



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL**  
**2º OFÍCIO DA ORDEM ECONÔMICA E CONSUMIDOR**

**EXMO. SR. JUIZ FEDERAL DA VARA ÚNICA DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE LUZIÂNIA - GO**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo Procurador da República subscritor, com fulcro nos arts. 129, II e III e 175 da Constituição Federal, art. 6º, VII, "c" da Lei Complementar 75/93 e art. 1º, II da Lei 7.347/85, vem à presença de Vossa Excelência ajuizar a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA**  
**COM PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA**

contra:

**1. VIAÇÃO ANAPOLINA LTDA.- VIAN**, pessoa Jurídica de Direito Privado, na pessoa de seu Sócio Administrador, FRANCISCO JOSÉ DOS SANTOS, CPF n.º 290.074.291-91 Alameda Odilon Santos, 200 – Setor Industrial Aeroporto, CEP: 75104-320- Anápolis/GO;

**2. UNIÃO FEDERAL**, por ato omissivo do Ministério dos Transportes, pessoa jurídica de direito público interno, representada pela Procuradoria Regional da União-1ª Região, com sede no SAS, Quadra 02, Bloco E, Brasília-DF, CEP 70070-906; e

**3. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT**, Autarquia Federal vinculada ao Ministério dos Transportes, criada pela Lei nº 10.233/2001, através de seu diretor-geral, Bernardo Figueiredo, com sede à SBN - Quadra 2 - Bloco C – Lote 17 - Ed. Phenícia, CEP: 70040-020 – Brasília/DF;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL  
2º OFÍCIO DA ORDEM ECONÔMICA E CONSUMIDOR

pelas razões de fato e de direito a seguir expostas:

**REALIZAÇÃO DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL DE  
PASSAGEIROS SEM LICITAÇÃO – OUTORGA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DA  
UNIÃO NOS MOLDES DAS “CAPITANIAS HEREDITÁRIAS”**

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL instaurou o Inquérito Civil Público n.º 1.16.000.001052/2004-10, por meio da Portaria 301/2008, para apurar ilegalidades e inadequações no serviço público de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros - TRIP, na modalidade semi-urbano, praticado entre o Distrito Federal e os municípios goianos de Luziânia, Valparaíso de Goiás e Cidade Ocidental pela VIAÇÃO ANAPOLINA LTDA – VIAN.

Tendo em conta que o percurso realizado entre tais municípios do Entorno do DF e Brasília não excede a distância de 75 km, este tipo de transporte rodoviário, não obstante ligar regiões localizadas em diferentes entes federais, qualifica-se como semi-urbano, já que possui características mais semelhantes ao transporte coletivo municipal. Nesse serviço são utilizados ônibus comuns com portas dianteira e traseira, simples ou duplas, barras fixadas no teto ao longo do corredor central para os passageiros que viajam em pé, roleta para controle da quantidade de usuários, bem como banco e mesa para cobrador. Difere, pois, do *Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros na modalidade Longa Distância* (mais que 75 km), em que os ônibus possuem apenas uma porta para entrada e saída, os assentos são acolchoados, os passageiros não podem viajar em pé e o controle de passagens é realizado pela venda de um bilhete.

A investigação voltou-se, especificamente, para os serviços prestados de fato pelas empresas do grupo VIAÇÃO ANAPOLINA LTDA - VIAN, nas linhas de prefixo 24084, 24186 e 24093 (rota Brasília - Luziânia), 24299 e 24158 (rota Brasília - Valparaíso de Goiás), 24300 e 24159 (rota Brasília - Novo Gama), 24301 e 24092 (rota Brasília - Cidade Ocidental), 24293 (rota Brasília - Céu Azul<sup>1</sup>), 24291 (rota

<sup>1</sup> Bairro no município de Valparaíso de Goiás - GO



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL  
2º OFÍCIO DA ORDEM ECONÔMICA E CONSUMIDOR

Brasília - Lago Azul<sup>2</sup>), 24292 (rota Gama(DF) - Lago Azul), 24160 (rota Taguatinga (DF) - Parque Estrela Dalva<sup>3</sup>) 24161 (rota Taguatinga (DF) - Cidade Ocidental, 24188 (rota Gama (DF) - Luziânia) 24189 (rota Gama (DF) - Novo Gama), 24190 (rota Taguatinga (DF) - Luziânia), 24191 (rota Taguatinga (DF) - Novo Gama), 24193 (rota Gama (DF) - Valparaíso) e 24195 (rota Gama (DF) - Cidade Ocidental), ante as inúmeras reclamações encaminhadas pelos usuários residentes da região do Entorno do DF.

Apurou-se que **a VIAÇÃO ANAPOLINA - VIAN explora as referidas linhas do Entorno do Distrito Federal, há cerca de cinco décadas, a título precário, sem licitação.** Segundo a ANTT, a empresa VIAN é detentora da exploração de transporte de passageiros da linha 12.0124.20, no trajeto Brasília/DF - Luziânia/GO, por meio do processo n.º 65.848/60, datado de 02/03/1961, e na linha Brasília/DF - Cidade Ocidental/GO, autorizada em 01/07/1977, por meio do Processo 528.912/76. Então, restou esclarecido que a linha prefixo 12.0865-70: Brasília/DF – Cidade Ocidental/GO, é explorada pela requerida mediante “Autorização Especial”, permitindo-lhe prestar o mencionado serviço até que fosse realizada licitação e celebrados os contratos de permissão e iniciada a efetiva operação dos serviços que deveriam suceder os ora “autorizados”, de acordo com a Resolução n. 2869/2008 da ANTT.

### PRESTAÇÃO DE SERVIÇO INADEQUADO

Ante as notícias de má prestação do serviço “outorgado”, o MPF solicitou à ANTT que promovesse fiscalização na empresa VIAN. Apurou-se que na prestação de serviço da linha mencionada foram detectadas as seguintes irregularidades, entre outras: má conservação dos veículos; ausência de tabela de horários aos usuários e conseqüente inexistência de fiscalização acerca de seu cumprimento pela agência reguladora; ausência de cinto de segurança; extintores vazios ou com prazo de validade vencidos; e a interrupção do transporte no percurso Brasília/DF – Cidade Ocidental/GO, obrigando os passageiros a abandonarem o ônibus

<sup>2</sup> Distrito do município de Novo Gama - GO

<sup>3</sup> Bairro no município de Luziânia - GO





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL  
2º OFÍCIO DA ORDEM ECONÔMICA E CONSUMIDOR

no Jardim ABC ou no povoado de Mesquita, sem chegar ao destino previsto na linha semi-urbana prefixo 12-0865-70 "outorgada" à ora Requerida. Quanto a esse último ponto, verificou-se que a ANTT procedeu a duas fiscalizações, e em ambas constatou que a permissionária não cumpre todo o itinerário, deixando os passageiros ao longo da via.

O Relatório de Fiscalização da ANTT às fls. 89/104 do ICP demonstra a inadequação do serviço prestado e ressalta a má-fé da empresa, a saber:

*"Podemos constatar in loco, nesta operação, que os veículos da empresa Viação Anapolina Ltda (VIAN), que fazem o percurso de Brasília-DF a Cidade Ocidental-GO, via Jardim ABC/Mesquita, não estão cumprindo o determinado no Quadro de Tarifas, na forma expedida pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, tendo que terminar o trajeto na Cidade Ocidental-GO de acordo com o Quadro de Tarifas e não retornar no vilarejo de Mesquita como estão fazendo. Foram autuados 02 (dois) veículos, pela irregularidade apresentada naquele momento, uma vez que, **com a presença da fiscalização, segundo os próprios condutores, foram orientados a cumprir todo o itinerário, mas, com o nosso afastamento certamente continuariam praticar a irregularidade.***

(...)

*Da operação concluiu-se que: a denúncia do usuário junto a Procuradoria Geral da República procede, onde **ficou constatado que os veículos da empresa Viação Anapolina Ltda (VIAN) não estão cumprindo todo o itinerário - Brasília/DF à Cidade Ocidental/GO, deixando os passageiros ao longo das vias.**" - grifo nosso*

Como previsto pelos próprios fiscais da ANTT, a autuação da empresa não foi suficiente para cessar a prática de abandonar seus passageiros no Jardim ABC ou no povoado Mesquita, razão pela qual o MPF solicitou nova fiscalização



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL  
2º OFÍCIO DA ORDEM ECONÔMICA E CONSUMIDOR

por parte da Agência Reguladora. O Relatório de Fiscalização de fls. 112/158 comprova a reiteração da conduta ilícita de alterar o esquema operacional da linha sem prévia comunicação à ANTT:

*“Restou comprovado que a Viação Anapolina Ltda está operando de forma irregular não cumprindo seu itinerário até Cidade Ocidental. Alguns **veículos da operadora estão realizando viagens parciais e encerrando seu percurso no local denominado Jardim ABC, outros fazem viagens até a localidade de Mesquita, mas não encerram seus itinerários em Cidade Ocidental.***

(...)

***Os passageiros que necessitam chegar à Cidade Ocidental são obrigados a utilizar transporte alternativo (VANS) autorizadas pela Agência Goiana de Regulação - AGR, obrigando a esses usuários a suportar nova tarifa para o trecho até Cidade Ocidental***”

Como se vê, a situação mostra o caos quando um serviço público é exercido sem o devido processo formal de concessão e da necessária licitação: a União, titular do serviço, não tem controle sobre o itinerário e a empresa faz o percurso que quer, nos horários que bem entende e sem dar qualquer satisfação. E o pior: passageiros passam pela humilhação de serem abandonados no meio do caminho. O descontrole da ANTT sobre o serviço doado fica mais aparente quando ela confessa que *“a alteração depende de iniciativa da própria transportadora e não de determinação desta Agência”* (fl. 195).

Várias outras notícias foram acostadas aos autos, todas apontando irregularidades cometidas pela empresa VIAN, desde a quebra de veículos a maus tratos a usuário; o que retrata, de maneira incontestável, a forma desrespeitosa e descompromissada com que a citada empresa vem atuando na linha investigada. Veja-se, por exemplo, as notícias de fl. 517 (maus tratos a passageiro em razão de reclamações); fl. 518 (jornal, datado de 24/01/2010, noticiando manifestação da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL  
2º OFÍCIO DA ORDEM ECONÔMICA E CONSUMIDOR

população em face do caos do transporte público no Entorno do DF ); fls. 524/525 (manutenção dos ônibus e desrespeito ao usuário); fl. 527 (quebra de ônibus, atraso, entre outros); fl. 529 (manifestação da população em face da empresa Anapolina); fls. 638/640 (várias irregularidades nos serviços prestados pela empresa ANAPOLINA e omissão da ANTT).

Dentre as inúmeras reclamações por inadequação do serviço a que mais preocupa o MPF é a negligência da VIAÇÃO ANAPOLINA em relação à segurança do transporte de passageiros que realiza. Na representação de fls. 612/617 o usuário Eduardo Nunes Militão noticia vários fatos que dão o panorama de insegurança no transporte realizado pela VIAN, como superlotação de passageiros, constantes quebras de veículos e reiterados atrasos. Por sua vez, reportagem de fl. 529 dá conta até mesmo da ocorrência de fogo em um dos ônibus e do não funcionamento do respectivo extintor de incêndio. A palavra dos usuários encontra amparo na operação surpresa realizada pela DFTRANS em 23/06/2009, na qual foram lacrados 43 veículos do Grupo VIAN por problemas como pneus lisos, luzes de freio inoperantes, assentos dos bancos soltos, luz de ré queimada, extintores de incêndio sem selo do INMETRO e sem prazo de validade, pára-brisas danificados e limpador do pára-brisas inoperante (fls. 365/472). A ANTT, apesar da reiteração das condutas, não tomou qualquer providência mais efetiva para garantir a segurança dos usuários, como intervenção no serviço (art. 32 da Lei 8987/95) ou revogação unilateral da “permissão”.

Segundo art. 6º § 1º da Lei 8.987/95 “*serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas*”. Dentre as inúmeras reclamações apresentadas pelos usuários, as mais comuns referem-se a atrasos constantes, quebras de veículos e interrupção do serviço antes do término do percurso. Verifica-se, pois, que a VIAÇÃO ANAPOLINA LTDA presta um serviço irregular, inseguro e impontual, violando não apenas a Lei 8987/95 mas também o art. 22 do Código do Consumidor, *in verbis*:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL**  
**2º OFÍCIO DA ORDEM ECONÔMICA E CONSUMIDOR**

“Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

Parágrafo único: Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste Código.”

### **INÉRCIA ABUSIVA DA ANTT E DO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES**

Embora cristalinas as irregularidades praticadas pela donatária, a ANTT, em inobservância ao princípio da autotutela administrativa e em descumprimento ao poder de polícia a ela inerente, vem sistematicamente resistindo à instauração de procedimento administrativo requisitado pelo Ministério Público Federal para verificar a regularidade do serviço outorgado, nos termos do art. 24, inciso VIII, da Lei 10233/2001. Assim, diante da situação posta, o Ministério Público Federal, ora requerente, expediu Recomendação (fls. 213/218) à empresa ANAPOLINA (fl. 219) e à ANTT (fl. 220), a fim de que as necessárias providências para a solução das irregularidades fossem devidamente tomadas. Em resposta, a ANTT assim manifestou-se:

*"Porém, faz-se necessário que seja esclarecido que, quanto a determinação de que se verifique a interrupção do serviço nas comunidades do Jardim ABC e Povoado Mesquita, conforme já informado na Nota n.º 518/2008/SUPAS/ANTT (fls. 116/118), a ligação Brasília (DF) / Cidade Ocidental (GO), prefixo n.º 12-0865-70 se refere a um serviço semi-urbano, e como tal, possui diferentes itinerários que atendem aos usuários pelas mais diversas vias, de modo que pode haver embarque e desembarque no itinerário (sempre interestadual), o que implica dizer que poderão ser embarcados passageiros no Distrito Federal com desembarque no Goiás, ou vice-versa. Considerando que Jardim ABC e Mesquita são localidades dentro da Cidade Ocidental, inexistente óbice para que determinados veículos utilizados na prestação*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL  
2º OFÍCIO DA ORDEM ECONÔMICA E CONSUMIDOR

*dos serviços na linha ora tratada, finalizem a viagem nessas comunidades, desde que tenham outros ônibus que façam o itinerário até o terminal central da Cidade Ocidental".*

Percebe-se, nesse ponto, que a resposta da ANTT, em nada explica ou justifica as irregularidades apontadas, ou seja, fica o dito pelo não dito, e os usuários continuam sofrendo as consequências. Continua a ANTT:

*"A Resolução n.º 2869/2008 estabelece que as empresas prestadoras dos serviços de transporte coletivo rodoviário interestadual de passageiros, com extensão igual ou inferior a 75 km, bem como as prestadoras dos serviços internacionais, relacionados em seus Anexos, os quais também têm como termo final o dia 8/10/2008, ficam autorizadas, sob o regime de Autorização Especial, a operar esses serviços até que sejam celebrados os contratos de permissão e iniciada a efetiva operação dos serviços que irão suceder os ora autorizados. O cronograma de licitação dos serviços indicados no item acima não pôde ser desde já definido pois, como se trata de um sistema diferente do objeto da Resolução n.º. 2868, de 2008, depende, para ser iniciado, da experiência acumulada nas licitações dos serviços de longa distância."*

Veja-se, aqui, que a ANTT apontou 2008 como o termo final para atuação dessas empresas, sem a devida licitação. Em verdade, a previsão estabeleceu o período **entre 05/03/2008 e 11/08/2008**, para a realização de **procedimento licitatório** envolvendo ligações de todo o território nacional, inclusive a linha questionada; previsão que foi confirmada, à época, pela ANTT.

Todavia, é cediço que ocorreu o **adiamento** do procedimento licitatório até a data de **dezembro de 2009**. Entretanto, superada essa data sem a licitação prometida, a ANTT apresentou um **terceiro cronograma de adiamento**, prevendo a licitação, agora, para a data limite de **dezembro de 2011**.

Em suma, a lucrativa linha vem sendo explorada durante as



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL  
2º OFÍCIO DA ORDEM ECONÔMICA E CONSUMIDOR

últimas décadas, **sem licitação**, por uma empresa que, em razão da inexistência de concorrentes, não tem mostrado o menor respeito para com seus usuários, conforme revela a gama de irregularidades acima apontadas. E isso tudo, frise-se, com o conhecimento e o beneplácito da ANTT e do Ministério dos Transportes.

Desnecessário dizer, então, que durante todo esse período de omissão e protelamento da Agência, os empresários que exploram com exclusividade as linhas Brasília-Cidade Ocidental, Brasília-Luziânia e Brasília-Valparaíso de Goiás continuam a enriquecer livres de competição, prestando um serviço que tem sido objeto de reclamações, e privando o consumidor do direito de migrar para outro prestador do serviço, posto que inexistente. Registre-se, ainda, que, inexistindo concorrência, o prestador do serviço tende a descuidar da sua qualidade e de seus preços, que passarão invariavelmente a ser praticados nos valores máximos permitidos pela ANTT, e que os critérios de impessoalidade, eficiência, qualidade e modicidade dos serviços públicos restam desprotegidos, isso tudo sem mencionar a vulnerabilidade do consumidor e a violação da legislação aplicável ao tema.

Ressalte-se que a ausência de concorrência real entre as empresas prestadoras do serviço público de transporte de passageiros viola o direito do consumidor à *“adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral”*, descrito no artigo 6º, X do Código de Defesa do Consumidor, bem como o princípio da repressão à concorrência desleal, previsto no artigo 4º, VI do CDC.

Nesse contexto, a existência de serviço público outorgado sem licitação constitui-se em insanável irregularidade (nulidade absoluta) caracterizando “permissão ou concessão de fato”, que não pode ser validada nem transformada em concessão ou permissão por prazo indeterminado, para efeito do § 2º do art. 42 da Lei 8987/95 e nos termos do art. 175 da Constituição Federal. Em sendo assim, **a prorrogação de concessões, permissões ou autorizações de serviço público – como as promovidas pelo artigo 98 do Decreto 2521/98 e Resolução n. 2869/2008 da ANTT - representa burla direta à exigência constitucional do princípio da licitação.**

A inexistência de prévia licitação para a permissão do



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL  
2º OFÍCIO DA ORDEM ECONÔMICA E CONSUMIDOR

serviço, por sua vez, viola a norma dos artigos 37, XXI e 175 da Constituição da República, bem como a do artigo 14 da Lei nº 8.987/95, que dispõem, respectivamente:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

“Art. 175. Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, **sempre através de licitação**, a prestação dos serviços públicos.”

“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.”

Vê-se, ainda, que a Lei n.º 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, em seu artigo 42, §§ 2º e 3º, não deixa dúvidas acerca da mora da ANTT em realizar as necessárias licitações no setor ora questionado:

Art. 42. As concessões de serviço público 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 art. 43 desta Lei.(...)

§ 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.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL**  
**2º OFÍCIO DA ORDEM ECONÔMICA E CONSUMIDOR**

§ 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 o dia 31 de dezembro de 2010, desde que, até o dia 30 de junho de 2009, tenham sido cumpridas, cumulativamente, as seguintes condições:

Nesse contexto, vale registrar o que estabelece o artigo 98 do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998, que dispõe sobre a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros:

Art. 98. Em atendimento ao disposto no artigo 42 da Lei nº 8.987, de 1995, ficam mantidas, sem caráter de exclusividade, **pelo prazo improrrogável de quinze anos contado da data de publicação do Decreto nº 952, de 7 de outubro de 1993**, as atuais permissões e autorizações decorrentes de disposições legais e regulamentares anteriores.

Com efeito, o citado artigo resguardou a manutenção das permissões, embora de forma questionável, até o ano de 2008; contudo, suprimiu a possibilidade de prorrogação, eis que as permissões durariam, no máximo, 15 (quinze) anos, improrrogáveis, contados de 08.10.1993, data da edição do Decreto nº 952/93.

Por sua vez, a Lei nº 10.233/2001 também é taxativa ao impor à ANTT o dever de promover licitação, além de zelar pelo “cumprimento ao princípio da livre concorrência entre os capacitados”:

Art. 28. A ANTT e a ANTAQ, em suas respectivas esferas de atuação, adotarão as normas e os procedimentos estabelecidos nesta Lei para as diferentes formas de outorga previstos nos arts. 13 e 14, visando a que: (...)

II – os instrumentos de concessão ou permissão sejam **precedidos de licitação pública** e celebrados em cumprimento ao **princípio da livre concorrência entre os capacitados para o exercício das outorgas**, na forma prevista no inciso I, definindo claramente: (...)

Da legislação citada, infere-se, portanto, a manifesta e injustificável inadimplência de obrigação compulsória com assento constitucional por



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL  
2º OFÍCIO DA ORDEM ECONÔMICA E CONSUMIDOR**

parte da ANTT e do Ministério dos Transportes, o que tem provocado prejuízos irreversíveis ao erário, usuários e, sobretudo, ao interesse público.

**DA RESPONSABILIDADE DA UNIÃO E DA ANTT**

A Constituição da República atribui à União a competência para a exploração do serviço de transporte rodoviário interestadual de passageiros, nos termos seguintes:

“Art. 21 Compete à União:

XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;”

No mesmo sentido, dispõe o Decreto nº 2.521/98 que assim estabelece:

“Art. 1º Cabe à União explorar, diretamente ou mediante permissão ou autorização, os serviços rodoviários interestadual e internacional de transporte coletivo de passageiros.

Art. 2º A organização, a coordenação, o controle, a delegação e a fiscalização dos serviços de que trata este Decreto caberá ao Ministério dos Transportes.”

Para o exercício de sua competência, o Ministério dos Transportes conta com o auxílio regulatório e de supervisão da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, autarquia federal que tem suas atribuições fixadas pela Lei nº 10.233/2001, nos termos seguintes:

“Art. 20. São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário:

II – regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a:

a) garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL**  
**2º OFÍCIO DA ORDEM ECONÔMICA E CONSUMIDOR**

b) harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e **impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica.**

Art. 22. Constituem a esfera de atuação da ANTT: (...)

III – o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

Art. 31. A Agência, ao tomar conhecimento de fato que configure ou possa configurar infração da ordem econômica, deverá comunicá-lo ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça ou à Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, conforme o caso.” (destacou-se)

A seu turno, a Lei nº 8.987/95, chamada “lei geral das concessões e permissões”, atribui ao poder concedente, aqui representado pela União e pela ANTT, a competência ou o poder-dever de “fiscalizar permanentemente” o serviço e “incentivar a competitividade”, devendo para tanto, sempre que necessário, intervir e extinguir o contrato, nos termos seguintes:

“Art. 29. Incumbe ao poder concedente:

I - regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação;

III - intervir na prestação do serviço, nos casos e condições previstos em lei;

IV - extinguir a concessão, nos casos previstos nesta Lei e na forma prevista no contrato;

XI - incentivar a competitividade;”

Assim, forçoso concluir que as a ilegalidade e a inadequação do serviço prestado VIAN no entorno Sul do Distrito Federal somente ocorrem em razão da omissão da ANTT e do Ministério dos Transportes em realizar a licitação das aludidas linhas, extinguindo a permissão indevidamente explorada e comunicando os órgãos de controle vinculados ao Ministério da Justiça, como o CADE e a SDE, dentre outras providências.

**Impende registrar, nesse ponto, que a ANTT não está seguindo o cronograma estabelecido pela Resolução nº 3320/2010, definido em**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL  
2º OFÍCIO DA ORDEM ECONÔMICA E CONSUMIDOR

**cumprimento à determinação do TCU (Acórdão nº 2517/2009-TCU-Plenário), o qual prevê a publicação de editais de licitação em novembro/2010, a realização do certame em março/2011, a homologação dos resultados e adjudicação do objeto em junho/2011 e o fim da transição dos serviços em dezembro/2011.**

Assim, considerando-se que já se inicia o mês de março de 2011, sem providências no sentido de efetivar as licitações das linhas de transporte público de passageiros, revela-se indubitável que a ANTT não está respeitando, mais uma vez, o cronograma oficial estabelecido. Ademais, embora se reconheça que o tipo de atividade exija procedimento complexo, a mora da UNIÃO é de mais de 22 anos! Então, por mais complexo que sejam os procedimentos questionados, nada justifica tamanha falta de compromisso por parte dos órgãos e autoridades responsáveis.

Por fim, cumpre mencionar que **as linhas de transporte rodoviário interestadual de passageiros com trajeto inferior a 75 km (TRIIP SEMI-URBANO), dentre as quais se incluem as mencionadas na presente ação, sequer foram incluídas no cronograma estabelecido pela Resolução 3320/2009 da ANTT.** Em relação a tais linhas a ANTT e o Ministério dos Transportes não tomaram qualquer providência para dar início à licitação.

**DA IMPERIOSA NECESSIDADE DE ANTECIPAR A TUTELA**

*"SEGURANÇA JURÍDICA NÃO PODE SER CONFUNDIDA COM CONSERVAÇÃO DO ILÍCITO"*

Ao deferir liminar em processo semelhante o Juiz Federal Fernando Cleber de Araújo Gomes pontuou: *"a Resolução n.º 2.868 da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), de 4 de setembro de 2008 (modificada pela Resolução nº 3.320, de 18 de novembro de 2009), ao protrair o implemento da licitação exigida para que serviços regulares de transporte coletivo rodoviário interestadual passassem a ser prestados mediante permissão, extrapolou os limites da discricionariedade administrativa, criando um quadro de **inércia abusiva**, que atenta contra a efetividade da norma inscrita no art. 175 da Constituição brasileira, acima reproduzida. Com efeito, se o interesse coletivo de obter a prestação dessa modalidade*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL  
2º OFÍCIO DA ORDEM ECONÔMICA E CONSUMIDOR

de serviços está consolidado pelo tempo e pela demanda, sem nenhum elemento novo a lhe conferir contornos de emergência nem de especialidade, não há margem para escolha por parte da Administração Pública: **a permissão precedida de licitação traduz, e não é de agora, a única forma legítima de outorga, não podendo ser preterida nem adiada**, tampouco substituída por regime alternativo de caráter precário, representado pela autorização”.

Também no presente caso extraem-se todos os elementos autorizadores da antecipação dos efeitos da tutela, quais sejam: a verossimilhança das alegações (*fumus boni juris*) e o perigo na demora (*periculum in mora*).

Com efeito, a fumaça do bom direito encontra-se presente na demonstração de que a requerida VIAÇÃO ANAPOLINA LTDA explora um serviço público, na condição de *donatária*, sem licitação e sem competição, vulnerando a ordem jurídica e o direito do usuário/consumidor, com o aval da ANTT e do Ministério dos Transportes – UNIÃO. De ver-se que poucos artigos da Constituição são tão claros e expressos como o art. 175 ao determinar que a concessão de serviços públicos sempre deve ser precedida de licitação.

A propósito, o Supremo Tribunal Federal já assentou a indispensabilidade da licitação como meio conducente à prestação regular de serviços de transporte coletivo de passageiros. Nesse sentido, em meio a outras tantas, evocam-se as decisões proferidas no RE 140.989 (Rel. Octavio Gallotti, publicação em 27.8.1993), RE 264.621 (Rel. Joaquim Barbosa, publicação em 8.4.2005) e AgRg na STA 89 (Rel. Ellen Gracie, publicação em 15.2.2008). Ao analisar Lei paranaense que permitia a continuidade das “delegações” do transporte rodoviário naquele Estado o STF assentou que **“não há respaldo constitucional que justifique a prorrogação desses atos administrativos além do prazo razoável para a realização dos devidos procedimentos licitatórios. Segurança jurídica não pode ser confundida com conservação do ilícito”**.

O *periculum in mora*, por sua vez, reside no fato de que, caso se aguarde o curso normal do processo, milhares de consumidores continuarão sendo lesados pela falta de qualidade do serviço prestado e pela ausência de opção,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL  
2º OFÍCIO DA ORDEM ECONÔMICA E CONSUMIDOR

enquanto as empresas requeridas continuarão a enriquecer livres de competição. A concessão de serviço público não está ao talante do Poder Público, devendo ocorrer com a presteza necessária para que, uma vez concluído, propicie, quanto antes, aos usuários do transporte terrestre coletivo no trecho questionado, um atendimento balizado pela real competitividade entre as permissionárias e objetivamente compatível com as condições referidas no art. 6º, §1º, da Lei 8.987/1995.

Sobre esse ponto não se pode cair na falácia argumentativa da ANTT de que já estaria tomando as providências necessárias para realizar a licitação do serviço de transporte rodoviário semi-urbano no presente ano. **Há mais de cinco anos que a ANTT afirma que estava ultimando as providências indispensáveis para a realização de tal licitação, mas o fato real é que tal intenção nunca saiu do papel.** A esse respeito, vale registrar informação da ANTT (fl. 03 do ICP) no distante ano de 2004:

*"Já se encontra em elaboração o 4º Plano de Outorgas da ANTT, voltado especificamente para as linhas semi-urbanas que atendem o Entorno do DF. Pretende-se que todas as linhas já existentes passem a ser operadas por, pelo menos, mais uma empresa. Além disso, o Plano prevê, também, a criação de novas linhas. Outros Planos de Outorga já estão em fase de estudo e continuarão a ser apresentados."*

Por sua vez, em informação datada de 27 de abril de 2005 a Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros da ANTT negou que existisse estudo para a inclusão de linhas semi-urbanas no entorno do Distrito Federal nos planos de outorga, a saber:

*"...sugiro sejam os presentes autos encaminhados à SUEME, para que informe quanto à previsão de inclusão de linhas semi-urbanas do entorno do Distrito Federal nos próximos planos de outorga elaborados por essa Agência..." - fl. 36 do ICP*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL  
2º OFÍCIO DA ORDEM ECONÔMICA E CONSUMIDOR

Ao referido questionamento a Superintendência de Estudos e Acompanhamento de Mercado respondeu que *"o Plano de Outorgas atualmente em elaboração nesta Sueme se refere a linhas de transporte internacional de passageiros"*. (fl. 41 do ICP, grifo nosso).

A procrastinação *ad infinitum* prosseguiu em maio de 2006 quando a ANTT informou que *"em virtude de mudanças na legislação decorrentes da Portaria nº 11/MT de 16/01/2006 e alterações introduzidas pela IN nº 01, de 13 de abril de 2006 do MT, os Planos de Outorgas para Linhas Interestaduais, encaminhados ao Ministério dos Transportes, encontram-se em fase de reformulação"* (fl. 53 do ICP).

A sequência de promessas falsas continua em setembro de 2008, no ofício de fls. 198/205 do ICP, quando a ANTT afirma que a permissão da VIAN para a linha Brasília - Cidade Ocidental *"tem como termo final o dia 08/10/2008, razão pela qual ela será objeto de licitação conforme estudos desenvolvidos pela Superintendência de Estudos e Acompanhamento de Mercado - SUEME, responsável pela elaboração de outorga das ligações atendidas pelos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros com extensão igual ou inferior a 75 km, que é o caso da citada linha que possui extensão de 51 km"*.

Mais recentemente a ANTT continuou enganando a população ao apresentar um cronograma de licitações das concessões do transporte rodoviário interestadual de passageiros, no qual prometia a publicação dos editais de licitação ainda em 2010. Já estamos em 2011 e nem mesmo as audiências públicas e planos de outorga foram realizados em relação ao serviço semi-urbano. **Não há, portanto, nenhum dado concreto que sugira que em 2011 haverá tal licitação, já que nem a própria ANTT respeita seu calendário.** A postura institucional da ANTT e do Ministério dos Transportes nos últimos anos deixa claro que não haverá tais licitações enquanto o Poder Judiciário não o ordenar.

Cumprе gizar, nessa linha, que o dever de velar pela integridade e força normativas da Constituição é irrenunciável e determinante para



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL  
2º OFÍCIO DA ORDEM ECONÔMICA E CONSUMIDOR

evitar que a eficácia de seus dispositivos seja minada por manobras protelatórias adotadas pelos entes administrativos, como, em verdade, está acontecendo. Ressalte-se, então, que o desacerto ora suscitado no tocante à decisão da ANTT de determinar que serviços de transporte regular de passageiros seguissem sendo prestados por outorga de natureza precária (autorização) é fruto do reconhecimento de que não tem a menor vontade política de realizar a concessão do transporte rodoviário mediante licitação.

Ressalte-se que a imensa maioria dos usuários das aludidas linhas de transporte rodoviário semi-urbano do denominado Entorno do DF se constitui de pessoas humildes que trabalham ou estudam no Plano Piloto e não têm condição de morar no Distrito Federal, vendo-se obrigadas a utilizar diariamente os serviços da VIAN por completa falta de opção.

Esses milhares de trabalhadores e estudantes não tiveram a devida atenção da União (Ministério dos Transportes) e da ANTT, que estão procrastinando o quanto puderem os planos de outorga do transporte rodoviário semi-urbano, priorizando a modalidade de longa distância e projetos faraônicos como o Trem de Alta Velocidade. Sem embargo da relevância do transporte ferroviário e do transporte rodoviário de longa distância, o que se constata é que o usuário do transporte rodoviário na modalidade semi-urbana está numa situação de maior hipossuficiência, ou pior, de completa subserviência ao monopólio, pois, ao contrário do consumidor do TRIP - Longa Distância, tem que usar o serviço todo dia e não dispõe da opção do transporte aéreo.

## DOS PEDIDOS

*Ante o exposto, requer o Ministério Público Federal:*

I – seja concedida a **tutela antecipada** para condenar a AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT nas seguintes obrigações de fazer:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL**  
**2º OFÍCIO DA ORDEM ECONÔMICA E CONSUMIDOR**

- a) realizar, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, pesquisa operacional, revisão dos estudos, elaboração dos projetos básicos, plano de outorgas e minutas de edital e de contrato de concessão de todos os serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros, modalidade semi-urbano, atualmente realizados a título de permissão especial pela VIAÇÃO ANAPOLINA LTDA entre as diversas localidades do Distrito Federal e os municípios goianos de Luziânia, Cidade Ocidental e Valparaíso de Goiás;
- b) realizar as respectivas audiências públicas, consolidar as contribuições e publicar os editais de licitação referentes aos serviços mencionados na alínea anterior no prazo máximo de 60 (sessenta) dias após a aprovação do aludido plano de outorgas pelo Ministério dos Transportes;
- c) realizar as sessões públicas do certame licitatório, homologar os resultados e adjudicar o objeto dos contratos de concessão em prazo não superior a 90 (noventa) dias após a publicação dos editais;
- d) sem embargo das alíneas anteriores, apresentar, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, cronograma de licitação de todos os serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros com trajeto igual ou inferior a setenta e cinco quilômetros, também conhecido TRIIP SEMI-URBANO;

II – seja concedida a **tutela antecipada** para condenar a UNIÃO, através do Ministério dos Transportes, a analisar o plano de outorgas, minutas de edital e de contrato de concessão dos serviços mencionados no item anterior, alínea “a”, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar de sua apresentação pela ANTT;

III - seja cominada para o caso de descumprimento das obrigações constantes dos itens I e II supra multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), a ser revertida para o



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL**  
**2º OFÍCIO DA ORDEM ECONÔMICA E CONSUMIDOR**

Fundo de Direitos Difusos, em cumprimento ao art. 13 da Lei nº 7.347/85;

IV - sejam as requeridas ANTT e UNIÃO condenadas, em **provimento definitivo**, nas obrigações de fazer previstas nos itens I, alíneas "a", "b", "c" e "d", II e III supra;

V - sejam declaradas extintas as permissões ou autorizações especiais atualmente exploradas pela VIAÇÃO ANAPOLINA LTDA entre as diversas localidades do Distrito Federal e os municípios goianos de Luziânia, Cidade Ocidental e Valparaíso de Goiás;

VI - seja a requerida VIAÇÃO ANAPOLINA LTDA condenada ao pagamento de pesada multa, de natureza compensatória, pelos prejuízos ocasionados aos consumidores, concorrentes e ordenamento jurídico, em razão da inadequação do serviço prestado e do longo período em que atuou em violação ao direito do consumidor e à ordem econômica, cujo valor poderá ser fixado de acordo com os parâmetros lançados no artigo 23 da Lei nº 8.884/94;<sup>4</sup>

VI - sejam as Requeridas citadas para, caso queiram, contestar a presente ação, sob pena de revelia.

Pretende-se produzir todos os meios de prova admissíveis em Direito. Dá-se à causa o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Brasília, 21 de março de 2011.

  
MARCUS MARCELUS GONZAGA GOULART  
Procurador da República

<sup>4</sup> "Art. 23. A prática de infração da ordem econômica sujeita os responsáveis às seguintes penas:

I - no caso de empresa, multa de um a trinta por cento do valor do faturamento bruto no seu último exercício, excluídos os impostos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando quantificável;

II - no caso de administrador, direta ou indiretamente responsável pela infração cometida por empresa, multa de dez a cinquenta por cento do valor daquela aplicável à empresa, de responsabilidade pessoal e exclusiva ao administrador.

III - No caso das demais pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, bem como quaisquer associações de entidades ou pessoas constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente, com ou sem personalidade jurídica, que não exerçam atividade empresarial, não sendo possível utilizar-se o critério do valor do faturamento bruto, a multa será de 6.000 (seis mil) a 6.000.000 (seis milhões) de Unidades Fiscais de Referência (Ufir), ou padrão superveniente."