



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**

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”, e art. 11 da Lei Complementar nº 75/93; e arts. 1º, inciso IV, e 5º, da Lei nº 7347/85, vem perante V. Exa. propor

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

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. **EXPRESSO SÃO JOSÉ LTDA.**, inscrita no CNPJ sob o n. 01.627.142/0001-46, localizada na Quadra 115/116, Setor de Garagens e Terminal, Área Especial, Recanto das Emas/DF;
3. **VIAÇÃO SATÉLITE LTDA.**, inscrita no CNPJ sob o n. 38.059.747/0001-98, localizada na SGCV/Sul, Lote 18, Brasília/DF;
4. **VIAÇÃO PLANETA LTDA.**, inscrita no CNPJ sob o nº 00.019.703/0001-61, situada no SGCV Sul, Lote 18, Guará-DF, Cep. 71215-100,

5. **VIAÇÃO VALMIR AMARAL/VIVA BRASÍLIA/SANTO ANTONIO TRANSPORTES E TURISMO LTDA.**, inscrita no CNPJ sob o 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,

6. **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.

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

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

9. **LOTAXI TRANSPORTES LTDA./CONDOR TRANSPORTES URBANOS LTDA.**, inscrita no CNPJ sob o n.º 04.670.774/0001-08, situada no SGCV Sul, Conjunto 7/8, Brasília/DF;

10. **SOL TRANSPORTES COLETIVOS LTDA**, inscrita no CNPJ sob o n.º 00.590.224/0001-09, situada na QS 01, Rua 210, Lote 36, Águas Claras/DF;

11. **VENEZA TRANSPORTES E TURISMO LTDA.**, inscrita no CNPJ sob o n.º 65.463.317/0001-00, situada na QI 15, Lote 25/35, Taguatinga Norte/DF.

pelos fundamentos de fato e de direito adiante descritos.

### **DOS FATOS**

1. A questão do transporte público coletivo há muito vem atormentando a população do Distrito Federal e, em conseqüência, também o Ministério Público em seu mister de zelar pela ordem jurídica e constitucional, tendo em vista o absoluto caos e ilegalidade que revestem tal serviço na capital federal.

2. O quadro configura-se caótico porque todos, no Distrito Federal, reconhecem que o transporte público é caro e de péssima qualidade. As viaturas encontram-se em grande parte com idade útil vencida, mas permanecem no sistema porque há décadas não se realizam licitações que concretizem os comandos legais da não exclusividade, da competitividade, da defesa do usuário, permitindo-se, com isso, a perpetuidade das permissões para exploração do serviço de transporte público coletivo no Distrito Federal, em flagrante afronta à ordem jurídica e constitucional, como se demonstrará no decorrer desta ação.
3. A presente ação é proposta contra a prorrogação da validade de permissões e concessões do sistema de transporte público coletivo, por mais sete anos, sem licitação, feita por dispositivos legais insertos na Lei 3.229/2003, valendo ressaltar que a maioria das permissões e concessões já era irregular, porque também não submetida a licitação anterior. O prazo de concessão é instrumento que a administração dispõe para garantir a qualidade do serviço e o constante investimento das concessionárias em sua melhoria e o aperfeiçoamento da frota (no caso concreto, tal prazo não existe, uma vez que, prorrogadas automaticamente as concessões e permissões das linhas existentes, estas só deixarão de explorá-las quando não mais quiserem ou quando encerrarem suas atividades). O controle do serviço por parte da administração deve ser exercido, ainda, pela licitação periódica do serviço, com a qual se obtém pela disputa, o melhor contratante, o melhor serviço, as melhores condições de atendimento ao usuário, o que também não acontece no Distrito Federal.
4. Sem esses instrumentos, a administração continua à mercê dos concessionários e permissionários atuais. Como continuam à mercê os usuários do serviço. É quanto a estes, em primeiro lugar, que se evidencia a necessidade de restituir o exercício pleno da competência do Distrito Federal, pois a exclusividade outorgada

pelo sistema criado pelos atos administrativos que ora se impugna retira o estímulo forçado à manutenção da qualidade do serviço.

5. As empresas que, pela benesse dos atos impugnados, continuarem a manter as concessões e permissões, pelo menos por esse prazo, não estarão mais condicionadas a prestar bom serviço, dar regularidade aos horários e investir na renovação da frota, pois a mera existência do privilégio, por prazo tão dilatado, já retira a necessária preponderância que a administração pública deve ter em qualquer contrato administrativo. E, por si só, cria condições extremamente favoráveis para extenso contencioso quando a administração pretender qualquer ação saneadora na área.
6. Esse é o triste quadro que se desenha caso mantida a situação com o privilégio dos atos impugnados até a decisão final desta ação. A instituição de tais privilégios, por norma flagrantemente inconstitucional, traz consigo prejuízos não mais iminentes, mas já concretos à totalidade da população local e ao próprio Distrito Federal, haja vista que beneficiam tão-somente alguns particulares que exploram tais serviços, causando prejuízos à qualidade do transporte público local e, em conseqüência, à toda a população do Distrito Federal. Serão de difícil senão de incerta reparação os prejuízos causados ao serviço público do Distrito Federal e à toda a população local se mantidas as prorrogações que ora se pretende anular.
7. Em janeiro de 2001, o Ministério Público ajuizou ação civil pública distribuída à 4ª. Vara da Fazenda Pública, ainda não julgada, pleiteando a condenação dos primeiros réus a realizar processo licitatório no sistema de transporte público coletivo convencional do DF (doc anexo). Naquela ação já se fazia uma análise do quadro relativo ao transporte público, que hoje se encontra ainda mais agravado.

8. O quadro, como se disse, é de absoluta ilegalidade. O primeiros réus vêm se omitindo há muito tempo no dever de realizar licitações, o que originou a formação de oligopólio e a perpetuidade das permissões para exploração dos serviço de transporte público coletivo no Distrito Federal, em flagrante violação da ordem jurídica e constitucional vigente.
9. Dentro desse quadro de ilegalidade e de caos (acrescido ao problema da pirataria e das permissões emergenciais que continuam a ser concedidas sem licitação para o sistema de transporte alternativo dos condomínios – STPAC – nada obstante o Tribunal de Justiça do DF tenha reconhecido a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei 3.000 que previam a concessão de permissões sem licitação), a Câmara Distrital editou a Lei 3.229, em 21 de novembro de 2003, que, em seus artigos 2º, caput, e § 1º e seus incisos, o artigo 3º, caput, e seu § 1º, e o artigo 5º, prorroga o prazo de validade das atuais permissões do Sistema de Transporte Público do Distrito Federal, ato que viola dispositivos da LODF e da Constituição Federal, daí porque a propositura da presente ação civil pública, que pretende obter a ineficácia de tais prorrogações.
10. Importa ressaltar que em fevereiro de 2004 o Ministério Público ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade para obter a declaração de inconstitucionalidade de tais dispositivos de lei, havendo aquela sido inadmitida porquanto o E. Tribunal de Justiça entendeu tratar-se de “ato estatal de efeito concreto” o que, por não ter conteúdo normativo, teria impossibilitado o controle concentrado de constitucionalidade, conforme se pode verificar da ementa a seguir:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ARTIGO 2º, CAPUT, E § 1º E SEUS INCISOS, ARTIGO 3º, CAPUT, E SEU § 1º, E ARTIGO 5º, DA LEI DISTRITAL Nº 3.229/ 2.003 - PRORROGAM O PRAZO DE VALIDADE DAS ATUAIS PERMISSÕES DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL – ATOS ESTATAIS DE EFEITO CONCRETO – IMPOSSIBILIDADE DE

CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE – NÃO CONHECIMENTO. As disposições legislativas que veiculam atos materialmente administrativos, sem conteúdo normativo, como é caso dos dispositivos impugnados, embora impugnáveis por outros meios processuais institucionalizados, não se expõem ao controle concentrado ou abstrato de constitucionalidade, ainda que incorporados ao texto de lei formal.”<sup>1</sup>

## **DOS FUNDAMENTOS JURIDICOS DO PEDIDO**

11. A lei 3.229/2003, que o TJDF já considerou ser ato administrativo, porque tem efeitos concretos, atenta contra os artigos 19, *caput*, 25, 26, 186, 336, *caput*, e seu inciso I, 337, *caput*, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, e os artigos 37, *caput*, e seu inciso XXI, e 175, *caput*, da Constituição Federal.
  
12. Confira-se o teor do ato questionado:

LEI N.º 3.229, DE 21 DE NOVEMBRO DE 2003

[...]

Art. 2º **Fica prorrogado, durante o prazo estabelecido no art. 1º desta Lei, a validade das permissões** outorgadas pelo Distrito Federal para operação do Serviço de Transporte Público Coletivo – STPC.

§ 1º **A prorrogação do prazo de validade das permissões** dos Serviços de Transporte Público Coletivo – STPC, a que se refere o *caput*, fica condicionada às seguintes exigências:

I – participação do operador em novo modelo de integração aberta e temporal;

II – renovação da frota, cujo prazo para permanência em operação tenha expirado;

III – implantação, em toda frota, de dispositivos de leitura e registro de oferta e demanda, que permitam a cobrança de tarifas pelo sistema de bilhetagem eletrônica, e cujas características sejam compatíveis com todos os modos e serviços;

IV – implantação, em toda a frota, de dispositivos de tecnologia de ponta, que facilitem a operação;

V – equipagem de quantitativo da frota, a ser estabelecido pelo Poder Executivo, com equipamentos que permitam e facilitem o adequado acesso de idosos e portadores de necessidades especiais, nos termos da Lei Federal n.º 10.048, de 2000;

---

<sup>1</sup> CONSELHO ESPECIAL , ADI 2004 00 2 000549-8 Relator Des. EDSON ALFREDO SMANIOTTO

VI – implantação, em toda a frota, de sistemas de controle eletrônico, tipo GPS, para monitoramento da operação;

Art. 3º **Fica prorrogado, durante o prazo estabelecido no art. 1º** desta Lei, a validade das atuais permissões outorgadas pelo Distrito Federal para operação do Serviço de Transporte Público Alternativo – STPA.

§ 1º **As permissões, cujo prazo de vigência tenha expirado até a data da publicação desta Lei, ficam convalidadas e prorrogadas nos prazos e condições** por ela estabelecidos.

[...]

Art. 5º **Os operadores do Serviço de Transporte Público Coletivo – STPC e os operadores do Serviço de Transporte Público Alternativo – STPA** que, no prazo estabelecido no art. 1º, procederem à renovação da frota e cumprirem integralmente as exigências contidas nos artigos 2º e 3º desta Lei **terão suas permissões renovadas pelo prazo improrrogável de sete anos,** contados da data da publicação desta Lei. (Grifos acrescentados.)

13. As prorrogações ora impugnadas tratam da questão do transporte coletivo público, ou seja, referem-se a serviço público prestado à população mediante concessão pública.
14. Assim, ao permitir a prorrogação do prazo de validade das permissões dos Serviços de Transporte Público Coletivo e do Serviço de Transporte Público Alternativo, os atos impugnados afrontam diretamente diversos dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal, em especial o artigo 336, caput, que exige que os serviços de transporte coletivo sejam prestados diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre mediante licitação.
15. No artigo 1º da mencionada Lei, estatui-se que «o Poder Executivo encaminhará à Câmara Legislativa do Distrito Federal, no prazo improrrogável de até vinte e quatro meses, a contar da data de publicação desta Lei, projeto de lei dispondo sobre o Plano Diretor de Transportes Urbanos do Distrito Federal». Obviamente, os dispositivos referem-se a esse prazo de até 24 meses, com exceção do artigo 5º, no qual prevê-se que, cumpridas algumas condições, o prazo de validade das permissões é elevado para 7 anos. Nessas condições, os dispositivos apontados, por serem materialmente inconstitucionais, originaram atos que merecem anulação já que

deixam de observar a principal norma geral acerca da prestação de serviços públicos, qual seja a de que só podem ser disponibilizados diretamente ou mediante concessão ou permissão, **após prévia licitação.**

16. Em síntese, os atos que concedem a prorrogação das concessões são incompatíveis com os artigos 19, caput, 25, 26, 186, 336, caput, e seu inciso I, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, segundo os quais:

Art. 19. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Distrito Federal, **obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação e interesse público,** e também ao seguinte:

[...]

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

Art. 26. **Observada a legislação federal,** as obras, compras, alienações e **serviços** da administração serão contratados **mediante processo de licitação pública, nos termos da lei.**

[...]

Art. 186. Cabe ao Poder Público do Distrito Federal, na forma da lei, a **prestação dos serviços públicos,** diretamente ou sob **regime de concessão ou permissão, e sempre por meio de licitação,** observado o seguinte:

[...]

Art. 336. Compete ao Distrito Federal planejar, organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, **sempre mediante licitação, os serviços de transporte coletivo, observada a legislação federal,** cabendo à lei dispor sobre:

I - o regime das empresas e prestadores autônomos **concessionários e permissionários de serviços de transporte coletivo, observada a legislação federal;** (Grifos acrescentados.)

17. De fato, ao estabelecerem a possibilidade de prorrogação, sem licitação, por prazo tão dilargado, de permissões para prestação de serviço de transporte público por particulares, os dispositivos impugnados **violaram, também, os princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da razoabilidade, da motivação e do**



**interesse público**, expressos no artigo 19 da Lei Orgânica distrital.

18. A própria Constituição da República enfatiza, em seu artigo 175, *caput*, que a prestação de serviço público será feita, senão diretamente, **apenas** «sob regime de concessão ou permissão, **sempre através de licitação**», **não se admitindo qualquer forma de prorrogação de prazo de validade de permissões anteriormente concedidas**.
19. De igual modo, a Lei federal n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe «sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal», define **permissão de serviço público** como «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. 2º, inc. IV).
20. O artigo 40 da referida Lei federal ressalta que a «permissão de serviço público 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».
21. De fato, a licitação é, como se sabe, o antecedente necessário do contrato administrativo. A respeito, ensina HELY LOPES MEIRELLES (Direito administrativo brasileiro, 19. ed. São Paulo: Malheiros, 1994, pág. 247):

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia **igual oportunidade a todos os**

**interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.** (Grifos acrescentados.)

22. Diógenes Gasparini (Direito administrativo, 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1995, págs. 285-286), também observa que a licitação destina-se a assegurar o princípio fundamental da isonomia:

[...] **a necessidade de sua realização pode estar ligada a um contrato** (alienação, aquisição e locação de bens ou à execução de serviços e obras) **ou a um ato (permissão de uso de bens ou de serviço público)** que se quer celebrar. Em suma, a promoção desse procedimento pode estar ligada a qualquer negócio desejado pela entidade obrigada a buscar dita melhor proposta desde que possa ser atendida por mais de um interessado.

Duas são as finalidades da licitação. De fato, a licitação visa proporcionar, em primeiro lugar, às pessoas a ela submetidas, a obtenção da proposta mais vantajosa (a que melhor atende aos interesses da entidade licitante) e, em segundo lugar, **dar igual oportunidade aos que desejam contratar com essas pessoas,** consoante estabelece o art. 3º da Lei federal nº 8.666/93, com alterações introduzidas pela Lei, também federal, nº 8.883/94 [...]. (Grifos acrescentados.)

23. O Supremo Tribunal Federal também conferiu esse entendimento à matéria. Veja-se trecho desta ementa:

[...]

5. **Não podem a lei, o decreto, os atos regimentais ou instruções normativas,** e muito menos acordo firmado entre partes, **superpor-se a preceito constitucional, instituindo privilégios para uns em detrimento de outros,** posto que **além de odiosos e iníquos, atentam contra os princípios éticos e morais que precipuamente devem reger os atos relacionados com a Administração Pública.**

6. **O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal,** de conteúdo conceptual extensível primacialmente aos procedimentos licitatórios, **insculpiu o princípio da isonomia assecuratória da igualdade de tratamento entre todos os concorrentes,** em sintonia como seu *caput* — **obediência aos critérios da legalidade, impessoalidade e moralidade** — e ao de que **todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza.** (CF, artigo 5º, *caput*).

[...] (STF, MS 22.493/RJ, rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, julg. 26.9.1996, maioria, publ. *DJU* 11.12.1996, pág. 49765 — grifos acrescentados)

24. Com efeito, a licitação funciona como mecanismo garantidor da observância dos princípios constitucionais da isonomia, da moralidade e da impessoalidade. E cabe privativamente à União legislar sobre **normas gerais de licitação,** aplicáveis às

administrações públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Assim, na Lei federal n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, estabelecem-se normas gerais de licitação e contratos aplicáveis às administrações públicas nas três esferas de Poder dos entes políticos da federação, em consonância com o disposto no artigo 22 e inciso XXVII da Constituição da República.

25. Por normas gerais entendem-se as que traçam critérios de natureza essencial e uniformizadora à disciplina da matéria, a fim de assegurar a observância dos princípios informadores do instituto jurídico por ele regulado, sendo certo que toda a autonomia legislativa das unidades federadas foi bastante restringida pela Constituição, devendo, portanto, essas legislações repetir o que dispôs a Lei no. 8.666/93, acrescentando-lhe tão somente regramentos de caráter integrativo e supletivo, sem entretanto alterar-lhe a essência ou o conteúdo básico.
26. HELY LOPES MEIRELLES (Licitação e contrato administrativo, 12. ed. São Paulo: Malheiros, pág. 35) também se expressa nesse sentido. Veja-se:

Para fins de licitação, deve-se entender por *normas gerais* todas aquelas que estabelecem princípios e diretrizes aplicáveis indistintamente a todas as licitações e contratos administrativos, em todo o território nacional. A Lei 8.666, de 1993, estabeleceu as *normas gerais* que lhe competiam, deixando aos Estados a sua *complementação* com disposições adequadas às peculiaridades de seu território, e aos Municípios a *regulamentação* das licitações locais no que é específico de suas contratações, respeitando, cada qual, os preceitos superiores que disciplinam o procedimento licitatório. É natural que as entidades menores disponham sobre minúcias de suas licitações e contratações, atendendo às peculiaridades locais e à especificidade de suas obras, serviços, compras e alienações. **O essencial é que não quebrem os princípios regedores da licitação, nem retirem o seu caráter competitivo, nem discriminem os interessados, nem falseiem o seu julgamento, razão pela qual as exigências mínimas podem ser aumentadas no âmbito estadual e municipal, mas não podem ser relegadas, nem dispensada a licitação fora dos casos enumerados na lei federal.**

A Lei 8.666, de 1993, manteve essa orientação, embora mais restritivamente. Não obstante, podem os Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, atendidas as normas gerais de cunho nacional, elaborar suas normas específicas, como já o fizeram anteriormente,

respeitando sempre os prazos mínimos de convocação, de interposição e decisão de recursos, bem como os limites máximos de valor fixados para as modalidades licitatórias, e **não ampliando os casos de dispensa, inexigibilidade e vedação de licitação** (arts. 1º, parágrafo único, e 118). (Grifos acrescentados.)

27. Portanto, normas de caráter geral, como instrumento de sistematização de determinado modelo, possuem âmbito de aplicação estendido a todos os entes da federação e em todos os níveis de poder, como proclama a Constituição da República. Constitui princípio indispensável na realização dos contratos públicos o dever de licitar, insculpido no inciso XXI, do artigo 37 da Constituição Federal.
28. E, como se viu, o constituinte originário remeteu ao legislador ordinário federal a tarefa de estabelecer normas gerais sobre licitação e contratos da administração pública (art. 22, XXVII). Isso quer significar que, nos contratos administrativos ou em qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares em que haja acordo de vontades para formação de vínculo e estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada (Lei n.º 8.666, de 1993, art. 2º, e par. ún.), a regra é a da obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório prévio.
29. Na Lei Orgânica do Distrito Federal proíbe-se a exploração de serviço de transporte público, via concessão ou permissão, sem licitação, e proclama-se obediência à Lei n.º 8.666, de 1993. Assim, repita-se, os contratos em que se estabeleçam permissões de prestação de tal serviço público sem o antecedente procedimento licitatório estarão eivados de nulidade absoluta.
30. Da mesma forma, se é a própria norma legal que dispensa o processo licitatório para a prestação de serviço público — fora das hipóteses previstas na norma geral — a norma é inconstitucional, porquanto fere comando legal contido em outra norma hierarquicamente superior.

31. Vê-se claramente que há vinculação de União, Estados, Municípios e Distrito Federal aos preceitos que informam todo o sistema que estrutura a forma de prestação de serviços públicos, expressos no artigo 175, caput, da Constituição Federal, e reafirmados nos artigos 25, 26, 186 e 336, caput, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
32. Observe-se: as hipóteses de dispensa ou de inexigibilidade de licitação estão previstas na própria Lei n.º 8.666, de 1993, promulgada pela União no exercício da competência privativa que lhe foi conferida para legislar sobre «normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios», como se viu.
33. Promulgando lei que dispensa de licitação a contratação de concessões e permissões em casos específicos e mais, criando preferências entre brasileiros e tratando desigualmente pessoas que estão na mesma situação perante a Administração, o Distrito Federal violou a lei que institui normas para licitações e contratos da administração pública e atingiu frontalmente o princípio constitucional da licitação e os dispositivos que lhe vedam criar preferências entre brasileiros e instituir tratamento discriminatório (CF, art. 19, inc. III e art. 5º, caput), devendo, pois, serem anuladas as prorrogações assim concedidas.
34. Especificamente sobre a impossibilidade de renovação ou prorrogação de prazo de validade de concessão de serviços de transporte coletivo o Supremo Tribunal Federal suspendeu a vigência de dispositivo da Constituição do Estado do Paraná apenas um ano e vinte dias depois da promulgação da Constituição de 1988. Veja-se a ementa:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Medida cautelar. Constituição do Estado do Paraná, § 3º do art. 146. **Dispositivo que assegura, às empresas que já prestaram com tradição serviço de**

transporte coletivo de passageiros, por ato delegatório de qualquer natureza, expedido pelo Estado do Paraná, e com prazo de vigência vencido ou por vencer, “o direito de dar continuidade aos mesmos serviços que vinham prestando, mediante prorrogações ou renovações das respectivas delegações”, observados os incisos do § 1º do mesmo art. 146. Hipótese em que se encontra satisfeito o requisito da relevância dos fundamentos do pedido. Está, também, caracterizada a inconveniência para o serviço público de se manter eficaz a norma impugnada. Medida cautelar deferida para suspender, até o julgamento final da ação, a vigência do § 3º do art. 146 da Constituição do Estado do Paraná. (STF, Tribunal Pleno, ADI 118 MC/PR, rel. acórdão Min. NÉRI DA SILVEIRA, julg. 25.10.1989, maioria, publ. *DJU* de 3.12.1993, pág. 26337 — Grifos acrescentados)

35. E mais recentemente, o Supremo Tribunal Federal confirmou esse entendimento. Suspendeu-se a aplicação de dispositivo da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul que, na hipótese de privatização de empresas públicas e sociedades de economia mista apenas assegurava direito de preferência a empregados. Em tese, o caso era menos grave que os dispositivos impugnados na presente ação porque, lá, não se dispensava a licitação. Mesmo assim, entendeu-se caracterizada ofensa à garantia de igualdade de condições a todos os concorrentes na licitação pública (CF, art. 37, e inc. XXI). Veja-se a ementa do julgado:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Parágrafo 1º do art. 163 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. 3. Alegada ofensa ao art. 22, XXVII, da Constituição Federal, eis que vedado ao constituinte estadual legislar sobre normas gerais de licitação e contratação na administração pública. 4. Fundamentos relevantes. A licitação, no processo de privatização, há de fazer-se com observância dos princípios maiores consignados no art. 37, XXI, da Lei Maior. 5. Medida cautelar deferida para suspender, *ex nunc*, e até o julgamento final da ação a execução e aplicabilidade do § 1º do art. 163, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, referendando-se, assim, por maioria de votos, a decisão concessiva da liminar. (STF, Tribunal Pleno, ADI 1824 MC/RS, rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, julg. 10.6.1998, maioria, publ. *DJU* 29.11.2002, pág. 17 — grifos acrescentados)

36. A jurisprudência local, do mesmo modo, é profusa no sentido de que ao Distrito Federal não cabe estender hipóteses de dispensa ou de inexigibilidade de licitação. Veja-se:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. DISPENSA POR LEI LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. ESTABELECIMENTO COMERCIAL. MUDANÇA DE LOCAL. ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO.

1 -- **O Distrito Federal**, conquanto disponha de competência supletiva para, na ausência de legislação federal, legislar sobre licitação, **não pode ampliar os casos de dispensa de licitação, vez que as exceções à regra da obrigatoriedade da licitação são fixadas em lei federal** (L. 8.666/93, arts. 17, I e II, 24, 25 e 26).

2 -- Os estabelecimentos comerciais, industriais e institucionais, no Distrito Federal, só poderão funcionar após expedido alvará pela Administração Regional. Se há mudança de localização do estabelecimento ou de seu ramo de atividade, necessário novo alvará (L. 1.171/96, art. 1º, § 5º).

3 – Apelo e remessa “*ex-officio*” providos. (TJDFT, Quarta Turma Cível, APC e RMO 47.112/97, rel. Des. JAIR SOARES, julg. 3.8.1998, unânime, acórdão 109703, publ. *DJU* 11.8.1998, pág. 60, negrito com sublinhado acrescentados)

**ADMINISTRATIVO – MANDADO DE SEGURANÇA – FEIRA PERMANENTE – LICITAÇÃO PÚBLICA – DISPENSA: IMPOSSIBILIDADE – MUDANÇA DE LOCAL – ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO – PROVIMENTO AO APELO E À REMESSA OFICIAL.**

1 - **Inexiste ampliação de hipóteses de dispensa de licitação, pois a regra geral do Direito Administrativo é da obrigatoriedade de licitar**. Exige-se a moralidade e a probidade públicas (CF art. 37, XXI).

1.1 - **As exceções à compulsoriedade da licitação já vêm delineadas na Lei Federal, à qual deve-se conformar a legislação completa candanga**.

2 - Entre o permissionário de box em feiras permanentes e o funcionamento de estabelecimentos comerciais deve haver isonomia. Se no caso de mudança destes há exigência de alvará, o mesmo sucederá com aquele. (TJDFT, Primeira Turma Cível, APC e RMO 47.417/98, rel. Des. JOÃO MARIOSI, julg. 19.4.1999, unânime, acórdão 114913, publ. *DJU* 23.6.1999, pág. 37, negrito com sublinhado acrescentados)

37. É indubitável: a prestação de serviços públicos por particulares deve decorrer de concessão ou permissão conferida pela entidade de direito público, mediante prévia realização de licitação onde sejam asseguradas iguais oportunidades a todos os interessados. A Lei Distrital que afasta essa exigência constitucional em hipóteses não previstas na norma geral de licitações afronta a Constituição e deve ser invalidada pelo Poder Judiciário, como no caso dos autos.

38. Dessa forma exsurge a nulidade dos atos impugnados, que concederam as prorrogações questionadas, porque em desconformidade com os artigos 19, caput, 25, 26, 186, 336, caput, e seu inciso I, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, e, frente aos artigos 37, caput, e seu inciso XXI, e 175, caput, da Constituição Federal.

#### **V – DA EXISTÊNCIA DOS REQUISITOS PARA ANTECIPAÇÃO DA TUTELA**

39. A verossimilhança decorre da evidência de que as prorrogações das concessões foram feitas em flagrante afronta à exigência de licitação prévia para a prestação de serviço de transporte público via concessão ou permissão, consagrados pela ordem constitucional e legal vigente e conforme reafirmado reiteradamente pelos tribunais pátrios.
40. De outro lado, a demora do provimento final consubstancia-se em grave risco à ordem pública, à violação à ordem jurídica, ao risco à segurança e à vida dos consumidores do serviço de transporte público que se vêm privados de um serviço competitivo e eficiente enquanto não se fizer o processo licitatório.
41. É público e notório que a quase totalidade das concessões e permissões de transporte coletivo estariam vencidas, não fossem as malsinadas prorrogações. Essa situação, aliada à concorrência predatória realizada pelos transportadores clandestinos e o desmonte do sistema de transporte público, conforme fartamente noticiado pelos meios de comunicação social locais, causa extrema insegurança jurídica com o desinteresse dos próprios concessionários.
42. O privilégio concedido pelos dispositivos impugnados na presente ação implica a impossibilidade de disputa por procedimento licitatório de todas as linhas que compõem o sistema. Significa, também, que o Distrito Federal está impedido de licitar todas essas



linhas, ora em exploração. Assim, para que a administração pública possa exercer sua competência licitando linhas de transporte, terá ela que abrir novas linhas, que, por sua vez, não podem se sobrepor às existentes.

43. Dessa forma, constata-se que os dispositivos legais que concederam as prorrogações impugnadas terminam por impor uma terrível paralisia à ação administrativa nesse importante setor do serviço público.

## VI – DO PEDIDO

44. Ante o exposto, o Ministério Público vem requerer e pedir:
- a) seja concedida antecipação dos efeitos da tutela de mérito para o fim de conferir ineficácia às prorrogações de concessões e/ou permissões outorgadas pelos artigos 2º, caput, e § 1º e seus incisos, 3º, caput, e seu § 1º, e 5º, da Lei no. 3.229/03, cuja inconstitucionalidade e ilegalidade se argüi;
  - b) a citação dos réus para contestar a presente ação;
  - c) a procedência do pedido para declarar a ineficácia jurídica dos atos administrativos de efeitos concretos previstos nos artigos . 2º, caput, e § 1º e seus incisos, o artigo 3º, caput, e seu § 1º, e o artigo 5º, da Lei no. 3.229/03 (prorrogações de concessões e/ou permissões), tendo em vista a inconstitucionalidade e ilegalidade de tais dispositivos.
  - d) condenação dos réus em custas e honorários de advogado.
45. O Ministério Público protesta pela produção das provas admitidas em direito.
46. O valor da causa é de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

Brasilia, 10 de outubro de 2005.

*Original assinado*

**RUTH KICIS T. PEREIRA**  
Procuradora Distrital dos Direitos do Cidadão

**VETUVAL MARTINS VASCONCELOS**  
Promotor de Justiça

**FÁBIO BARROS DE MATOS**  
Promotor de Justiça

**EDUARDO GAZZINELLI VELOSO**  
Promotor de Justiça

**MARCOS DONIZETI SAMPAR**  
Promotor de Justiça