades na utilização do benefício. Nesse sentido, já decidiu a i. Turma Recursal do DF:

CIVIL.CONSUMIDOR. TRANSPORTE PÚBLICO. PASSE ESTUDANTIL. SUSPENSÃO. IREGULARIDADE NA UTILIZAÇÃO. PROVAS. INEXISTÊNCIA. ATO ILÍCITO. PREJUÍZO. RESSARCIMENTO. VALOR. PROCEDÊNCIA. 1. A UTILIZAÇÃO DE MAIS DE 04 (QUATRO) PASSES POR DIA É CONSIDERADO UM EXCESSO, UM EXERCÍCIO IRREGULAR DE UM DIREITO, UM DESVIO DE FINALIDADE, UMA VEZ QUE O PASSE ESTUDANTIL É INSTRUMENTO QUE REFLETE O DESEJO EXPRESSO NO ART. 208, DA CARTA MAGNA DE 1988, A FIM DE VIABILIZAR O ENSINO PÚBLICO OBRIGATÓRIO. EM SINTONIA COM ESSE ESPÍRITO, LEI DISTRITAL Nº 239, EM SEU ART. 21, ASSEGURA O BENEFÍCIO DE DESCONTO DE 2/3 (DOIS TERÇOS) DO VALOR INTEGRAL DA TARIFA, QUE, NAS CONDIÇÕES ESTABELECIDAS DEVE SER CONCEDIDO. 2. SUPOSTOS PREJUÍZOS ADVINDOS DE VIOLAÇÃO DE REGRAS PRÉ-ESTABELECIDAS, EXPRESSAS, ACEITAS E BENÉFICAS AO USUÁRIO DE PASSES ESTUDANTIS, NÃO TÊM O CONDÃO DE CONFERIR AO QUE AS TRANSGREDIU RESSARCIMENTO OU INDENIZAÇÃO, MATERIAL OU MORAL, PORQUANTO SERIA IN CASU PRIVILEGIAR SUA PRÓPRIA TORPEZA - TURPITUDINEM SUAM ALLEGANS, NON EST AUDIENDUS. 3. FACE À CONDIÇÃO DE HIPOSSUFICIÊNCIA DO CONSUMIDOR EM RELAÇÃO À EMPRESA DE TRANSPORTE COLETIVO, COMPETE A ESTA EMPRESA DE TRANSPORTE COLETIVO O ÔNUS DE PROVAR A IREGULARIDADE NA UTILIZAÇÃO DOS PASSES ESTUDANTIS. 4. NÃO SE DESINCUMBINDO A EMPRESA DE TAL ÔNUS, REPUTA-SE ILÍCITO O CANCELAMENTO NO FORNECIMENTO DE TAL BENEFÍCIO AO RECORRIDO, UMA VEZ QUE INEXISTIU JUSTA CAUSA PARA A ADOÇÃO DE TAL MEDIDA, DEVENDO A EMPRESA RESSARCIR OS PREJUÍZOS EFETIVAMENTE CAUSADOS AO CONSUMIDOR, VEZ QUE ESTE DEIXOU DE OBTER O DESCONTO A QUE TINHA DIREITO, TENDO QUE ARCAR COM A DIFERENÇA DAÍ RESULTANTE. 5. O RESSARCIMENTO DEVE SER CALCULADO EM FUNÇÃO DO QUE O ESTUDANTE



EFETIVAMENTE OBTEVE, OU SEJA, 2/3 (DOIS TERÇOS) DO VALOR DAS PASSAGENS AS QUAIS TERIA DIREITO NO PERÍODO DE SUSPENSÃO IRREGULAR.

**Decisão**

CONHECER E DAR PROVIMENTO PARCIAL AO RECURSO, SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA, POR UNANIMIDADE.

(TJDFT, Apelação Cível no Juizado Especial nº 20040910056620ACJ DF, Acórdão nº 201340, decisão de 30/09/2004, Relator Des. ALFEU MACHADO, DJU de 04/02/2005 Pág. : 184.

Muitos dos estudantes que acorreram ao Ministério Público acabaram vendo solucionado seu problema. Muitos outros, não. Ademais, há grande parcela de lesados que simplesmente conviveram com os prejuízos.

Cumprido, destarte, reparar-lhes os danos sofridos, seja como cidadãos – que tiveram seu direito público subjetivo malferido –, seja como consumidores do serviço prestado pelas rés.

O art. 6º do Código de Defesa do Consumidor estabelece como direito básico do consumidor a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos (inciso VI).

Cuida-se do mandamento de **reparação integral**. Segundo Nelson Nery Junior (Cód. Civil Anotado, RT, 2ª ed., p. 913), “*A norma prevê a tutela efetiva do patrimônio do consumidor, de sorte que a indenização sempre é integral*”.

Mesmo no direito comum é reconhecido o dever de indenizar, como se vê do Código Civil em vigor, pela prática de atos ilícitos:

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.





Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Desnecessária a comprovação de culpa. Pelo prisma do direito consumerista, como cediço, a responsabilidade do fornecedor é objetiva, seja em relação a vícios do produto ou serviço, seja em relação ao chamado fato do produto ou serviço (arts. 12 e 14 do CDC). De outro lado, a responsabilidade das rés, como prestadoras de serviço público, é também objetiva por imperativo constitucional (art. 37. § 6º, da Lei Maior).

A propósito, eis o parágrafo único do art. 927 do novo Código Civil:

Art. 927. (...)

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

A determinação da extensão dos danos, e correspondente fixação do *quantum debeatur*, deve ficar para a fase de liquidação de sentença, como é próprio das ações coletivas. Nesse sentido, o art. 95 do CDC: “*Em caso de procedência do pedido, a condenação será genérica, fixando a responsabilidade do réu pelos danos causados*”.

## **V – DA LIMINAR**

Os fatos, sobre serem públicos, encontram-se bem delineados na documentação acostada e não ensejam controvérsia.

O art. 12 da Lei 7.347/85 permite ao Juiz conceder mandado liminar sem justificação prévia. Tratando-se de obrigação de não fazer, colhem-se os requisitos no art. 461 do CPC, que, para concessão liminar da tutela, exige relevância do fundamento da demanda e justificado receio de ineficácia do provimento final.



A relevância do fundamento da demanda já foi demonstrada, satisfazendo, inclusive, a exigência de verossimilhança da alegação, prevista no art. 273 do CPC, ou o “*fumus boni iuris*” próprio das medidas cautelares.

Acerca do outro requisito, apropriada a lição de Luiz Guilherme Marinoni:

“A tutela ressarcitória confere ao autor – de lado os casos de reparação do dano na forma específica – um direito de crédito equivalente ao valor do dano sofrido, admitindo a substituição do direito originário por uma soma em dinheiro, ao passo que a inibitória tem por escopo garantir a integridade do direito em si.

... Ora, a tutela inibitória, instrumentalizando-se através de uma ordem que impõe um não-fazer ou um fazer sob pena de multa, volta-se exatamente a evitar a prática, a continuação ou a repetição do ilícito.”  
(*Tutela Específica arts. 461, CPC e 84, CDC; RT, 2ª ed., pp. 82-83*)

A necessidade do provimento liminar, *in casu*, ganha vulto, por isso que se cuida da violação de princípios basilares da Administração, ferindo disposições legais e constitucionais de resguardo do Poder Público. Ora, a continuidade de tais violações dificilmente encontrará satisfação adequada em nível de ressarcimento financeiro, mesmo porque são promovidas também por agentes públicos, atuando em nome do Distrito Federal.

E mais: a indevida suspensão dos passes estudantis faz com que muitos estudantes deixem mesmo de freqüentar as aulas, por não disporem de recursos para arcar com a integralidade da tarifa, o que evidencia prejuízos graves e irreversíveis. É sabido que se inicia novo semestre letivo.

Acerca de liminar em hipótese correlata, envolvendo acesso ao ensino, já decidiu o E. Superior Tribunal de Justiça:

AgRg no Ag 646240 / RS

Relator(a) Ministro JOSÉ DELGADO - PRIMEIRA TURMA

Data do Julgamento 05/05/2005 Data da Publicação/Fonte DJ 13.06.2005 p. 178

Ementa

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. TRANSPORTE ESCOLAR GRATUITO. UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO. RESPONSABILIDADE E DEVER DO ESTADO. OBRIGAÇÃO DE FAZER. DESCUMPRIMENTO. MULTA. CABIMENTO. PRAZO E



VALOR DA MULTA. NECESSIDADE DE APRECIÇÃO DO CONJUNTO PROBATÓRIO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA Nº 07/STJ. IMPOSSIBILIDADE. APLICAÇÃO DA SÚMULA Nº 83/STJ.

1. Agravo regimental contra decisão que desproveu agravo de instrumento.
2. O acórdão a quo julgou procedente ação civil pública visando compelir o agravante e o Município de Cachoeira do Sul a promoverem adequadamente o transporte dos estudantes da rede escolar da cidade, impondo multa diária, caso se descumpra a decisão judicial.
3. Falta do necessário prequestionamento quanto ao art. 11 da Lei nº 7.347/85. Dispositivo indicado como afrontado não foi abordado, em nenhum momento, no aresto a quo, sem que se tenham ofertado embargos declaratórios para suprir a omissão, porventura existente.
4. É pacífico nesta Corte Superior o entendimento de que é possível ao juiz, ex officio ou por meio de requerimento da parte, a fixação de multa diária cominatória (astreintes) contra a Fazenda Pública, em caso de descumprimento de obrigação de fazer.
5. Demonstrado, de modo evidente, que a procedência do pedido está rigorosamente vinculada ao exame das provas depositadas nos autos. A questão nodal acerca da verificação do prazo e do valor da multa constitui matéria de fato e não de direito, o que não se coaduna com a via estreita da súplica excepcional. Na via Especial não há campo para se revisar entendimento de 2º grau assentado em prova. A função de tal recurso é, apenas, unificar a aplicação do direito federal, conforme disposto na Súmula nº 07/STJ.
6. Incidência da Súmula nº 83/STJ, em face da orientação pacificada desta Casa sobre o tema.
7. Agravo regimental não provido.

## VI - DO PEDIDO

Ante todo o exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO requer:

- 1 – seja concedida liminar, *inaudita altera parte*, com fundamento no art. 12, *caput*, da Lei nº 7.347/85, para:
  - 1.1 – determinar às empresas rés (rés de número 3 a 8) que se abstenham de aplicar penalidades, relativas ao passe estudantil (art. 16 do Dec. 22.510/01), sob pena de multa no valor de R\$ 5.000 (cinco mil reais) em caso de descumprimento, por estudante prejudicado, valor a ser recolhido ao Fundo de reparação de interesses difusos lesados, previsto no art. 13 da LACP, regulamentado no DF pelo Decreto Distrital no. 22.348/01;



1.2 determinar ao Distrito Federal e à sua Autarquia DFTRANS que passem a exercer a fiscalização da regularidade da utilização do passe estudantil pelos estudantes, aplicando, quando for o caso, as penalidades devidas;

2 - sejam citados os requeridos, na pessoa de seus representantes legais, para, querendo, apresentarem defesas;

3 – a final, seja julgado procedente o pedido para:

3.1 – confirmando a liminar (item 1.1, *supra*), determinar às empresas rés (rés de número 3 a 8) que se abstenham de aplicar penalidades, relativas ao passe estudantil (art. 16 do Dec. 22.510/01), sob pena de multa no valor de R\$ 5.000 (cinco mil reais) em caso de descumprimento, por estudante prejudicado, valor a ser recolhido ao Fundo de reparação de interesses difusos lesados, previsto no art. 13 da LACP, regulamentado no DF pelo Decreto Distrital no. 22.348/01;

3.2 – confirmando a liminar (item 1.2, *supra*), determinar ao Distrito Federal e à sua Autarquia DFTRANS que passem a exercer a fiscalização da regularidade da utilização do passe estudantil pelos estudantes, aplicando, quando for o caso, as penalidades devidas;

3.3 – condenar as empresas rés (rés de número 3 a 8) a ressarcir os danos materiais e morais causados aos estudantes e seus familiares (condenação genérica, nos termos do art. 95 do CDC), em importe a ser determinado em liquidação de sentença (arts. 97 a 100 do CDC);

3.3 – A condenação dos réus nos ônus da sucumbência.

Pleiteia-se, desde já, a produção de todas as provas admitidas em Direito, notadamente documentos, depoimento pessoal dos representantes legais do réu, oitiva de testemunhas, realização de perícias e inspeções judiciais;



Dá à causa o valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

P. deferimento.

Brasília(DF), 1º de agosto de 2005.

**Original assinado**

**RUTH KICIS TORRENTS PEREIRA**  
**Procuradora Distrital dos Direitos do Cidadão**

**LEONARDO JUBE DE MOURA**  
**Promotor de Justiça**

**MARCOS DONIZETI SAMPAR**  
**Promotor de Justiça**