



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

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

REFERÊNCIA: PROCEDIMENTO INTERNO Nº 08190.009161/09-56

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, por sua Procuradoria Distrital dos Direitos do Cidadão, vem, 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, perante Vossa Excelência, propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA,
COM PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA,

contra as seguintes pessoas jurídicas de direito público e empresa privada, do Distrito Federal:

1. **DISTRITO FEDERAL (SECRETARIA DE TRANSPORTES)**, pessoa jurídica de direito público interno, representado por seu Procurador-Geral, localizado no SAIN, Edifício-Sede da Procuradoria Geral do Distrito Federal, Bloco I, 4º andar, Brasília(DF);
2. **DFTRANS – Transportes Urbanos do Distrito Federal**, autarquia pública vinculada à Secretaria de Transportes do DF, criada pela Lei



Distrital n.º 241, de 28 de fevereiro de 1992, antigo DMTU, com denominação alterada para DFTRANS pelo Decreto n.º 23.902, de 11 de julho de 2003, representado por seu Diretor-Geral, localizável no SGON, Quadra 06, Lote Único, Garagem da TCB, CEP 70610-600, Brasília/DF;

3. **FÁCIL BRASÍLIA TRANSPORTE INTEGRADO**- empresa privada, sediada no Setor de Diversões Sul-SDS, bloco A, Centro Comercial Boulevard, loja A1, 1º subsolo, Brasília/D.F. – CEP 70391-900, representada por seu gestor,

pelos fatos e fundamentos de direito adiante expostos:

I – DOS FATOS

I. DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Entre as atribuições do Ministério Público está o dever de zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Carta Magna, dentre os quais se destacam o direito à educação e à facilitação de seu acesso, sendo-lhe reconhecida a legitimidade para promover a ação civil pública para proteção de interesses transindividuais – difusos, coletivos e individuais homogêneos (CF, art. 129, II e III; LC no. 75/93, arts. 6o., VII, a e c, e 11; Lei no. 7.347/85, art. 5o., e Lei no. 8.079/90, arts. 81 e 82).

Na hipótese vertente, o Ministério Público propõe a presente ação civil pública com a finalidade de zelar pelo interesse público e pelo patrimônio do Distrito Federal ante os repasses de verbas públicas feitas à empresa Fácil – Brasília Transporte Integrado sem planejamento e sem a devida prestação de contas, pela busca da legalidade na contratação de empresa com objetivo de proceder à bilhetagem eletrônica no Serviço de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal através do devido procedimento licitatório, pela necessidade de retomada do serviço de bilhetagem eletrônica por parte da autarquia DFTRANS, até que seja realizada a licitação.



Está, também, o Ministério Público atuando na defesa de direito coletivo dos estudantes do Distrito Federal à utilização do passe estudantil, segundo a legislação que rege a matéria, o que se insere tanto dentro do direito constitucional à educação como dentro da salvaguarda dos direitos constitucionais do cidadão com vistas à garantia do seu efetivo respeito pelos Poderes Públicos e pelos prestadores de serviços de relevância pública (art. 11 LC 75/93) e, ainda, na área da defesa do direito dos consumidores relativamente à prestação do serviço de transporte público coletivo.

Reconhecendo a legitimidade do Ministério Público para veicular ações desta natureza, confira-se julgado desse E. TJDF:

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 obterem 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 próprio 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.

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

Outro não é o entendimento do E. Supremo Tribunal Federal:



EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROMOVER AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM DEFESA DOS INTERESSES DIFUSOS, COLETIVOS E HOMOGENEOS. 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).

II – DA REGULAMENTAÇÃO DA MATÉRIA



Para que se tenha uma exata compreensão do problema, é preciso que se entenda como é regulada a questão do passe no Distrito Federal.

O passe estudantil consistia em um desconto de 2/3 sobre o preço das passagens de ônibus conferido aos estudantes regularmente matriculados no Distrito Federal e tem por objetivo facilitar o acesso dos estudantes aos estabelecimentos de ensino, sendo, portanto, de fundamental importância, principalmente para aqueles que não têm condições de pagar pelo preço integral da passagem do transporte público.

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

“Art. 336.

§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.”

A Lei Distrital nº 239, de 10 de fevereiro de 1992, que dispôs sobre a extinção do Caixa Único e sobre a criação de novos mecanismos de gerenciamento do sistema de transporte público do Distrito Federal estabeleceu no art. 21, inciso II, o desconto de 2/3 (dois terços) do valor integral da tarifa para os estudantes da área urbana que residissem ou trabalhassem a mais de 1 Km (um quilômetro) do estabelecimento em que estivessem matriculados, na forma seguinte:

Art. 20. A partir da vigência desta Lei, a criação e a ampliação de gratuidades e descontos para quaisquer segmentos da sociedade deverão ter base em fonte de recursos específicos e serão definidas em lei.

Art. 21. Os estudantes regularmente matriculados no Distrito Federal gozarão dos seguintes benefícios:

I – transporte gratuito para os estudantes residentes na área rural, uniformizados ou que apresentem identidade estudantil;

II – desconto de 2/3 (dois terços) do valor integral da tarifa, para os estudantes da área urbana, que residam ou trabalhem a mais de 1 km (um quilômetro) do estabelecimento em que estejam matriculados, nas linhas que servem este estabelecimento.

§ 1º Para habilitar-se à compra de passe com desconto, o estudante ou seu responsável legal deverá inscrever-se junto às empresas operadoras mediante a



entrega de documentos, de acordo com a legislação vigente, como segue:
(*Parágrafo acrescido pela Lei nº 2.462, de 19/10/1999.*)

- a) documento legal de identificação;
- b) duas fotografias 3x4 recentes e de frente;
- c) contas de água, luz, telefone ou outro documento que comprove o endereço residencial do aluno ou de seu representante legal;
- d) Declaração de Escolaridade acompanhada do Cadastro de Passe Estudantil do estabelecimento de ensino em que estiver matriculado, conforme modelos já adotados pela Fundação Educacional do Distrito Federal.

§ 2º O estudante estará apto a efetuar a sua primeira compra após sete dias corridos de sua habilitação, sendo que as aquisições subseqüentes serão feitas sempre, no mínimo, trinta dias após a última compra, mediante a comprovação mensal da freqüência do aluno pelo respectivo estabelecimento de ensino.
(*Parágrafo acrescido pela Lei nº 2.462, de 19/10/1999.*)

A regulamentação do benefício da utilização do passe estudantil para alunos regularmente matriculados no Distrito Federal prevista na Lei Distrital nº 239, de 10 de fevereiro de 1992, foi modificada inicialmente pela Lei Distrital nº 2.370, de 6 de maio de 1999. Posteriormente foi alterada subseqüentemente pela Lei nº 2.462, de 19 de outubro de 1999, pela Lei nº 2.491, de 24 de novembro de 1999, pela Lei 2.925, de 6 de março de 2002, pela Lei nº 3.815, de 08 de fevereiro de 1999, Lei nº 3.921, de 19 de dezembro de 2006, pela Lei nº 4.371, de 23 de julho de 2009 e, por fim, pela Lei nº 4.462, de 13 de janeiro de 2010.

A Lei Distrital nº 239, de 10 de fevereiro de 1992, foi regulamentada pelo Decreto n.º 22.510, de 15 de outubro de 2001, com alterações promovidas pelo Decreto n.º 23.914, de 15 de julho de 2003, pelo Decreto nº 30.584, de 16 de julho de 2009, e, por fim, pelo Decreto nº 31.681, de 14 de maio de 2010.

O legislador conferiu às empresas operadoras do transporte coletivo do Distrito Federal a tarefa de administrar a aquisição dos passes, que era feita nos postos de venda mantidos pelas próprias empresas. Confirmam-se as disposições do Decreto nº **22.510/01**, no que interessa:

“Art. 1º - A aquisição, a utilização e o controle dos passes estudantis no Serviço Convencional do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal serão regulamentados por este Decreto.

§ 1º - Terão direito ao passe estudantil os estudantes da área urbana do Distrito Federal, que residam ou trabalhem a mais de um quilômetro do estabelecimento de ensino em que estejam regularmente matriculados, nas linhas que sirvam esse estabelecimento.



§ 2º - O passe estudantil terá desconto de 2/3 (dois terços) do valor integral da tarifa da linha que atenda ao deslocamento residência - estabelecimento de ensino do estudante e vice-versa.

§ 3º - Os passes estudantis poderão ter impressa sobre uma das faces, a data de validade para fins de utilização

§ 4º - A venda do passe estudantil será feita durante o período letivo de cada estabelecimento de ensino.

Art. 2º - Para habilitar-se à compra do passe estudantil, o estudante ou seu responsável legal deverá inscrever-se junto às empresas operadoras dos serviços, de acordo com a legislação vigente, mediante a entrega dos seguintes documentos:

cópia do documento legal de identificação;

I - duas fotografias tamanho 3 x 4 cm, recentes e de frente;

II - cópia de contas de água, luz, ou telefone, ou outro documento que comprove o endereço residencial do aluno ou de seu representante legal;

III - declaração de escolaridade expedida pelo estabelecimento de ensino em que o estudante estiver matriculado, conforme modelo adotado pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal;

IV - ficha de Cadastro de Passe Estudantil devidamente preenchida e carimbada pelo estabelecimento de ensino.

Art. 3º - Uma vez habilitado na forma do artigo anterior, o estudante terá direito à aquisição do dobro de passes estudantis referente ao número de dias de aula do mês, por turno, por linha de ônibus utilizada, para fins escolares, observado o limite máximo de 54 (cinquenta e quatro) passes por mês/linha.

Art. 4º - A entrega do passe estudantil ao estudante ou responsável legal deverá ser efetuada no prazo de até 7 (sete) dias corridos, contados do recebimento dos documentos de habilitação, desde que aprovados.

Art. 5º - As aquisições subseqüentes serão feitas, sempre, no mínimo, 30 (trinta) dias após a última compra, mediante a comprovação mensal de freqüência do aluno, pelo respectivo estabelecimento de ensino.

...

Art. 13 - Os passes estudantis poderão ser utilizados nas linhas operadas pela empresa em que foram adquiridos, ou por outra empresa que compartilhe qualquer das linhas, número e denominação, e que atendam ao deslocamento residência - estabelecimento de ensino e vice-versa.

Parágrafo único - É obrigatória a apresentação da identidade estudantil ao cobrador, quando da entrega do passe.

Art. 14 - O não cumprimento de qualquer dispositivo deste Decreto ou das normas complementares que vierem a ser expedidas para sua fiel execução sujeitará o infrator às sanções administrativas, cíveis e criminais aplicáveis ao caso.

Art. 15 - O passe estudantil deverá ser utilizado exclusivamente pelo este cadastrado, observado o limite máximo de 4 (quatro) passes por dia, ressalvados os casos de atividade extracurricular devidamente comprovada.

Parágrafo único - O passe estudantil destina-se ao uso exclusivo no serviço convencional do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal, sendo expressamente vedado seu uso para qualquer outra finalidade que não a prevista neste Decreto.

.....”

A Lei nº 3.921, de 19 de dezembro de 2006, de autoria do Deputado Paulo Tadeu, foi sancionada pela Câmara Legislativa do Distrito



Federal, instituindo o passe livre estudantil no Distrito Federal, ou seja, estabelecendo a gratuidade integral dos passes, na forma seguinte:

(Autoria do Projeto: Deputado Paulo Tadeu)

(Esta Lei foi suspensa liminarmente: ADI nº 2007 00 2 000155-8 – TJDF, Diário de Justiça, de 3/9/2007).

Institui o passe livre estudantil no Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal e no Sistema de Transporte Público Coletivo sobre Trilho – Metrô-DF e dá outras providências.

O Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal promulga, nos termos do § 6º do art. 74 da Lei Orgânica do Distrito Federal, a seguinte Lei, oriunda de Projeto vetado pela Governadora do Distrito Federal e mantido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal:

Art. 1º Fica instituído, nos termos desta Lei, o passe livre estudantil no Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal e no Sistema de Transporte Público Coletivo sobre Trilho – Metrô-DF.

§ 1º Compreende-se por passe livre estudantil a gratuidade tarifária, nos veículos dos Sistemas de Transporte abrangidos por esta Lei, para os alunos das redes pública e particular de ensino.

§ 2º O passe livre estudantil será concedido aos alunos:

I – dos ensinos fundamental, médio e educação superior;

II – de cursos técnicos e profissionalizantes com carga horária igual ou superior a duzentas horas-aula, reconhecidos pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal ou pelo Ministério da Educação;

III – de faculdades teológicas ou instituições equivalentes;

IV – de cursinhos pré-vestibulares populares ou alternativos, legalmente cadastrados na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.

Art. 2º A distribuição do passe livre somente será concedida ao aluno que requerer o benefício junto ao órgão competente do Poder Executivo, indicando a empresa a ser utilizada.

Art. 3º Serão definidos no regulamento:

I – os documentos necessários para usufruir do passe livre estudantil, a forma, elementos e prazos de sua emissão e a forma e condições de sua utilização;

II – os requisitos adicionais para usufruir do passe livre estudantil.

Art. 4º Os passes serão adquiridos pelo Governo do Distrito Federal junto às empresas permissionárias do Sistema de Transporte Público Coletivo – STPC e ao Metrô/DF e poderão ser utilizados em qualquer linha da empresa na qual foram adquiridos, respeitados os itinerários e intervalos horários.

Art. 5º A quantidade de passes por aluno será limitada a 44 (quarenta e quatro) unidades mensais ou a 60 (sessenta) em caso de atividades extracurriculares obrigatórias.

Parágrafo único. Quando da implantação da bilhetagem automática, o Poder Executivo substituirá os passes por cartões, mantidas as mesmas quantidades de viagens estabelecidas neste artigo.

Art. 6º As despesas com o passe livre estudantil serão custeadas com recursos do Tesouro do Distrito Federal, consignados na Lei Orçamentária Anual.

Art. 7º O uso indevido do passe livre estudantil ou sua obtenção por meio ilegal, apurado em processo administrativo, sujeita o infrator:

I – à perda do benefício no ano letivo da ocorrência da infração;

II – ao pagamento de todas as passagens, em seu valor integral, correspondentes ao passe livre de que tiver usufruído durante o ano ou semestre letivos.

Art. 8º O passe livre estudantil será implantado gradativamente na forma estabelecida no regulamento, iniciando-se pelos ensinos fundamental e médio da rede pública e devendo estar concluída a implantação no prazo de três anos.



Art. 9º Permanece em vigor a legislação atual para os estudantes não-abrangidos por esta Lei e sua regulamentação.

Parágrafo único. Enquanto não estiver implementado o passe livre estudantil, continuará sendo aplicada a legislação atual.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 11. O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de trinta dias.

Art. 12. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 27 de dezembro de 2006

DEPUTADO FÁBIO BARCELLOS

Presidente

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial do Distrito Federal, de 29/12/2006.

Tal norma foi declarada inconstitucional por decisão do Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2007.00.2.000155-8, que entendeu que a lei de iniciativa parlamentar criou atribuições para órgãos públicos e obrigações, sem indicar as fontes de custeio. Eis o inteiro Teor da ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI DISTRITAL 3.921 - VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA - PROCEDÊNCIA.

1. É princípio básico do Estado Democrático de Direito a separação dos Poderes.

2. Revela-se inconstitucional, por vício formal de iniciativa para deflagração do processo legislativo, a lei que dispõe sobre atribuições de órgãos públicos e cria despesas para a Administração, posto que é do Chefe do Poder Executivo a competência para tanto (LODF, arts. 71, § 1º, IV e V, e 100, IV, VI e X).

3. Ação julgada procedente. Unânime.(20070020001558ADI, Relator ESTEVAM MAIA, Conselho Especial, julgado em 11/11/2008, DJ < p.>

O Ex-Governador do Distrito Federal José Roberto Arruda, por sua vez, encaminhou no dia 10 de dezembro de 2009, a Câmara Legislativa do Distrito Federal o Projeto de Lei nº 1.502, de 2009, que dispunha sobre o passe livre estudantil nas modalidades do transporte público, afirmando que o objetivo do projeto era o de “assegurar a gratuidade nas linhas de serviço básico de transporte público coletivo de passageiros aos estudantes do ensino superior, médio e fundamental da área urbana, inclusive alunos de cursos técnicos e profissionalizantes, alunos de faculdades teológicas ou de instituições equivalentes, bem como estagiários que estejam realizando estágio probatório”.



No artigo 2º do referido projeto de lei estava previsto que “a gratuidade concedida pela Lei nº 4.371, de 23 de julho de 2009, será custeada integralmente pelo Distrito Federal por intermédio da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, que destinará recursos específicos para tal finalidade”.

A lei foi aprovada pela Câmara Legislativa no dia 17 de dezembro de 2009 e, após veto parcial do governador, retornou àquela casa para nova análise e aprovação, sendo finalmente promulgada pelo então governador do Distrito Federal, na forma seguinte:

LEI Nº 4.462, DE 13 DE JANEIRO DE 2010.
(Revoga a Lei nº 4.371, de 23 de julho de 2009.)
(Autoria do Projeto: Poder Executivo)
Diário Oficial-DF nº 009, 14 de janeiro de 2010

Dispõe sobre o Passe Livre Estudantil nas modalidades de transporte público coletivo.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, FAÇO SABER QUE A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º Fica assegurada aos estudantes do ensino superior, médio e fundamental da área urbana, inclusive alunos de cursos técnicos e profissionalizantes com carga igual ou superior a 200 (duzentas) horas-aula reconhecidos pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal ou pelo Ministério da Educação e alunos de faculdades teológicas ou de instituições equivalentes, os quais residam ou trabalhem a mais de um quilômetro do estabelecimento em que estejam matriculados, a gratuidade nas linhas do serviço básico de transporte público coletivo de passageiros que sirvam a esses estabelecimentos, inclusive quando operados por micro-ônibus, metrô e veículo leve sobre trilhos ou pneus.

§ 1º O direito a que se refere o caput estende-se aos estudantes que estejam realizando estágio obrigatório, computando-se o trajeto residência-escola-estágio-residência para esse fim.

§ 2º (V E T A D O).

Art. 2º A gratuidade concedida por esta Lei será custeada integralmente pelo Distrito Federal por intermédio da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, que destinará recursos específicos para tal finalidade.

§ 1º O Poder Executivo adquirirá, antecipadamente, no mês anterior àquele em que os passes serão usados, os créditos junto à operadora do Sistema de Bilhetagem Automática – SBA e junto à Companhia do Metropolitano do Distrito Federal – METRÔ/DF, que farão a transferência imediata para os cartões dos estudantes, cadastrados conforme dispositivos legais.

§ 2º A operadora do SBA e o METRÔ/DF remeterão ao Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS, mensalmente, no mês anterior à utilização dos créditos, demonstrativo da relação dos estudantes cadastrados, discriminando os créditos referentes a cada estudante beneficiário do Passe Livre Estudantil com especificação do operador do Serviço Básico do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF.



§ 3º O DFTRANS definirá, em ato próprio, os procedimentos e os prazos para implementação do repasse de créditos para os operadores do STPC/DF.

§ 4º A primeira aquisição dos créditos será feita com base na média mensal das viagens efetivamente realizadas pelos estudantes no segundo semestre de 2008 e no primeiro semestre de 2009, apurados por meio das informações fornecidas pela operadora do SBA e pelo METRÔ/DF.

Art. 3º O controle do quantitativo de viagens realizadas pelos estudantes será efetuado pela Gerência de Custos e Tarifas da Diretoria Técnica do DFTRANS, que emitirá mensalmente demonstrativos com os valores a serem custeados, discriminados pelo operador do Serviço Básico do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal, considerado o valor da tarifa vigente nas linhas utilizadas.

Art. 4º O benefício de que trata o art. 1º será limitado a 54 (cinquenta e quatro) viagens por mês e por estudante, durante o período letivo.

Art. 5º O uso indevido do benefício de que trata esta Lei ou a sua obtenção por meio ilegal serão apurados diretamente pela operadora do SBA e pelo METRÔ/DF, em processo administrativo sumário, sujeitando-se o infrator à perda do benefício no semestre letivo, sem prejuízo de eventuais sanções civis e criminais aplicáveis ao caso.

Art. 6º Os cartões de Passe Livre Estudantil são de uso pessoal e intransferível, estando sua utilização sujeita à fiscalização dos operadores do STPC/DF e do METRÔ/DF.

Art. 7º Identificando o uso indevido do benefício do Passe Livre Estudantil, os operadores do STPC/DF e do METRÔ/DF estão autorizados a recolher ou bloquear, provisoriamente, o cartão do beneficiário e promover abertura de processo administrativo sumário para apuração das irregularidades, garantida a ampla defesa e o contraditório.

Art. 8º Contra a decisão que aplicar a penalidade ao beneficiário do Passe Livre Estudantil caberá recurso ao DFTRANS, no prazo de 10 (dez) dias da notificação.

Art. 9º Em caso de extravio, furto, roubo ou problemas técnicos, deverá o estudante, os pais ou os responsáveis do beneficiário comunicar o fato imediatamente à operadora do SBA e ao METRÔ/DF.

Art. 10. O Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS elaborará, no prazo de 60 (sessenta) dias contados da publicação desta Lei, o Regimento Interno do Comitê do Passe Livre Estudantil, o qual será submetido à aprovação da Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal.

§ 1º O Comitê é integrado pelos seguintes representantes, sem direito a remuneração:

I – cinco representantes do Governo do Distrito Federal;

II – um representante da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

III – quatro representantes de entidades estudantis, sendo:

a) um indicado por entidade de âmbito nacional dos alunos de curso superior em funcionamento no Distrito Federal;

b) um indicado por entidade de âmbito nacional dos alunos de ensino médio em funcionamento no Distrito Federal;

c) um indicado por entidade de âmbito distrital dos alunos de curso superior;

d) um indicado por entidade de âmbito distrital dos alunos de ensino médio.

§ 2º Havendo mais de uma entidade estudantil, a indicação recairá sobre a mais antiga.

Art. 11. O Poder Executivo divulgará na internet, até o último dia útil do mês subsequente, relatório com avaliação e dados da execução do Passe Livre Estudantil.

Art. 12. Ficam mantidas todas as exigências legais e procedimentos para cadastramento e obtenção do benefício do Passe Livre Estudantil.

Art. 13. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



Art. 14. Revogam-se as disposições em contrário, em especial a Lei nº 4.371, de 23 de julho de 2009, bem como os dispositivos das leis por ela alterados.

Brasília, 13 de janeiro de 2010
122º da República e 50º de Brasília
JOSÉ ROBERTO ARRUDA

Observe-se que em nenhum dispositivo da mencionada lei há qualquer indicação sobre a fonte específica de recursos para o seu financiamento, conforme determina o art. 35 da Lei Federal nº 9.074, de 07 de julho de 1995, bem como da Lei nº 4.011, de 12 de setembro de 2007, que dispõe sobre os serviços de transporte público coletivo do Distrito Federal, que em seu art. 19 assim prevêm:

(Lei Federal nº 9.074, de 07 de julho de 1995)

Art. 35. A estipulação de novos benefícios tarifários pelo poder concedente, fica condicionada à previsão, em lei, da origem dos recursos ou da simultânea revisão da estrutura tarifária do concessionário ou permissionário, de forma a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Parágrafo único. A concessão de qualquer benefício tarifário somente poderá ser atribuída a uma classe ou coletividade de usuários dos serviços, vedado, sob qualquer pretexto, o benefício singular.

(Lei nº 4.011, de 12 de setembro de 2007)

Art. 19. A legislação que vier a instituir isenções ou reduções tarifárias de qualquer natureza e quaisquer outros custos deverá dispor expressamente sobre as fontes específicas de recursos para seu financiamento, nos termos do art. 35 da Lei Federal no 9.074/95 e da legislação distrital pertinente.

A Constituição Federal determina nos arts. 165 e 167, incisos I, III, VII que as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras e outras delas decorrentes devem estar incluídas no plano plurianual e que a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal (art. 165, § 2º). Tais orientações normativas são praticamente repetidas nos arts. 149 à 151 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, por sua vez estabelece normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal,



dispõe no art. 1º que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras dívidas, consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar, conforme a seguir expresso:

Art. 1o Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1o A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

§ 2o As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3o Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

II - a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;

III - a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município.

Nos artigos 15 a 17 da mesma norma encontra-se previsto que a geração de despesas ou a assunção de obrigações por criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa será acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício que deva entrar em vigor e nos dois anos subseqüentes, a declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.



Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.



§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

A promulgação de lei que concedeu a gratuidade integral dos passes estudantis e ampliou o direito a todos os estudantes, sejam pessoas carentes ou não, sem nenhum estudo do impacto que isso traria aos cofres públicos, trouxe conseqüências às finanças do Distrito Federal, conforme tem sido noticiado pela Imprensa quase que diariamente, além de ter frustrado os estudantes em razão da demora na efetuação dos repasses. Ademais, surgiu uma divergência entre o DFTRANS e a empresa Fácil – Brasília Transporte Integrado sobre a forma de repasse de créditos, como se verá a seguir.

III – DOS REPASSES DE VERBAS EFETUADOS À EMPRESA FÁCIL – BRASÍLIA TRANSPORTE INTEGRADO E DA AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

A empresa Fácil – Brasília Transportes integrado é uma associação sem fins lucrativos constituída para operacionalizar o sistema de bilhetagem eletrônica, conforme consta de seu estatuto social arquivado e registrado no 5º Ofício de Registro Civil, Títulos e Documentos e Pessoas Jurídicas, sob o nº 150, Livro A-1 em 29 de janeiro de 2008, sendo representativa de todas as empresas que operam o transporte coletivo de passageiros no Distrito Federal, onde foram considerados quatro grupos empresariais na sua composição: Grupo Viplan, Grupo Planeta, Grupo São José, Grupo Riacho Grande e Grupo Amaral (art. 26, parágrafo quarto do Estatuto).



Essa associação vem operando no Distrito Federal em razão do Convênio de Cooperação Administrativa 001/2008, firmado com a autarquia Transportes Urbanos do Distrito Federal – DFTRANS, que tem por objetivo viabilizar a implementação do Sistema de Bilhetagem automática do Distrito Federal (SBA).

O DFTRANS, ao interpretar os termos da Lei Distrital nº 4.462, de 13 de janeiro de 2010, notadamente os §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 2º, entendeu que o repasse financeiro somente deverá ser efetivado após a real utilização dos passes estudantis e após a devida prestação de contas, enquanto a empresa Fácil entende que deverá se dar antecipadamente à sua utilização pelo estudante.

Tal divergência foi levada ao Ministério Público de Contas que ingressou com ação cautelar junto ao Tribunal de Contas, o qual, na decisão nº 1534/2010, proferida na Sessão Ordinária nº 4332, de 13 de abril de 2010, determinou a realização de auditoria, no prazo de 90 (noventa) dias, com o objetivo de aferir os indícios de irregularidades e avaliar a atuação da Secretaria de Estado de Transportes e do Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS à luz da Lei nº 877/95.

Em razão da divergência explicitada, a empresa Fácil vem interrompendo a recarga dos cartões de crédito, sob a alegação de que não possui mais verba em caixa para recarregá-los. Isso tem gerado várias manifestações dos estudantes, que se insurgem contra o fato de não poderem fazer uso da gratuidade. No Jornal Correio Brasiliense dos dias 22 de abril e também de 20 e 28 de maio de 2010, a matéria ganha destaques com os seguintes dizeres:

Depois da falta de verba, recarga do passe livre estudantil volta a funcionar no DF

Camila de Magalhães

Depois de uma semana de espera e muitas reclamações, os estudantes que têm cartões de passe livre finalmente conseguiram recarregá-los nos postos de atendimento da empresa Fácil nesta quinta-feira (22/4). O serviço de passe livre voltou a funcionar por volta das 10h30, após o governo do Distrito Federal liberar mais R\$ 2 milhões. O dia foi de movimento intenso, postos cheios e muitas filas, porém todos foram atendidos sem problemas, de acordo com a Fácil.



Na semana passada, outros R\$ 2 milhões foram liberados, mas os recursos terminaram em apenas três dias. Segundo a assessoria de imprensa do DFTrans, a demora para o repasse da verba ocorreu porque precisava da aprovação da Secretaria de Fazenda. O DFTrans afirma que ainda há R\$ 2 milhões em caixa. O órgão adianta ainda que mais recursos serão liberados à medida que for necessário.

E que, por o serviço de passe livre estar disponível somente desde o início das aulas, ainda não foi possível calcular a previsão de gasto. Não se sabe até quando os recursos obtidos nesta quinta irão durar. A quantia disponível inicialmente para o passe livre era de R\$ 16 milhões, mas já foram repassados R\$ 20 milhões desde fevereiro.

Cerca de 500 estudantes fazem apitação em frente à Câmara Legislativa

Mariana Sacramento

Publicação: 20/05/2010 15:08 Atualização: 20/05/2010 15:30

Cerca de 500 estudantes do Distrito Federal fazem um apitação em frente à Câmara Legislativa do DF, na tarde desta quinta-feira (20/5). Eles protestam contra o novo projeto de lei que restringe o benefício do Passe Livre. A maior parte dos jovens são alunos do ensino médio. A Polícia Militar já está no local, para fazer a segurança, mas não há registros de confusão.

Saiba mais...

Repasse de R\$ 6 milhões para Passe Livre só será votado na semana que vem
Repasse de verba para o Passe Livre depende, agora, dos deputados distritais
Postos da Fácil estão vazios na manhã desta sexta-feira
Estudantes programam manifestação em frente à Câmara esta tarde
GDF pretende remanejar R\$ 6 milhões da Secretaria de Obras para a empresa Fácil
Estudantes fazem nova manifestação pela recarga do Passe Livre
Governo envia à Câmara projeto de lei com novos critérios para o passe livre estudantil

Está marcada para 15h desta quinta-feira (20) uma audiência pública entre deputados, representantes da Fácil - empresa responsável pelas recargas de créditos nos cartões - e uma comissão de alunos. O intuito do encontro é discutir o projeto de lei do governo, que limita o benefício para estudantes com renda de até três salários mínimos (R\$ 1.530).

Os distritais podem votar ainda hoje a transferência de R\$ 6 milhões, originalmente destinados à Secretaria de Obras, para a Fácil. Na última terça-feira (18), a empresa recebeu do GDF o repasse de R\$ 636 mil. No entanto, o dinheiro acabou na manhã desta quarta-feira (19). Segundo a assessoria da empresa, desde então os estudantes estão novamente com a recarga suspensa.

MAIS UM DIA SEM PASSE LIVRE. Apesar de o GDF garantir ter depositado na tarde de ontem o dinheiro para atender os estudantes, a Fácil afirma que o benefício ainda não está disponível. Alguns contestaram no Setor Comercial Sul e em Taguatinga e prometem nova manifestação hoje. Mariana Sacramento.

Percebe-se claramente que a forma como vem se dando os repasses de verba do Poder Público para a empresa Fácil sem a devida prestação de contas, ainda que esteja havendo o adiantamento dos créditos conforme previsto no art. 2º da Lei



Distrital nº 4.462, de 13 de janeiro de 2010, está desobedecendo ao que dispõe a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, notadamente o que dispõe o seu art. 16 abaixo transcrito:

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

§ 2º Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva.

§ 3º As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes:

I - quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;

II - quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas conveniais básicas;

III - quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno.

§ 4º Os saldos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização dos mesmos verificar-se em prazos menores que um mês.



§ 5º As receitas financeiras auferidas na forma do parágrafo anterior serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio e aplicadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade, devendo constar de demonstrativo específico que integrará as prestações de contas do ajuste.

§ 6º Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, acordo ou ajuste, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.

IV. DA NECESSIDADE DO DEVIDO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PARA A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA QUE OPERE O SISTEMA DE BILHETAGEM AUTOMÁTICA

O transporte coletivo é serviço público essencial, cuja prestação pressupõe serviço adequado, observadas as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade de tarifas. O serviço de transporte coletivo será delegado a pessoas jurídicas ou a autônomos, através de concessão ou permissão, nos termos do art. 335 da Lei Orgânica do Distrito Federal, sendo exigida a prévia licitação. A delegação para a prestação indireta do serviço será feita na modalidade de concorrência, competindo à Secretaria de Estado de Transporte a sua realização, sendo que poderá delegar esta atribuição à entidade gestora (art. 7º, § 1º, art. 9º e art. 12 da Lei Distrital nº 4.011/2007).

De acordo com o art. 2º da Lei Distrital nº 4.011 de 12 de setembro de 2007 o transporte coletivo destina-se ao atendimento das necessidades gerais de deslocamento dos cidadãos, mediante pagamento de tarifa individual fixada previamente pelo Poder Público, sujeitos à regulação, delegação, fiscalização e controle do poder concedente.

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



Dentre essas atividades encontra-se aquela destinada à cobrança da tarifa e o controle da demanda e da oferta, intitulado de Sistema de Bilhetagem Eletrônica que foi instituído no Distrito Federal pela Lei nº 4.011, de 12 de setembro de 2007 (art. 43).

De acordo com o art. 46 dessa lei, a operacionalização do sistema consiste no processamento dos dados operacionais e financeiros, dos cadastros e da geração, distribuição e comercialização dos cartões e dos créditos de viagem, competindo à entidade gestora, que é o DFTRANS, operá-lo, sendo facultada a sua delegação a terceiros¹.

Constata-se pela leitura da Portaria nº 98, de 22 de outubro de 2007, do Secretário de Estado de Transportes do Distrito Federal, “entende-se como Sistema de Bilhetagem Automática, a cobrança automática do preço da respectiva passagem, por meio de uso de cartões inteligentes, sem contato, que permitem o acesso dos passageiros e à respectiva liberação das catracas eletrônicas especialmente substituídas para esse fim, tanto na frota operacional de ônibus como em estações do metrô, terminais de transbordo com ou sem acesso externo, assim como a integração entre linhas do sistema” (art. 1º, § 1º).

Na mesma Portaria está previsto que o órgão regulador do sistema é a Secretaria de Estado de Transportes, que o órgão gestor é o Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS, e que a operadora do SBA seria uma “Associação Civil sem fins lucrativos formada, exclusivamente, por operadores do Serviço Básico do Sistema Integrado de Transporte do DF, criada com o objetivo de operacionalizar o Sistema de Bilhetagem Automática do Distrito Federal” (art. 2º)².

¹ De acordo com o Relatório Final da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos, sob o título Novas Tendências da em Política Tarifária “no Brasil já se encontram em operação sistemas de bilhetagem que utilizam diferentes tecnologias, entre as quais se destacam a magnética e a eletrônica. Os cartões magnéticos armazenam e transmitem informações, comportando integrações temporais e espaciais. São reutilizáveis e sua durabilidade é menor do que a da tecnologia eletrônica. Os cartões eletrônicos, também chamados de inteligentes (*smartcards*) ou *chipados*, se apresentam nas versões com e sem contato e são capazes de armazenar 15 vezes mais informações que os cartões magnéticos, por meio de um *microchip*, que possui memória e processa informações complexas. Por isso, há maior potencial de uso dessa tecnologia nas políticas de diversificação tarifária”. Disponível em: <http://www.midiaindependente.org/media/2006/12/369544.pdf>. Acesso em: 12.03.2009.

² Segundo Danyela Moraes da Silva (In: Sistemas Inteligentes no Transporte Público Coletivo de ônibus, dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2000, disponível em: < <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/3134/000287914.pdf?sequence=1> >, acesso em 12.03.2009)



Em obediência ao art. 46 da Lei nº 4.011/2007, o art. 5º da referida Portaria estabelece que a operação do sistema deverá ser delegada mediante instrumento legal adequado, à associação civil sem fins lucrativos formada, exclusivamente, por operadores do Serviço Básico do Sistema Integrado de Transporte do Distrito Federal.

É sabido que a transferência da execução ou prestação do serviço público deve ser delegada por ato administrativo (bilateral ou unilateral) a particular. Segundo Hely Lopes Meirelles “a delegação é essencial para a legalidade da prestação do serviço público por parte do particular, sob pena de se tornar clandestina, isto é, sem indispensável regulamentação e controle público”³.

A delegação do serviço pode ser feita sob as modalidades de concessão, permissão e autorização. A **concessão** de serviço público decorre de acordo de vontades entre as partes, tratando-se de ato bilateral, oneroso, comutativo e realizado *intuito personae*, enquanto a **permissão** é um ato unilateral e precário, sendo utilizada quando o permissionário não necessita alocar grandes capitais para o desempenho do serviço, melhor se adequando quando os serviços são transitórios e exijam freqüentes modificações para acompanhar a evolução técnica ou as variações do interesse público, tais como o transporte coletivo, o abastecimento da população e demais atividades cometidas a particulares, mas dependentes de controle estatal⁴.

Nos termos do art. 175 da Constituição Federal, do art. 2º da Lei nº 8.666/93 e dos arts. 2º, II e IV, 14, e 40 da Lei nº 8.987/95, tanto a **concessão** como a **permissão** exigem que suas delegações sejam precedidas de licitação. Há de se destacar que os serviços meramente autorizados são aqueles que se destinam a atender interesses coletivos instáveis e emergenciais transitórios, tratando-se de ato unilateral, precário e discricionário – que não exige a precedência de licitação.

alguns fatores ainda restringem a implantação de sistemas de automação da cobrança tarifária, questionando se a gerência dos sistemas deveria ficar a cargo do órgão gestor ou das operadoras.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 350.

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 14 ed. Atlas: São Paulo, 2002. p. 280-281.



No caso da operação do sistema de bilhetagem automática, o serviço deveria se dar sob a modalidade de concessão ou mesmo permissão, e não de mera autorização. Isto implica dizer que deveria ser precedida de licitação.

Destaque-se também que não seria o caso de terceirização do serviço, uma vez que nesta hipótese o serviço continua ser prestado diretamente pela entidade pública a que está afeto, a qual serve apenas como agente material. De qualquer forma, também a terceirização deve ser precedida de licitação.

Em questão similar referente à emissão e comercialização do vale transporte, a Lei nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985, prevê que a empresa operadora do sistema pode delegar a sua atribuição a uma empresa privada, na forma seguinte:

Art. 6º - A empresa operadora do sistema de transporte coletivo público fica obrigada a emitir e a comercializar o Vale-Transporte, ao preço da tarifa vigente, colocando-o à disposição dos empregadores em geral e assumindo os custos dessa obrigação, sem repassa-los para a tarifa dos serviços.

§ 1º - A emissão e a comercialização do Vale-Transporte poderão também ser efetuadas pelo órgão de gerência ou pelo poder concedente, quando este tiver a competência legal para emissão de passes.

§ 2º - **Fica facultado à empresa operadora delegar a emissão e a comercialização do Vale-Transporte, bem como consorciar-se em central de vendas, para efeito de cumprimento do disposto nesta Lei.**

Por seu turno o Decreto nº 95.247, de 17 de novembro de 1987, assim regulamentou este dispositivo:

Art. 15. Havendo delegação da emissão e comercialização de Vale-Transporte, ou constituição de consórcio, as empresas operadoras submeterão os respectivos instrumentos ao poder concedente ou órgão de gerência para homologação dos procedimentos instituídos.

Art. 16. Nas hipóteses do artigo anterior, as empresas operadoras permanecerão solidariamente responsáveis com a pessoa jurídica delegada ou pelos atos do consórcio, em razão de eventuais faltas ou falhas no serviço.



Art. 17. O responsável pela emissão e comercialização do Vale-Transporte deverá manter estoques compatíveis com os níveis de demanda.

[...]

Art. 24. Quando o Vale-Transporte for emitido para utilização num sistema determinado de transporte ou para valer entre duas ou mais operadoras, será de aceitação compulsória, nos termos do acordo a ser previamente firmado.

§ 1º O responsável pela emissão e comercialização do Vale-Transporte pagará às empresas operadoras os respectivos créditos no prazo de 24 horas, facultado às partes pactuar prazo maior.

§ 2º O responsável pela emissão e comercialização do Vale-Transporte deverá apresentar, mensalmente, demonstrativos financeiros dessa atividade, ao órgão de gerência que observará o disposto no artigo 28.

Art. 25. As empresas operadoras são obrigadas a manter permanentemente um sistema de registro e controle do número de Vale-Transporte emitido, comercializado e utilizado, ainda que a atividade seja exercida por delegação ou por intermédio de consórcio.

Há ainda de demonstrar que em outras cidades como em Recife foi realizada licitação para a contratação de empresa para operar o sistema, enquanto em outras cidades como em Belo Horizonte esta atribuição foi incumbida ao Consórcio Operacional do Sistema de Bilhetagem Eletrônica-SBE/BH formado pela SBA Líder S/A e as empresas subconcessionárias, por meio de um termo aditivo ao contrato de subconcessão. Como no Distrito Federal as empresas que operam no sistema de transporte coletivo não obtiveram concessão através da devida licitação, não há como aditar os contratos de concessão.

Sendo assim demonstrado está que a contratação da associação Fácil – Brasília Transporte Integrado não obedeceu às normas legais e cabe ao Poder Judiciário determinar a realização do devido procedimento licitatório para a operacionalização do sistema de bilhetagem eletrônica. Até que seja finalizado o procedimento torna-se necessário a retomada do serviço pela autarquia DFTRANS, de modo a assegurar a continuidade do serviço público aplicando-se analogicamente ao caso o previsto no arts. 35, inciso II e V e §§ 1º, 2º e 3º da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

Além disso é imprescindível que a empresa Fácil-Brasília Transporte Integrado preste contas da forma que vem



gerindo as verbas que lhe são repassadas pelo Poder Público, que informe qual é o número efetivo de estudantes que se acham cadastrados, os valores que foram carregados e recarregados nos cartões dos estudantes, o valor dos créditos que cada um tem direito, além de apontar os critérios utilizados para o cadastramento dos estudantes.

III – DO PEDIDO

a) DA CONCESSÃO ANTECIPAÇÃO DA TUTELA PRETENDIDA OU DA LIMINAR

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

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

O receio de ineficácia do provimento final também resta configurado. Primeiramente, tem-se a já demonstrada situação de grave risco à segurança e à vida dos do serviço.

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

Não é possível que a omissão perdure anos a fio, valendo-se a administração do congestionamento do Poder Judiciário, pelo qual é a



principal responsável. A via coletiva ora eleita é o único meio de evitar a continuidade da lesão.

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

- a.1) seja anulado ou declarado nulo (antecipação de tutela) ou suspenso (concessão de liminar) o **Convênio de Cooperação Administrativa 001/2008** assinado entre o DFTRANS – Transportes Urbanos do Distrito Federal e a Fácil- Brasília Transporte Integrado e seja determinado à autarquia que retome a prestação do serviço até a realização de nova licitação, a fim de assegurar a plena observância do princípio da continuidade do serviço público, mantendo assim o normal atendimento aos estudantes que fazem jus ao passe estudantil no Sistema de Transporte Coletivo do Distrito Federal, utilizando-se das instalações, estrutura administrativa (funcionários) e de todos os bens reversíveis, inclusive dos veículos da empresa Fácil – Brasília Transporte Integrado até que se realize a devida licitação (aplicação analógica do disposto no art. 35, inciso II e V e §§ 1º, 2º e 3º da Lei nº 8.987/95);
- a.2) seja determinada a realização de procedimento licitatório no prazo de trinta dias, conforme determinam os artigos 175 da Constituição Federal, do art. 2º da Lei nº 8.666/93 e dos arts. 2º, inciso IV, e 40 da Lei nº 8.997/95, para a contratação de empresa de operacionalização de bilhetagem automática no Distrito Federal;
- a.3) seja determinado à Fácil – Brasília Transporte Integrado que preste contas de toda a verba que lhe foi transferida pelo Poder Público (Secretaria de Planejamento ou pela Secretaria de Transportes) desde a edição da Lei Distrital nº 4.462/2010



utilizada para a carga e recarga dos cartões dos estudantes, bem como preste contas do número de estudantes já cadastrados, do valor dos créditos que cada um tem direito, além de informar quais são os critérios utilizados para o cadastramento dos estudantes.

- a.4)** seja determinado ao Distrito Federal que comprove a existência de receita consignada na Lei orçamentária Anual para o custeio do passe livre estudantil criado pela Lei Distrital nº 4.462, de 13 de janeiro de 2010 e determinado nos arts. 165 e 167, incisos I, III, VII da Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Federal nº 9.074, de 07 de julho de 1995), bem como forneça cópia do estudo apresentado no processo legislativo da Lei do Passe Livre Estudantil em que foi justificada a destinação da verba para despesa de caráter continuado.
- a.5)** seja fixada a **multa diária** prevista no art. 287 do Código de Processo Civil para o caso de descumprimento da tutela antecipada ou da liminar, **no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais)**, ou outro valor que se afigure razoável a reverter para o Fundo de que trata o art. 13, da Lei nº 7.347/85, independentemente da responsabilidade penal

b) DOS REQUERIMENTOS FINAIS.

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

- b.1)** a citação dos réus pela via postal, para, querendo, contestarem a presente ação, sob pena de confissão e revelia;



b.2) seja a presente ação julgada procedente, com a confirmação da antecipação de tutela ou liminar deferida conforme acima requerido nos itens **a.1, a.2, a.3 e a.4**, a fim de preservar o patrimônio público do Distrito Federal e assegurar a plena observância do princípio da continuidade do serviço público, mantendo assim o normal atendimento aos estudantes que fazem jus ao passe livre estudantil do Sistema de Transporte Coletivo do Distrito Federal, que seja anulado ou declarado nulo (antecipação de tutela) o **Convênio de Cooperação Administrativa 001/2008** assinado entre o DFTRANS – Transportes Urbanos do Distrito Federal e a Fácil- Brasília Transporte Integrado e seja determinado à autarquia que retome a prestação do serviço (encampação a fim de assegurar a plena observância do princípio da continuidade do serviço público utilizando-se das instalações, estrutura administrativa (funcionários) e de todos os bens reversíveis, da Fácil- Brasília Transporte Integrado até que haja a devida licitação também pleiteada nesta presente ação civil pública (arts. 35, inciso V e §§ 1º, 2º e 3º da Lei nº 8.987/95);

b.3) a condenação dos réus em verba honorária e custas processuais;

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

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

Termos em que pede deferimento.

Brasília, 2 de junho de 2010.

Original assinado

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