



---

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE  
DIREITO DA VARA CÍVEL DA COMARCA DO RIO  
GRANDE – RIO GRANDE DO SUL:**

---

**Ref.: Pedido de Liminar Infra.**

Inquérito Civil nº. 00852.00022/2018 – Primeira Promotoria de Justiça Especializada do Rio Grande/RS.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, por seu agente signatário, valendo-se de suas atribuições legais, com base no incluso expediente, vem perante Vossa Excelência, mui respeitosamente, propor a presente **ACÃO CIVIL PÚBLICA** contra

**DEPARTAMENTO AUTÔNOMO DE ESTRADAS E RODAGENS – DAER**, pessoa jurídica de direito público interno, CNPJ n.º 92.883.834/0001-00, representada por seu diretor-geral Sívori Sarti da Silva com sede na Rua Borges de Medeiros, n.º 1555, Porto Alegre/RS;



**EXPRESSO EMBAIXADOR LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, registrada sob o CNPJ nº 92.189.612/0001-92, sociedade empresarial limitada, representada por seu administrador Fábio Marques da Fonseca, empresa com sede na rua Giuseppe Garibaldi, nº 660, centro, Pelotas/RS,

**METROPLAN – FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO E REGIONAL**, pessoa jurídica de direito público, registrada sob o CNPJ nº 88.008.057/0001-88, fundação pública, representado por seu diretor superintendente Pedro Bisch Neto, com sede no Centro Administrativo Fernando Ferrari (CAFF), na Av. Borges de Medeiros, 1501, 4º andar, Ala Norte, Porto Alegre/RS, CEP 90119-900,

**expondo e requerendo o que segue:**

**1. Fatos.**

O **Ministério Público** instaurou o Inquérito Civil tombado sob o nº 00852.00022/2018, no intuito de apurar possível defeito de execução dos serviços da empresa **EMBAIXADOR** relacionado à exploração da linha intermunicipal que liga Rio Grande/RS a Pelotas/RS, notadamente por conta da não parada dos veículos na rodoviária, da parada dos veículos em outros pontos da cidade em meio à malha urbana e da permissão do embarque de passageiros em sua garagem.

A investigação teve princípio em virtude do encaminhamento de reclamação pelo Município do Rio Grande/RS, ofício PGM nº 22/2018, fls. 04-06. Em tal documento, a municipalidade relatava que a demandada **EMBAIXADOR** recusa-se a utilizar a nova rodoviária do Município,



fazendo da garagem da empresa ponto de venda de passagens e embarque de passageiros da linha Rio Grande/RS a Pelotas/RS. Apontou, ainda, que a empresa comercializa passagens dentro dos veículos e utiliza paradas de ônibus do transporte coletivo municipal como se fossem destinadas ao transporte intermunicipal.

Indicou, por fim, que esses comportamentos da requerida estavam gerando a evasão de tributos, problemas de mobilidade e possível desequilíbrio da concessão relacionada à exploração da estação rodoviária. Com efeito, apontou que a não utilização da rodoviária pela empresa demandada provoca grande impacto financeiro no empreendimento e nos serviços secundários do local, tais como lanchonetes e taxistas. Além disso, tal situação geraria transtornos de mobilidade urbana, tudo porque a circulação dos ônibus da empresa **EMBAIXADOR** no centro da cidade, sem qualquer ajuste com a municipalidade, conturbaria o regular trânsito da cidade.

Diante dessas notícias, postulou-se por informações da **EMBAIXADOR**, pleito atendido nas fls. 26-36. Na ocasião, a empresa defendeu a legalidade de suas condutas, indicando não haver obrigação em realizar paradas na rodoviária do Município. Para tanto, apontou que, em se tratando de transporte coletivo intermunicipal, existem duas subespécies de serviços a serem prestados: as linhas intermunicipais de longa distância, geridas pelo **DAER**, e as de transporte de passageiros nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, de competência da **METROPLAN**. Referiu, ainda, que as rodoviárias são destinadas ao tráfego intermunicipal de passageiros de longo curso, sendo controladas também pelo **DAER**.

Acrescentou, ademais, que pelo fato das linhas intermunicipais das aglomerações urbanas se assemelharem às linhas urbanas, ser-lhe-ia permitido utilizar sua garagem e pontos de ônibus municipais como paradas de embarque e desembarque de seus passageiros.



Por fim, no que concerne à evasão de tributos, a empresa referiu que o único imposto a incidir por sobre o serviço de transporte intermunicipal seria o ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços, motivo pelo qual não se pode falar em evasão de tributos municipais.

De modo a dar prosseguimento à apuração, determinou-se a realização de diligência voltada à aferição do serviço prestado pela demandada **EMBAIXADOR**. Descobriu-se, então, que a demandada recolhe enormidade de pessoas no curso de sua viagem, bem como para em diversos pontos da malha urbana do Município. Na ocasião, o setor de diligências apontou, fls. 38-39:

*“1. Nos termos do mandado retro, compareci na garagem da empresa “Expresso Embaixador”, situada na Rua Riachuelo, nº 179 – Centro, onde adquiri um (01) bilhete de passagem para a cidade de Pelotas-RS, no horário de 13h50min, na modalidade semi-direto, ônibus de prefixo nº 247. Informo que havia venda de passagens no interior da garagem e calçada, mas a maioria das passagens é vendida no interior do ônibus;*

*2. Logo após a saída, o ônibus parou nos seguintes locais:*

*1ª) Rua Senador Corrêa, na frente do Supermercado Big;*

*2ª, 3ª e 4ª) Av. Pres. Vargas (Início/meio/fim);*

*5ª, 6ª e 7ª) Av. Santos Dumont (Início/meio/fim);*

*8ª) Rodoviária do Rio Grande;*

*9ª, 10ª, 11ª e 12ª) Av. Itália (Início/meio/fim);*

*13ª) RS 734 - Bar do Beto – Trevo;*

*14ª) BR 392 – Bairro Parque Marinha;*



15ª) BR 392 – Bairro Carreiros;

16ª) BR 392 – Bairro Quinta;

17ª) BR 392 – Bairro Povo Novo e, BR 392 em direção a Pelotas; (...)

4. Na Rodoviária de Pelotas, adquiri um (01) bilhete de passagem para a cidade do Rio Grande-RS, no horário de 16h, na modalidade semi-direto, ônibus de prefixo nº 245. A compra foi realizada nos guichês da Rodoviária. Não percebi venda de bilhetes de passagem no interior do ônibus; (...)

6. Já na BR 392, em direção a Rio Grande, o ônibus parou nos seguintes locais:

1ª) Bairro Povo Novo;

2ª) Bairro Quinta;

3ª) Bairro Carreiros;

4ª) Bairro Parque Marinha;

5ª) RS 734 – Bar do Beto – Trevo;

6ª, 7ª e 8ª) Av. Itália (Início/meio/fim);

\* Não houve parada no interior da Rodoviária do Rio Grande.

9ª e 10ª) Av. Santos Dumont (Início/fim);

11ª e 12ª) Av. Pres. Vargas (Início/fim);

13ª) Av. Rheingantz;

14ª e 15ª) Av. Salgado Filho (Início/fim);

16ª) Rua Almirante Barroso;



---

17ª) *Garagem da empresa "Expresso Embaixador.*

Conforme se verifica, não se logrou identificar quaisquer critérios pré-definidos para realizar as paradas de embarque e desembarque. A título de exemplo, menciona-se a realização de paradas de embarque em algumas vias urbanas, tais como a Avenida Presidente Vargas e Avenida Santos Dumont. De outro lado, no trecho Pelotas-Rio Grande, nestas mesmas vias houve duas paradas para desembarque.

Por medida investigativa seguinte, verificou-se a existência de um único contrato de concessão da exploração do referido serviço, firmado entre o **DAER** e a demandada **EMBAIXADOR**, em 04 de dezembro de 1979, fls. 45v-47.

Para mais, determinou-se o apazamento de audiência para a tentativa de entendimento entre as partes envolvidas, memória da fl. 92 dos autos. Em tal ocasião, a **METROPLAN** e a **EMBAIXADOR** reconheceram inexistir processo licitatório a regular o seu serviço e, portanto, a inexistência de contrato regular. Em outras palavras, inexistente qualquer ato jurídico válido a regular a prestação do serviço, especialmente para o estabelecimento de parâmetros mínimos de execução, tais como horários, locais de paradas, preço das tarifas e assim por diante.

Para além disso, há de se concluir que a conduta da empresa **EMBAIXADOR** de realizar paradas em pontos de ônibus em meio à zona urbana constitui, também, ilegalidade vazada em outro fundamento. É que, em se tratando de gestão da ordem urbana, compete ao Município do Rio Grande/RS indicar ou, ao menos, anuir com os pontos de paradas utilizados pela empresa demandada.

Conclui-se, portanto, que a empresa **EMBAIXADOR** opera em caráter precário e irregular, de modo que explora a linha



intermunicipal em apreço sem qualquer regulamentação, notadamente diante da falta da celebração de um contrato administrativo antecedido de um procedimento licitatório. E ainda mais: opera de modo a ingerir no trânsito da malha urbana sem a autorização da municipalidade.

A responsabilidade da **METROPLAN** se impõe na medida em que se presta a “regular” o serviço, mesmo sem que tenha realizado procedimento licitatório, sem que haja contrato e mesmo a desatender as regras pertinentes à exploração de serviço no contexto da Aglomeração Urbana do Sul, tudo conforme se examinará em seguida.

O **DAER**, de seu turno, se faz responsável porque abriu mão de regular o serviço público de transporte de passageiros, de sua responsabilidade e que se achava a constar no contrato das fls. 45v e seguintes, em favor da **METROPLAN**, mesmo sem que houvesse contrato regular, licitação ou anuência da gestão da Aglomeração Urbana do Sul para a constituição de transporte em modalidade metropolitano, ponto que se abordará em seguida.

Diante de tais circunstâncias, o **Ministério Público** ajuíza a presente ação, a fim de que sejam as partes rés condenadas à obrigações de fazer e não fazer destinadas a regular a exploração de serviço público.

## 2. Do direito.

### 2.1. Ausência de procedimento licitatório. Precariedade do contrato. Vencimento do prazo de transição.

Com o advento da Constituição Federal, ganhou foro constitucional a exigência de licitação para a concessão ou permissão da prestação de serviços públicos sempre que o Poder Público não preste o serviço diretamente. Assim o disposto no artigo 175, Constituição Federal:



*Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.*

*Parágrafo único. A lei disporá sobre:*

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

Para regulamentar a norma do artigo 175 da Constituição Federal, o legislador infraconstitucional editou a Lei Federal n.º 8.987/95, que, em seus artigos 1º e 14, reproduz as regras constitucionais que regem a matéria, *in verbis*:

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

*Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão a revisão e as adaptações necessárias de sua legislação às prescrições desta Lei, buscando atender as peculiaridades das diversas modalidades de seus serviços.*

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

Ademais, a Lei n.º 8.987/95 estabeleceu regras de caráter transitório para as explorações de serviços datadas de antes da



Constituição de 1988, tendo em vista a necessidade de adequação das concessões e permissões de serviços públicos à nova realidade.

A respeito do tema, o artigo 42 da Lei n.º 8.987/95 dispõe:

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

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

***§ 2º As concessões em caráter precário, as que estiverem com prazo vencido e as que estiverem em vigor por prazo indeterminado, inclusive por força de legislação anterior, permanecerão válidas pelo prazo necessário à realização dos levantamentos e avaliações indispensáveis à organização das licitações que precederão a outorga das concessões que as substituirão, prazo esse que não será inferior a 24 (vinte e quatro) meses.***

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

Então e conforme se verifica, acha-se vencido há muito o prazo para a regularização do serviço de transporte público intermunicipal atualmente prestado pela empresa **EMBAIXADOR**. Em tudo



sendo dessa maneira, impõe-se condenar o ente público responsável pelo serviço a licitá-lo e a contratualizá-lo na forma da Constituição da República e da legislação vigente.

No caso destes autos, a licitação e a contratação haverá de ser levada a efeito pela **METROPLAN** ou, alternativamente, pelo **DAER**, a depender do juízo de oportunidade e conveniência do Estado a definir como tal serviço será prestado.

A respeito do tema, o Egrégio Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul manifestou-se em demanda similar:

*APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO COLETIVA DE CONSUMO. TRANSPORTE COLETIVO INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS. METROPLAN. ISENÇÃO DO PAGAMENTO DAS CUSTAS PROCESSUAIS. CABIMENTO. DETERMINAÇÃO PARA QUE PROCEDA À FISCALIZAÇÃO DA OPERAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE METROPOLITANO COLETIVO DE PASSAGEIROS NO MUNICÍPIO DE CHARQUEADAS E À REALIZAÇÃO DE LICITAÇÃO NO PRAZO DE 180 DIAS. POSSIBILIDADE. FIXAÇÃO DE MULTA PARA O CASO DE DESCUMPRIMENTO DA ORDEM JUDICIAL. ADMISSIBILIDADE. MANUTENÇÃO DO VALOR ARBITRADO. INADEQUAÇÃO DO SERVIÇO PRESTADO PELA EMPRESA EXPRESSO VITÓRIA DE TRANSPORTES LTDA.. CONDENAÇÃO AO PAGAMENTO DE DANOS MORAIS COLETIVOS. CABIMENTO. PEDIDO DE REDUÇÃO DO VALOR FIXADO. DESACOLHIMENTO. I - Apesar de a METROPLAN ter sido constituída como pessoa jurídica de direito privado, trata-se de fundação com eminente caráter público. Seu patrimônio foi constituído predominantemente por bens e verbas a ela destinados pelo Poder Público, e suas receitas decorrem também de dotações anuais constantes do orçamento do Estado e dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre. Portanto, faz jus à isenção*



do pagamento de custas processuais, nos termos do art. 11 da Lei Estadual nº 8.121/85, e do preparo recursal (art. 1.007, § 1º, NCPC). II - Compete à METROPLAN a fiscalização da operação do serviço de transporte metropolitano coletivo de passageiros. O que levou ao ajuizamento da demanda foram as inúmeras reclamações relativas à inadequação do serviço prestado pela EXPRESSO VITÓRIA DE TRANSPORTES LTDA., o que foi devidamente apurado no Inquérito Civil nº 007/2005. E se havia tantas irregularidades é porque a fiscalização não era eficiente; logo, deve ser mantida a condenação imposta na sentença. III - **A concessão ou permissão do serviço público não pode prescindir de prévio processo licitatório. O art. 7º da Lei Estadual nº 11.127/98 dispõe que compete privativamente à METROPLAN propor as concessões, permissões e autorizações de uso do transporte metropolitano coletivo de passageiros, a serem firmadas pelo Estado. Estando o contrato com a vigência expirada, correta a sentença ao determinar a realização de licitação no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.** IV - No que se refere à multa, cabível sua fixação para o caso de descumprimento da ordem judicial. (...). VI - A doutrina e a jurisprudência vêm reconhecendo a existência de dano moral coletivo, a impor a indenização pela violação aos valores fundamentais compartilhados pela coletividade. (...) Considerando as peculiaridades do caso em apreço, o valor fixado (80 salários mínimos) é razoável e adequado, não havendo justificativa para sua redução. APELO DA METROPLAN PARCIALMENTE PROVIDO E DESPROVIDO O DA EXPRESSO VITÓRIA DE TRANSPORTES LTDA.. (Apelação Cível Nº 70072372717, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 27/07/2017). Grifos acrescentados.



## **2.2. Irregularidade da prestação do serviço para a previsão de pontos de parada, de embarque ou desembarque.**

Em se tratando de transporte coletivo intermunicipal rodoviário, sabe-se a titularidade do serviço é do Estado do Rio Grande do Sul, conforme determinado na Carta Estadual:

***Art. 178. O Estado estabelecerá política de transporte público intermunicipal de passageiros, para a organização, o planejamento e a execução deste serviço, ressalvada a competência federal.***

(...)

***Art. 179. A lei instituirá o sistema estadual de transporte público intermunicipal de passageiros, que será integrado, além das linhas intermunicipais, pelas estações rodoviárias e pelas linhas de integração que operam entre um e outro Município da região metropolitana e das aglomerações urbanas.***

Nesse sentido, há de se destacar que o transporte intermunicipal de passageiros no Estado do Rio Grande do Sul é dividido em dois subsistemas, criados a partir de ano de 1998. O primeiro deles diz respeito às linhas intermunicipais de longo curso, gerenciadas pelo **DAER – Departamento Autárquico Estadual Rodoviário**, conforme determina a Lei Estadual nº 11.090/98.

O segundo subsistema é destinado a deslocamentos intermunicipais dentro de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas. A



esse respeito, verifica-se que a competência na delegação e fiscalização do serviço recai sobre a **METROPLAN**, consoante a Lei Estadual nº 11.127/98.

Partindo-se, portanto, da noção de que o interesse do **Estado** é estabelecer linha única de transporte a ligar os Municípios de Rio Grande/RS e Pelotas/RS, verifica-se a inserção desse serviço no contexto da Aglomeração Urbana Sul, criada pela Lei Complementar 9.184/1990<sup>1</sup>, com redação atual dada pela Lei Complementar Estadual nº 11.876/02<sup>2</sup>. Então, o órgão responsável pela regulação e eventual licitação seria a demandada **METROPLAN**, nos termos da Lei Estadual 11.127/98<sup>3</sup>.

É o que se observa dos artigos 3º e 7º da Lei Estadual nº 11.127/98:

*Art. 3º - É considerado metropolitano, para os efeitos desta Lei, o transporte coletivo de passageiros executado entre dois ou mais municípios, por vias federais, estaduais ou municipais, no âmbito das regiões metropolitanas do Estado.*

§ 1º - **Constituem serviços de transporte metropolitano, ainda:**

*I - as linhas intermunicipais que operam mercados metropolitanos por um ou mais itinerários ou variantes, com um ou mais terminais na origem e destino da concessão, dentro das regiões metropolitanas;*

*II - linhas entre municípios pertencentes a **aglomerações urbanas**;*  
(...)

*Art. 7º - **À Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional - METROPLAN**, como órgão de planejamento, coordenação, fiscalização e gestão do sistema instituído por esta Lei, **competem privativamente:***

<sup>1</sup> Fl. 65 dos autos.

<sup>2</sup> Fl. 63 dos autos.

<sup>3</sup> Fl. 53 dos autos.



*I - propor as concessões, permissões e autorizações de uso do transporte metropolitano coletivo de passageiros, a serem firmadas pelo Estado;*

*II - planejar, regulamentar, controlar e fiscalizar a operação do serviço de transporte metropolitano coletivo de passageiros e das linhas de integração;*

Ocorre, contudo, que mesmo se parta desse reconhecimento e da ideia de que o serviço de transporte intermunicipal metropolitano atende a balizas diversas do serviço intermunicipal de longo curso – não necessita parar na estação rodoviária, pode realizar paradas em meio à cidade – há defecção insuperável a merecer apontamento.

Veja-se, pois, que a Lei Estadual 11.876/2002<sup>4</sup>, responsável pela criação da Aglomeração Urbana Sul, estabeleceu por sua função pública a gestão comum de várias estruturas e serviços, entre os quais o transporte de passageiros e de cargas. *Verbis*:

*Art. 3º A Aglomeração Urbana do Sul tem as seguintes funções públicas para gestão comum:*

*I - estrutura viária regional;*

*II - transporte de passageiros e de cargas;*

*III - sistema de saúde;*

*IV - sistema de informações regionais atinentes à economia e à gestão pública; e*

*V - sistema cartográfico.*

<sup>4</sup> Fl. 65 dos autos.



---

Para tanto, a legislação estabeleceu a necessidade de que criado Conselho Deliberativo com a responsabilidade de realizar a gestão desses serviços, atendendo a normativa a ser estabelecida em regimento interno. *Verbis*:

*Art. 4º A Aglomeração Urbana do Sul terá um Conselho Deliberativo com a seguinte composição:*

*I - os Prefeitos de cada um de seus Municípios;*

*II - os Presidentes de Câmaras de Vereadores de cada um de seus Municípios;*

*III - um representante de cada um das seguintes Secretarias estaduais ou das que as sucederem:*

*a) Secretaria da Coordenação e Planejamento;*

*b) Secretaria das Obras Públicas e Saneamento;*

*c) Secretaria dos Transportes; e*

*d) Secretaria da Saúde;*

*IV - um representante de cada um dos seguintes órgãos estaduais ou dos que os sucederem:*

*a) Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional - METROPLAN;*

*b) Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem - DAER;*

*c) Divisão de Geografia e Cartografia, da Secretaria da Agricultura e Abastecimento; e*

*d) Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser - FEE;*



V - um representante de cada uma das Universidades que mantenham cursos em Município da Aglomeração.

(...)

**§ 3º - O Regimento Interno definirá a forma de gerenciamento das funções públicas comuns.**

A bem compreender a situação destes autos, de se destacar que o tal Conselho jamais foi formado, não há regimento interno de que se tenha conhecimento e, tampouco, há qualquer sorte de deliberação acerca da formatação do serviço de transporte de passageiros entre Rio Grande/RS e Pelotas/RS por parte da direção da Aglomeração Urbana.

Isso importa se tenha de concluir que, para além da ausência de processo licitatório, o serviço prestado pela empresa **EMBAIXADOR** e regulado pela **METROPLAN** conta com defeito insuperável, notadamente se a pretensão das partes rés é lhes dar conformidade de serviço de transporte com característica de metropolitano. É que o órgão público estadual não conta com a deliberação do tal conselho e, portanto, não pode simplesmente estabelecer, com critérios de seu talante, serviço de transporte metropolitano.

E tudo vai de mal a pior: o Município do Rio Grande/RS que, bem ou mal, é o responsável pela mobilidade urbana e pela gestão da cidade, discorda frontalmente da forma como o serviço vem sendo prestado.

Em outros e melhores termos, não é possível que a **METROPLAN** e a empresa **EMBAIXADOR** imponham a prestação de serviço de transporte com características de metropolitano, parando os veículos e recolhendo passageiros onde bem arbitram, à revelia do ente público



municipal, pena de verdadeira subversão do pacto federativo e desatendimento frontal ao disposto na Lei Estadual de criação da Aglomeração Urbana Sul.

Tal situação, além de evidenciar latente contrariedade à legislação pertinente à delegação de serviços públicos, acaba por gerar uma série de problemas indiscutíveis, apontados pelo Município em sua manifestação. Reprise-se que a **EMBAIXADOR**, ao se recusar em utilizar a rodoviária de Rio Grande/RS, gera desacerto de sistema a importar os reflexos de dano comuns aos ilícitos. De uma parte, há a geração de problemas de ordem financeira para a manutenção da Estação Rodoviária de Rio Grande/RS.

Isso porque, após recente mudança de local da Rodoviária, a **EMBAIXADOR** resolveu, por determinação própria e com a chancela da **METROPLAN**, sem qualquer sorte de aviso a quem quer que seja, simplesmente parar de utilizar o serviço. E isso, insista-se, dando conformação de transporte metropolitano ao seu serviço sem que se realizasse processo licitatório específico e mesmo sem a anuência do órgão gestor estabelecido pela Lei Estadual.

Para além dessa primeira conformação, a **EMBAIXADOR** e a **METROPLAN** sacaram o direito das pessoas que se dirigem de Pelotas/RS a Rio Grande/RS de pararem na Rodoviária, havendo de deixá-las em meio à via urbana. E tudo, insista-se, sem a anuência do Município, integrante da aglomeração, e sem o escrutínio público viabilizado a partir de processo de licitação. Acrescenta-se, ainda, o prejuízo infligido aos serviços acessórios da Rodoviária, tais como comercialização de mercadorias e serviços de taxi.

*Last but not least*, há indiscutíveis transtornos na ordem de mobilidade urbana, tudo porque o trânsito do centro de Rio Grande/RS sofre com o acréscimo da demanda massiva de ônibus da empresa **EMBAIXADOR** circulando a cada 30 minutos e parando nos pontos de ônibus



urbanos. É que, para além dos transtornos físicos do tráfego dos veículos nas ruas do centro do município, os ônibus do transporte coletivo municipal se veem obrigados a disputar lugar nas paradas com os da empresa requerida.

Dessa forma, resta latente a necessidade de se regularizar a exploração do referido serviço. O pedido do **Ministério Público**, então, consistirá no pedido de condenação das demandadas **EMBAIXADOR** e **METROPLAN** à obrigação de não fazer consistente em não explorar e permitir que se explore serviço de transporte de pessoas em modelo metropolitano – com paradas no interior da malha urbana da cidade e com o recolhimento e desembarque de passageiros em outros pontos que não a rodoviária – sem que haja prévio procedimento licitatório, contratação regular e anuência do órgão de gestão da Aglomeração Urbana Sul, nos termos do artigo 3º, Lei Estadual nº 11.127/98.

Evidentemente, o serviço de transporte público entre os Municípios de Pelotas/RS e Rio Grande/RS não pode restar paralisado, tudo a atender o princípio da continuidade do serviço público. Considerando tal perspectiva, a solução que o **Ministério Público** entende por adequada é a retomada dos serviços de transporte nos moldes do derradeiro contrato havido a regular o serviço, qual seja, o termo de contrato das fls. 45 e seguintes dos autos, instando-se, para tanto, o **DAER**.

Essa medida importará, num primeiro giro, no retorno da prestação do serviço aos moldes anteriores, permitindo-se parada e ingresso de passageiros unicamente na Rodoviária, ao menos até que haja adequada licitação e contratualização de serviço propriamente metropolitano.

### 3. Liminar.



Dispõe o art. 84, § 3º, Lei 8078/90<sup>5</sup>, acerca da edição de provimentos liminares para ações a versar sobre interesses coletivos:

*Art. 84. Na ação que tenha por objeto o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento.*

(...)

*§ 3º. Sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de ineficácia do provimento final, é lícito ao juiz conceder a tutela liminarmente ou após justificação prévia, citado o réu.”*

No que pertine ao **relevante fundamento da demanda**, principia-se dizendo que se fala de ação destinada, essencialmente, à proteção de direito relacionado à prestação de transporte público. Ou seja, fala-se de demanda que serve a atender o direito que as pessoas têm de se locomover entre cidades vizinhas por meio de serviço público que seja adequado.

Ademais, há de se ponderar que a inexistência de contrato administrativo importa não se saber exatamente em que termos o serviço há de ser prestado, quais as condições devem ser levadas em conta para o reajuste das tarifas e demais particularidades a respeito do objeto contratado.

Por derradeiro, de se notar que a ausência de licitação antecedente importa possibilidade da existência de outra empresa

---

<sup>5</sup> Ainda que a Lei em apreço trate dos direitos relacionados às relações de consumo, o microsistema processual que se fez vigente é aplicável a todas as demais hipóteses de ações a defender interesses coletivos, forte no que dispõe o artigo 21, Lei 7347/85, assim redigido: Art. 21. Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor.



com melhores condições de cumprir com o objeto por preço mais baixo, custo que vai suportado pela população.

De outro lado, o perigo na demora – verificador convertido em **justificado receio de ineficácia do provimento final** - é requisito balizado na continuidade dos ilícitos demonstrados por todo correr do processo.

Ou seja, considerando-se que se trata de serviço contínuo e essencial, caso não se edite medida liminar, haverá de se suportar enormidade de tempo em que o serviço seguirá funcionando de modo irregular e a gerar grande quantidade de prejuízo à população e ao Município de Rio Grande/RS. Com efeito, depreende-se que a postura da empresa demandada em escolher os locais mais convenientes para realizar as paradas dos ônibus implica em uma série de problemas, a exemplo dos já relatados nos autos.

Importante destacar que a presente medida não pertine apenas à irregularidade da exploração do referido serviço, mas nos transtornos fáticos e atuais de ordem econômica e de mobilidade urbana no Município do Rio Grande/RS, tudo causado pela absoluta desregulação verificada nestes autos.

É que, como apontado, a deliberada recusa da empresa em não parar na rodoviária de Rio Grande/RS, a contar com a anuência dos demandados **DAER** e **METROPLAN**, gera impacto à mobilidade urbana, aos demais empreendimentos e serviços atrelados ao sistema de transporte, tais como taxistas e estabelecimento comerciais, bem assim à própria capacidade do ente público municipal de gerir a conformação da malha urbana.

Especialmente no que concerne à ação de parar seus ônibus em pontos destinados aos veículos do transporte coletivo



municipal, há transtornos a merecer comentários particulares. É que, para além da falta de segurança dos passageiros nos momentos de embarque e de desembarque, gera transtornos ao trânsito do centro do Município, diante do aumento de veículos de alto porte, havendo disputa de lugares nas paradas entre os ônibus locais e os intermunicipais.

A esse respeito, ademais, reprisa-se que a demandada **EMBAIXADOR** não detém o poder incondicionado de escolha das paradas de ônibus a serem utilizadas para a execução do referido trajeto. Sabe-se, pois, que a matéria de ordem urbana é competência administrativa dos Municípios, conforme artigo 30 da Constituição Federal, de modo que tal ente público deve – no mínimo – anuir com o trajeto e pontos de parada utilizados pela requerida, situação não evidenciada, conforme fls. 4-5 e 97.

Por derradeiro, há de se destacar que a jurisprudência tem assentado a possibilidade de que sejam lançadas medidas liminares a obrigar a correção dos serviços de transporte a funcionar em caráter precário. De se ponderar, ademais, passado tempo demasiado desde a edição da Lei das Concessões a que ainda existam serviços prestados de modo irregular.

Colacionam-se, então, as decisões que seguem, chamando-se atenção, especialmente, ao primeiro verbete, a tratar do sistema de transporte público da capital:

*AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO. LICITAÇÃO. EXPLORAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE PÚBLICO SEM SUBMISSÃO A PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. OFENSA A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, LEI INFRACONSTITUCIONAL E PRINCÍPIOS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO*



*NÚCLEO ESSENCIAL. DEFERIMENTO DA LIMINAR. A permissão, concessão e exploração de serviço público sem a submissão a antecedente procedimento licitatório sob qualquer argumento que seja, subverte a Constituição Federal, mormente porque a exploração de serviço público não se enquadra nas hipóteses legalmente previstas de dispensa de **licitação** (Lei nº 8.666/93). Os artigos 37, caput e inciso XXI e 175 da Constituição Federal, este último regulamentado pela Lei Federal nº 8.987/95, não deixam margem para que se sustente a inércia da Administração **Pública** do Município de Porto Alegre, a qual vem mantendo na exploração do serviço público as mesmas empresas que exploram, há anos, o **transporte** coletivo municipal, ao arrepio da lei, da moralidade e da probidade. A inércia da Administração **Pública** Municipal somente vem em benefício das empresas que, sem qualquer legitimidade, por não terem participado de processo seletivo, vêm explorando o serviço de **transporte** público coletivo no Município de Porto Alegre, prestando um serviço a cada dia mais deficitário, de péssima qualidade, em total prejuízo à população, em especial aos usuários do **transporte** coletivo urbano, em manifesta violação às Leis Federais nº 8.987/95 e 12.587/2012. Processo licitatório que, observada a ordem constitucional, está atrasado em, pelo menos, 25 anos. AGRAVOS. NÃO CONHECIMENTO. DESCABIMENTO. Agravo previsto no art. 557, §1º, do CPC que não se presta para o fim colimado. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO. AGRAVOS NÃO CONHECIDOS. (Agravo de Instrumento Nº 70058331166, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Roberto Lofego Canibal, Julgado em 20/08/2014).*

*AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LIMINAR. SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL. NECESSIDADE DE LICITAÇÃO PARA A OUTORGA. A **delegação de concessão ou permissão para a execução do serviço público de transporte coletivo está subordinada ao princípio da***



*obrigatoriedade de prévia licitação, no escopo de assegurar a igualdade de condições a todos os concorrentes e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração (CF/88, arts. 37, XXI, e 175, Lei nº 8.666/93, arts. 1º, 2º e 3º, e Lei nº 8.987/95, art. 40). As concessões em caráter precário, as que estiverem com prazo vencido e as que estiverem em vigor por prazo indeterminado, como no caso dos autos, permanecerão válidas pelo prazo necessário à realização dos levantamentos e avaliações indispensáveis à organização das licitações, que precederão à outorga de concessões que as substituirão, de acordo com a norma de caráter excepcional do art. 42, § 2º, da Lei nº 8.987/95. Correto, portanto, o provimento liminar que obriga o Município à realização de licitação para a outorga desse serviço.*

*Agravo desprovido. (Agravo de Instrumento Nº 70036708329, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em 15/09/2010).*

Importa se destaque, também, que medida liminar de teor similar foi requerida pelo **Ministério Público** no caso do transporte por balsas em Rio Grande/RS, processo da Terceira Vara Cível desta Comarca, tendo havido deferimento em ambos graus de jurisdição. *Verbis:*

*Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. CONCESSÃO DO EFEITO SUSPENSIVO. DESCABIMENTO. LIMINAR CONTRA FAZENDA PÚBLICA E IMPOSIÇÃO DE MULTA DIÁRIA. POSSIBILIDADE. 1. Para a concessão do efeito suspensivo pretendido, deve haver perigo de resultado de lesão grave ou de difícil reparação ao requerente, tal como disposto no artigo 558, do CPC. 2. No caso dos autos, a prima facie, se mostra evidente a inércia do Poder Público Estadual para com a realização do processo licitatório em xeque, tendo em vista a manutenção do exercício da atividade do transporte aquaviário mediante simples autorização administrativa,*



*concedida em 1978, estando em total em dissonância com a Constituição Federal e a Lei infraconstitucional que regula a matéria. O perigo de lesão grave ou difícil reparação recai, portanto, não ao recorrente, mas à sociedade em geral, diante da irregularidade na prestação do serviço público de transporte aquaviário prestado entre os Municípios de Rio Grande e São José do Norte. 3. Não há falar em impossibilidade de concessão de liminares contra a Fazenda Pública, dada a matéria envolvida - contratação de serviço sem a devida licitação - que está, ao que tudo indica, a gerar prejuízo à sociedade como um todo. 4. Cabível a imposição de multa em razão do descumprimento da ordem liminar, dada a expressa previsão legal insculpida nos §§ 4º e 5º do art. 461 do CPC. AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO. UNÂNIME. (Agravo de Instrumento Nº 70066074154, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 04/11/2015)*

Em tudo sendo dessa maneira, o **Ministério Público** haverá de requerer a edição de medida liminar a que a demandada **METROPLAN** ou o **DAER**, órgãos do Estado do Rio Grande do Sul, sejam compelidos, no prazo de 90(noventa) dias, retomar o serviço de transporte rodoviário coletivo intermunicipal de Rio Grande/RS e Pelotas/RS ou a abrir processo licitatório para a seleção de empresa concessionária, com incidência de multa diária de R\$ 5.000,00(cinco mil reais) pelo desatendimento da ordem, a ser revertida ao Fundo Estadual de Reconstituição de Bens Lesados.

Ainda, haverá de postular, igualmente em caráter liminar, que as demandadas **EMBAIXADOR** e **METROPLAN** sejam proibidas de explorar o serviço de transporte metropolitano – com paradas de veículos, recolhimento ou desembarque de passageiros no interior da cidade – até que ultimado processo licitatório e contratualização, atendidos os parâmetros de gestão da Aglomeração Urbana Sul, nos termos do artigo 3º, Lei Estadual nº 11.127/98.



Por conseguinte ao deferimento da medida liminar acima, seja o demandado **DAER**, em homenagem ao princípio da continuidade do serviço público, reassumir a regulação do serviço de transporte prestado pela empresa **EMBAIXADOR** nos termos do último contrato havido, fls. 45v. e seguintes, ao menos até que regularizada a prestação do serviço.

#### 4. Pedidos.

**Feitas todas as ponderações acima**, requer o **Ministério Público**:

1. seja expedida a notificação prevista no artigo 2º, Lei 8.437/92, a que os representantes das pessoas jurídicas de direito público se manifestem, querendo, no prazo de 72h (setenta e duas horas);

2. liminarmente, após o cumprimento do prazo arbitrado no item anterior, seja determinado aos demandados **DAER** e **METROPLAN**, alternativamente, a depender do juízo de conveniência e oportunidade do **Estado do Rio Grande do Sul**, a, no prazo de 90(noventa) dias, retomar o serviço de transporte rodoviário coletivo intermunicipal de Rio Grande/RS e Pelotas/RS ou a abrir processo licitatório para a seleção de empresa concessionária, com incidência de multa diária de R\$ 5.000,00(cinco mil reais) pelo desatendimento da ordem, a ser revertida ao Fundo Estadual de Reconstituição de Bens Lesados;

3. liminarmente, seja determinado aos demandados **METROPLAN** e **EMBAIXADOR** que não mais executem o serviço de transporte entre os Municípios de Pelotas/RS e Rio Grande/RS atendendo à modalidade metropolitana, com paradas de seus ônibus em locais destinados



ao transporte coletivo municipal, sem a adequada contratualização, antecedida de processo licitatório, e sem o atendimento dos rigores da Lei Estadual nº 11.127/98, fixando-se multa diária de R\$ 5.000,00(cinco mil reais) para o caso de desatendimento, importância a ser revertida ao Fundo Estadual de Reconstituição de Bens Lesados;

4. liminarmente, seja determinado aos demandados **DAER** que retome, em homenagem ao princípio da continuidade do serviço público, a regulação do serviço de transporte público havido entre os Municípios de Pelotas e Rio Grande/RS, nos termos do derradeiro contrato escrito de regulação do serviço, contrato das fls. 45v e seguintes, até que havida a adequada contratualização, antecedida de processo licitatório, e sem o atendimento dos rigores da Lei Estadual nº 11.127/98, fixando-se multa diária de R\$ 5.000,00(cinco mil reais) para o caso de desatendimento, importância a ser revertida ao Fundo Estadual de Reconstituição de Bens Lesados;

5. a citação dos demandados a que, querendo, ofereçam contestação;

6. seja deferida a produção de todas as provas em direito admitidas;

7. no mérito, seja confirmada a liminar antes pugnada, julgando-se a demanda procedente para condenar os demandados **DAER** e **METROPLAN**, alternativamente, a depender do juízo de conveniência e oportunidade do **Estado do Rio Grande do Sul**, à obrigação de fazer consistente em, no prazo de 90(noventa) dias, retomar o serviço de transporte rodoviário coletivo intermunicipal de Rio Grande/RS e Pelotas/RS ou a abrir processo licitatório para a seleção de empresa concessionária, com incidência de multa diária de R\$ 5.000,00(cinco mil reais) pelo desatendimento da ordem, a ser revertida ao Fundo Estadual de Reconstituição de Bens Lesados;



---

8. no mérito, seja também confirmada a liminar antes pugnada, julgando-se a demanda procedente para condenar os demandados **METROPLAN** e **EMBAIXADOR** à obrigação de não fazer consistente em não mais executarem o serviço de transporte entre os Municípios de Pelotas/RS e Rio Grande/RS atendendo à modalidade metropolitana, com paradas de seus ônibus em locais destinados ao transporte coletivo municipal, sem a adequada contratualização, antecedida de processo licitatório, e sem o atendimento dos rigores da Lei Estadual nº 11.127/98, fixando-se multa diária de R\$ 5.000,00(cinco mil reais) para o caso de desatendimento, importância a ser revertida ao Fundo Estadual de Reconstituição de Bens Lesados;

9. no mérito, seja também confirmada a liminar antes pugnada, julgando-se a demanda procedente para condenar o demandado **DAER** à obrigação de fazer consistente em assumir, atendendo ao princípio da continuidade do serviço público, a regulação do serviço de transporte público havido entre os Municípios de Pelotas e Rio Grande/RS, nos termos do derradeiro contrato escrito de regulação, contrato das fls. 45v e seguintes, até que havida a adequada contratualização, antecedida de processo licitatório, e sem o atendimento dos rigores da Lei Estadual nº 11.127/98, fixando-se multa diária de R\$ 5.000,00(cinco mil reais) para o caso de desatendimento, importância a ser revertida ao Fundo Estadual de Reconstituição de Bens Lesados;

10. sejam os requeridos condenados a suportar os encargos gerados pela sucumbência à exceção dos honorários advocatícios, verba a que o **Ministério Público** não faz jus;

11. sejam intimados o **Estado do Rio Grande do Sul** e o **Município do Rio Grande/RS** a, querendo, intervir na presente demanda, forte no que dispõe o artigo 5º, § 2º, Lei 7.347/85;



12. sejam todas as intimações e encaminhamentos dos autos endereçados à Primeira Promotoria de Justiça Especializada do Rio Grande, fração ministerial com atribuição a acompanhar o desfecho desta demanda.

**Dá-se à causa o valor de alçada, porquanto inestimável.**

Rio Grande/RS,

13 de maio de 2019.

**José Alexandre Zachia Alan,**

**Promotor de Justiça**