



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Subseção Judiciária de Formosa-GO
Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Formosa-GO

PROCESSO: 1000689-14.2023.4.01.3506

CLASSE: AÇÃO CIVIL PÚBLICA (65)

POLO ATIVO: MUNICIPIO DE PLANALTINA

REPRESENTANTES POLO ATIVO: GILSON DOS SANTOS - DF30318

POLO PASSIVO: AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

DECISÃO

I - RELATÓRIO

Cuida-se de Ação Civil Pública proposta pelo **MUNICÍPIO DE PLANALTINA DE GOIÁS** em face da **AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT**, objetivando, em sede liminar, a suspensão da eficácia da Deliberação nº. 58, de 02 de março de 2023, que instituiu o reajuste do coeficiente tarifário dos serviços de transporte interestadual semiurbano de passageiros operado no território da RIDE/DF, com relação ao Município de Planaltina de Goiás, até o julgamento do mérito, restabelecendo-se os valores das tarifas anteriormente praticados.

Aduz, em síntese, que houve reajuste abusivo e injustificado das tarifas dos serviços de transporte interestadual semiurbano de passageiros operado da RIDE/DF, além da falta de licitação para as linhas que operam o transporte interestadual entre Planaltina/GO e o Distrito Federal.

Sustenta que o aumento onera desproporcionalmente o trabalhador Planaltinense, indo na contramão do momento econômico do país, podendo gerar um colapso na economia do município, especialmente em razão da possível alta do desemprego.

Enfatiza, ainda, que autarquia ré não realizou nova licitação para superação do sistema precário de autorizações atualmente praticado, o que, em tese, poderia justificar o aumento tarifário.

Juntou documentos e procuração.

Decisão ID 1518447894 determinando a inclusão da UNIÃO, ESTADO DE GOIÁS e DISTRITO FEDERAL no registro processual, como terceiros interessados. Além disso, foi determinada a intimação do requerido, dos entes políticos e do MPF para pronunciamento no prazo de 72 (setenta e duas) horas, acerca do pedido de tutela de urgência, nos termos do art. 2º da Lei nº. 8.437/1992.

O MPF apresentou a petição ID 1520568483 pugnando por nova vista dos autos após a oitiva da ANTT.

Através da petição ID 1526859353, a UNIÃO pugnou pela sua integração ao polo passivo da demanda, na qualidade de litisconsorte da ANTT, bem como requereu a denegação da tutela de urgência.

Por seu turno, a ANTT peticionou no ID 1526919381, defendendo a legalidade do reajuste tarifário dos serviços de transporte Interestadual Semiurbano de Passageiros operado no território da RIDE/DF. Salientou que o reajuste tarifário anual é obrigação normativamente prevista e de aplicação impositiva à Agência, que objetiva manter um equilíbrio financeiro mínimo nos serviços prestados, frente, principalmente, às perdas inflacionárias, assegurando condições básicas de prestação adequada do serviço aos usuários.

O DISTRITO FEDERAL, por meio da petição ID 1527346849, requereu a concessão de prazo adicional para se manifestar sobre o interesse jurídico no feito.

Já o ESTADO DE GOIÁS, apresentou breve histórico relativo à serviço de transporte objeto desta ação, bem como manifestou o interesse jurídico no acompanhamento do feito, conforme petição ID 1529999394.

É o breve relatório. **Decido.**

II - FUNDAMENTAÇÃO

A concessão da tutela provisória, na modalidade de **tutela de urgência**, requer a presença concomitante da probabilidade do direito e do perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (art. 300 do CPC), e a **tutela de evidência**, a despeito de não se exigir a demonstração do perigo da demora, requer a presença de ao menos uma das situações descritas nos incisos do art. 311 do CPC.

Costuma-se fazer remissão art. 21, XII, da Constituição, para justificar a dita autorização de serviço público. Assim, porém, não nos parece. O art. 21 da CF dá competência à União Federal para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, algumas atividades, como serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens, navegação, transportes, etc. Essas atividades, contudo, nem sempre são típicos serviços públicos; algumas vezes são exercidas por particulares no próprio interesse destes, ou seja, sem que haja qualquer benefício para certo grupamento social. Desse modo, a única interpretação cabível, em nosso entender, para a menção às três espécies de consentimento federal, reside em que a concessão e a permissão são os institutos próprios para a prestação de serviços públicos, e a autorização o adequando para o desempenho da atividade do próprio interesses do autorizatário.

É certo que pode haver equívoco na rotulação dos consentimentos estatais. Cumpre, entretanto, averiguar a sua verdadeira essência. Ainda que rotulada de autorização, o ato será de permissão se alvejar o desempenho de serviço público; ou, ao contrário, se rotulado de permissão, será autorização se o consentimento se destinar à atividade de interesse particular.

Além disso, há o argumento que consideramos definitivo: a Constituição Federal ao referir-se à prestação indireta de serviços públicos, só fez menção à concessão e à permissão (art. 175). Parece-nos, pois, que hoje a questão está definitivamente resolvida, no sentido de que o ato de autorização não pode consentir o desempenho de serviços públicos.

A conclusão, desse modo, é a de considerar inaceitável a noção dos denominados serviços públicos autorizados. A atividade quando for autorizada, há de refletir interesse exclusivo ou predominante de seu titular; ou seja, haverá na atividade autorizada interesse meramente privado, ainda que traga alguma comodidade a um grupo de pessoas.

(in Manual de Direito Administrativo, 27a edição, p. 450/451).

Forçoso concluir, portanto, que o serviço público de transporte de passageiros somente pode ter sua prestação consentida pelo Estado ao particular se o for em consonância com o regime de concessão ou, no máximo, o de permissão, quando concedido em caráter precário e diante de circunstâncias excepcionais. Por autorização, jamais.

O raciocínio não poderia ser diferente: a autorização é forma precária de outorga, caracterizada pela transferência da exploração de atividade de interesse predominante do particular e, portanto, não é compatível com o regime constitucional estabelecido para a outorga de serviços públicos, que deve ser sempre precedido por um processo de licitação e ter como objetivo principal o atendimento do interesse público.

Neste diapasão, o regime de permissão e concessão de serviço de transporte público somente pode ser operacionalizado, até mesmo para garantia de todas as partes envolvidas, poder concedente, prestador e usuários, por meio de contrato administrativo precedido de licitação pública, nos termos preconizados pelos arts. 175 e 37, *caput*, XXI, da Carta de Outubro.

Portanto, à situação apresentada nos autos - **serviço de transporte semiurbano interestadual de passageiros** – de interesse predominantemente público fazia-se imprescindível a realização prévia de procedimento licitatório prévio.

Esse entendimento, inclusive, já foi sufragado pelo Supremo Tribunal Federal, pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Tribunal Regional Federal da

1a Região. Confira-se:

*SERVIÇO PÚBLICO CONCEDIDO. TRANSPORTE INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS. AÇÃO DECLARATÓRIA. PEDIDO DE RECONHECIMENTO DE DIREITO DE EMPRESA TRANSPORTADORA DE OPERAR PROLONGAMENTO DE TRECHO CONCEDIDO. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. Afastada a alegação do recorrido de ausência de prequestionamento dos preceitos constitucionais invocados no recurso. **Os princípios constitucionais que regem a administração pública exigem que a concessão de serviços públicos seja precedida de licitação pública. Contraria os arts. 37 e 175 da Constituição federal decisão judicial que, fundada em conceito genérico de interesse público, sequer fundamentada em fatos e a pretexto de suprir omissão do órgão administrativo competente, reconhece ao particular o direito de exploração de serviço público sem a observância do procedimento de licitação.** Precedentes. Recurso extraordinário conhecido e a que se dá provimento. (STF, RE 264.621/CE, Relator Ministro JOAQUIM BARBOSA, DJU 08/04/2005).*

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO RECURSO ESPECIAL. TRANSPORTE COLETIVO INTERMUNICIPAL. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA ANTECIPADA CONCEDIDA. DETERMINAÇÃO DE NOVA LICITAÇÃO.

1. A licitação é imprescindível na outorga de serviço público - exploração de transporte coletivo de passageiros - formalidade imposta pelo Poder Constituinte Originário de 1988, consoante reconhecido pelo STF, no julgamento do RE n.º 264.621/CE, da relatoria do e. Ministro Joaquim Barbosa, publicado no DJ de 08.04.2005, no qual restou definido a necessidade de realização de prévia licitação para fins de prolongamento de trecho explorado por empresa de transporte interestadual, ao consagrar, que "contraria os arts. 37 e 175 da Constituição federal decisão judicial que, fundada em conceito genérico de interesse público, sequer fundamentada em fatos e a pretexto de suprir omissão do órgão administrativo competente, reconhece ao particular o direito de exploração de serviço público sem a observância do procedimento de licitação."

2. O art. 175 da Lei Fundamental, na qual é utilizado o advérbio sempre, não enseja dúvidas sobre a eficácia plena, imediata e automática do preceito, que está a obrigar, tanto o legislador e o poder regulamentar, quanto a vincular o ato concreto de concessão (como o ora impugnado pela impetrante, ora Recorrente), à prévia licitação toda vez que não se trate de exploração direta do serviço pelo Poder Público". (RE 140989/RJ Relator Min. OCTAVIO GALLOTTI - Julgamento: 16/03/1993 Órgão Julgador: PRIMEIRA TURMA DJ 27-08-1993).

3. Deveras, o Supremo Tribunal Federal reiterou a tese dantes exposta, a fim de exigir licitação na exploração de transporte coletivo de passageiros, nos seguintes termos: "AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO CAUTELAR. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE DEU EFEITO SUSPENSIVO NA ORIGEM. PEDIDO DE CONTRACAUTELA PARA QUE SE PERMITA A OPERAÇÃO DE PROLONGAMENTO DE LINHA DE TRANSPORTE INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS. ART. 175 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Decisão agravada que negou seguimento à ação cautelar, ao entendimento de que o Tribunal de origem não usurpou a competência do Supremo Tribunal Federal, ante as Súmulas 634 e 635. De toda forma, ainda que se considere inaugurada a jurisdição cautelar desta egrégia Corte, a decisão recorrida extraordinariamente está em sintonia com a jurisprudência da Casa, no sentido de que a exploração de transporte coletivo de passageiros há de ser precedida de processo licitatório. Precedentes: Recursos Extraordinários n.ºs 140.989, 214.383, 264.621 e 412.978. Agravo regimental a que se nega provimento."(AC -AgR 1066 / RJ - Relator Ministro Carlos Britto - Julgamento 15/05/2007 - DJ 28-09-2007) 4. Os princípios constitucionais relativos à administração pública exigem que a concessão de serviços seja precedida de licitação pública.

5. Outrossim, o entendimento supracitado, de que a implantação de nova linha de transporte, bem como qualquer alteração referente à linha ou à prestação do serviço por empresa de ônibus deverá sempre ser precedida de licitação é tese firmada pelo E. STJ (RESP n.º 617.147/PR, deste relator, DJ de 25.04.2005; REsp 529102/PR deste Relator DJ 10.04.2006; REsp 703399/PA DJ 13.11.2006; REsp 762093/RJ, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 20/05/2008, DJe 18/06/2008).

6. O Ministro relator assentou com precisão que a decisão concessiva da tutela limitou-se a garantir que o departamento de transporte rodoviário se absteresse de delegar linhas sem prévia licitação, suspendeu os efeitos de cláusula d contrato de adesão celebrado entre o Detro e as empresas de ônibus; determinou fosse iniciados o procedimento licitatório para escolha de novos delegatários em cento e oitenta dias, bem assim fosse apresentada a classificação final das propostas no prazo de trinta dias após concluída a licitação.

7. A hipótese retrata tutela antecipada em favor da administração pública e da moralidade de suas atividades concedidas; sendo certo que a análise da concessão com outras centenas de ações esbarra na Súmula 07/STJ.

8. A Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento no sentido de que "a superveniência da sentença de procedência do pedido não prejudica o recurso interposto contra a decisão que deferiu o pedido de antecipação de tutela" (ERESP. 765105/TO, Rel. Min. Hamilton Carvalho, Corte Especial, DJ. 25.08.2010).

9. Recurso Especial parcialmente conhecidos, e nessa parte, desprovido, nos termos do voto do i. relator. (REsp n. 964.946/RJ, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 14/12/2010, DJe de 6/3/2012.) (grifei)

DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS. SERVIÇO PÚBLICO. ATIVIDADE ECONÔMICA EM SENTIDO AMPLO. CONCESSÃO OU PERMISSÃO A EMPRESA PRIVADA. EXIGÊNCIA DE LICITAÇÃO. OMISSÃO ABUSIVA DA UNIÃO. PRINCÍPIO DE LIBERDADE ECONÔMICA. INCIDÊNCIA. PRINCÍPIO DA ISONOMIA. 1. A Constituição prevê, no art. 170, parágrafo único, que "é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei". 2. No art. 175, estabelece que "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". 3. Especificamente, estabelece, no art. 21, XII, e, que compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, "os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros". 4. Há, pois, uma regra geral, no art. 170, parágrafo único, aplicável a todas as atividades econômicas, e regras específicas, nos demais dispositivos citados, que se aplicam às atividades econômicas classificadas como serviços públicos. 5. A União não aplicou, até agora, as mencionadas regras específicas no que diz respeito à realização de licitações para efeito de concessão ou permissão do serviço público de transporte coletivo interestadual e internacional de passageiros. 6. A "autorização" a que se refere o art. 21, XII, e, da Constituição, sem licitação, é ato próprio para viagens eventuais (ex.: viagens turísticas), incompatível com o processo licitatório. Nos demais casos, é inconstitucional e, portanto, inválida, qualquer concessão ou permissão desprovida de licitação prévia. É também inválida autorização para linha permanente de transporte coletivo de passageiros, ainda que sob a justificativa da fase de transição na organização do serviço, uma vez que essa fase de transição já se prolonga, abusivamente, por mais de duas décadas. 7. Se a União não segue e não aplica as mencionadas regras específicas, passa a incidir sobre a atividade em questão, enquanto permanece a omissão estatal, o princípio geral de liberdade econômica, do art. 170, parágrafo único, em homenagem ao princípio da isonomia entre as empresas. Nessas condições, a ANTT deve exigir observância apenas à legislação de defesa do consumidor, especialmente as normas relativas a eficiência e segurança do serviço. 8. É um contrassenso autuar empresa por ausência de concessão ou permissão, uma vez que a ANTT não realiza tais contratos e, quando autoriza, o faz, sem licitação, para atividade própria daquelas duas espécies contratuais, portanto, de forma inválida. 9. Provimento à apelação para suspender/impedir as autuações, pela Agência Nacional de Transporte Terrestre - ANTT, em relação à apelante, na rota a que se refere o pedido, com fundamento em ausência de concessão, permissão ou autorização, enquanto não forem desencadeados processos de licitação para o transporte coletivo interestadual de passageiros, na região. (AC 0033916-30.2009.4.01.3400, JUIZ FEDERAL CARLOS EDUARDO CASTRO MARTINS (CONV.), TRF1 - QUINTA TURMA, e-DJF1 25/03/2013 PAG 69.) (grifei)

No caso, o contrato de permissão ANTT nº. 001/2015 (disponível em: <https://www.semob.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2021/07/Contrato-no-001-2015-REDUZIDO.pdf>), mencionado no ID 1526949848, que tem como objeto as quotas de exploração para prestação de serviços de transporte rodoviário

interestadual semiurbano em parte da RIDE, foi celebrado com a empresa Taguatur Taguatinga Transportes e Turismo LTDA., **em julho de 2015**.

À época já vigorava o art. 2º-A da Resolução ANTT nº. 2.130/2007, que previa necessidade de licitação prévia para a celebração do contrato administrativo no caso.

*“Art. 2º-A. Os Contratos de Permissão que **serão celebrados a partir das licitações** para delegação dos serviços de transporte rodoviário interestadual semiurbano de passageiros serão reajustados utilizando a fórmula constante no Anexo desta Resolução, sem prejuízo das demais disposições contratuais e editalícias. (Artigo acrescentado pela Resolução ANTT Nº 4678 DE 25/06/2015).”*

Todavia, a Deliberação nº. 211, de 15 de junho de 2021, da Diretoria Colegiada da ANTT (disponível em: <https://www.semob.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2021/07/Publicacoes-Oficiais-DOU-e-INTRAANTTLegis-16062021.pdf>), não anexada aos autos, refere que o serviço de transporte rodoviário interestadual semiurbano para os demais municípios pertencentes à RIDE foi outorgado através de **autorização especial**. Acerca dessa faculdade conferida à ANTT, prevista no parágrafo 1º do art. 49 da Lei nº. 10.233/2001, condicionada está a prazo máximo de vigência da autorização:

*“Art. 49. É facultado à Agência autorizar a prestação de serviços de transporte sujeitos a outras formas de outorga, **em caráter especial e de emergência**.*

*§ 1º A autorização em caráter de emergência **vigorará por prazo máximo e improrrogável de cento e oitenta dias**, não gerando direitos para continuidade de prestação dos serviços.”*

Não obstante o prazo acima definido em lei, o art. 1º da Resolução nº. 5.843, de 23 de abril de 2019, prorrogou o prazo das autorizações especiais para a prestação dos serviços de **transporte rodoviário interestadual semiurbano** de passageiros **até que, por meio de processo licitatório, sejam celebrados os contratos de permissão e iniciada a efetiva operação dos serviços que irão suceder os ora autorizados.** (https://anttlegis.antt.gov.br/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00005843&seq_ato=000&vlr_ano=2019&sgl_orgao=DG/ANTT/MI&cod_modulo=420&cod_menu=7145&iframe=true).

Ao assim agir, o órgão regulador, ao mesmo tempo, violou frontalmente o disposto no art. 49 da Lei nº. 10.233/2001 e menoscabou o princípio republicano. Afinal, o Contrato de Permissão ANTT nº. 001 foi firmado em **2015**, o que significa dizer que se passaram quase dez anos desde a celebração do ajuste sem que as providências necessárias para a realização do procedimento licitatório fossem adotadas pelo Poder Público.

Sublinhe-se que o parágrafo único do art. 1º do ato normativo acima determina a observância das disposições contidas na Resolução nº. 2.869, de 04 de setembro de 2008, que também autoriza a prestação de serviços de transporte rodoviário interestadual semiurbano em caráter precário até a celebração de contratos de permissão após processo licitatório, senão vejamos:

*“Art. 1º **Autorizar** as empresas prestadoras dos serviços de transporte regular rodoviário interestadual semiurbano de passageiros, relacionados no Anexo I, a operar, **em caráter precário**, esses serviços no regime de Autorização Especial, com base no art. 49 da Lei nº 10.233, de 2001, **até que, por meio de processo licitatório, sejam celebrados os contratos de permissão e iniciada a efetiva operação dos serviços que irão suceder os ora autorizados.**” (Redação dada pela [Resolução 4527/2014](#)*

/DG/ANTT/MT)

A leitura dos dispositivos acima sugere que a própria agência requerida vem editando uma série de normas que contrariam o regramento legal sobre a matéria ao “flexibilizar” o prazo máximo da **autorização especial** da prestação de serviços de transporte, tornando o que era exceção em regra.

No ponto, importante advertir que a Lei nº. 12.996/2014 repartiu em dois os tipos de transporte terrestre coletivo de passageiros, para fins de previsão do regime de outorga: o **semiurbano**, que permanece como de outorga mediante **permissão** (arts. 13, IV, “a” e 14, IV, “a”); e o **interestadual e o internacional**, que passam a ser outorgados mediante **autorização** (arts. 13, V, “e” e 14, III, “j”).

Dessa forma, as alterações promovidas pelo diploma legislativo acima não são aplicáveis à espécie, uma vez que a presente demanda cuida de questão afeta ao reajuste do Coeficiente Tarifário dos serviços de transporte Interestadual **Semiurbano** de Passageiros operado no território da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno - RIDE/DF, conforme deliberado pela Diretoria Colegiada da ANTT (ID 1516931364).

Logo, o regime de outorga a ser observado seria o de permissão, devendo ser precedido de licitação.

Aliás, relevante destacar que parte do art. 3º da Lei nº. 12.996/2014, que deu nova redação ao art. 13, IV e V, “e”, e ao art. 14, III, “j”, da Lei nº. 10.233/2001, foi impugnado via ADIN 5.549/DF, proposta pelo Procurador-Geral da República. De acordo com a tese do autor da ação, com a qual comungo, é inconstitucional a previsão legal de outorga da prestação do serviço público de transporte coletivo terrestre interestadual e internacional de passageiros por meio de autorização, que não requer prévia realização de procedimento licitatório.

Deveras, a prorrogação indefinida das autorizações configura burla às determinações legais e constitucionais quanto à licitação obrigatória para adoção do regime de permissão para exploração de serviços públicos.

Cumpre mencionar que a conduta de frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros, constitui ato de improbidade administrativa (art. 10, VIII e art 11, V, da Lei nº. 8.429/1992).

Nesse contexto de patente inconstitucionalidade, diante da ausência de licitação prévia e das prorrogações indevidas das precárias autorizações para a prestação do serviço público de transporte urbano de passageiros na RIDE-DF, absolutamente inadmissível cogitar do pretendido reajuste, que somente beneficia o prestador do dito serviço, já favorecido pela inocorrência de certamente licitatório.

Nesse particular, o STJ já decidiu que *“a prorrogação do contrato de permissão por longo prazo, fundamentada na necessidade de se organizar o procedimento licitatório, não pode ser acolhida para justificar a prorrogação efetuada, visto que tratam de suposto direito econômico das empresas que não podem se sobrepor ao preceito constitucional que obriga a licitar e visa garantir e resguardar o interesse público da contratação precedida de licitação. [...] Declarada a nulidade da permissão outorgada sem licitação pública, não se pode condicionar o termo final do contrato ao pagamento prévio de eventual indenização, cabendo ao*

Poder Público a retomada imediata da prestação do serviço, até a realização de nova licitação” (REsp n. 1.422.656/RJ, relator Ministro Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 21/3/2014).

Os eventos anteriormente consignados, por si sós, seriam suficientes para anulação de todos os instrumentos delegatórios outorgados para prestação de serviços de transporte terrestre no território da RIDE sem prévia licitação, já que tanto o texto constitucional, quanto a Lei nº. 10.233/2001, são claros e não deixam dúvidas a respeito da exigência de licitação.

Igualmente, a situação acima legitima o controle de legalidade e constitucionalidade do ato administrativo, já que praticada contrariamente à lei e aos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade, não havendo que se falar, portanto, em interferência indevida do Poder Judiciário no mérito administrativo.

Pontue-se, outrossim, que a jurisprudência consolidada no âmbito do Superior Tribunal de Justiça orienta ser imprescindível a realização de prévio procedimento licitatório para que se possa cogitar de indenização ao permissionário de serviço público de transporte coletivo em razão de tarifas deficitárias, de forma que o outorgado explore o serviço por sua conta e risco, não tendo, portanto, direito subjetivo ao reajuste de tarifas. Confira-se:

PROCESSUAL E ADMINISTRATIVO. TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL. ALTERAÇÃO DE TARIFAS. PERMISSÃO. PRÉVIA LICITAÇÃO.

1. O acórdão recorrido decidiu que mera permissão de serviço público, ato unilateral e precário da Administração Pública, não gera direito à pretendida equivalência patrimonial em decorrência de sua própria natureza, uma vez que é executada por conta e risco da permissionária. Esse fundamento é suficiente para refutar a pretensão da recorrente, afastando a alegação de ofensa ao art. 535, II, do CPC, ante a alegada validade da permissão à luz do art. 42, § 2º da Lei nº 8.987/95 e do conseqüente direito à indenização.

2. É indispensável a realização de prévio procedimento licitatório para que se possa cogitar de indenização aos permissionários de serviço público de transporte coletivo em razão de tarifas deficitárias, ainda que os Termos de Permissão tenham sido assinados em período anterior à Constituição Federal de 1988. Precedentes.

3. Recurso especial não provido. (REsp n. 886.925/MG, relator Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 6/11/2007, DJ de 21/11/2007, p. 325.) (grifei)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL ? SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO ? INDENIZAÇÃO POR DÉFICIT NAS TARIFAS ? AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE DA EMTU POR EVENTUAL DÉFICIT NA CÂMARA DE COMPENSAÇÃO TARIFÁRIA ? FUNDAMENTO ATACADO ? SÚMULA 283/STF AFASTADA ? PERMISSONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO ? REAJUSTE DE TARIFAS ? EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO ? IMPOSSIBILIDADE ? FALTA DE LICITAÇÃO ? JULGAMENTO CONFORME JURISPRUDÊNCIA DO STJ ? SERVIÇO RESSARCIDO CONFORME AVENÇADO.

1. O fundamento da ausência de responsabilidade da EMTU por eventual déficit na Câmara de Compensação Tarifária, utilizado pelo Tribunal de origem, foi atacado, ainda que não adequadamente, de forma clara.

2. Apesar de atacado o fundamento supracitado, houve omissão a seu respeito nos julgados anteriores desta Corte.

3. Não é devida indenização a permissionário de serviço público de transporte coletivo por prejuízos suportados em face de déficit nas tarifas quando ausente procedimento licitatório prévio. Precedentes do STJ.

4. O serviço foi remunerado nos termos avençados à época da permissão, não se aplicando, assim, a tese da vedação ao enriquecimento ilícito, tendo em vista o princípio da supremacia do interesse público.

5. Configurada a hipótese do inciso II do art. 535 do CPC.

Embargos de declaração acolhidos para, atribuindo-lhes efeitos infringentes, conhecer e dar provimento ao recurso especial. (EDcl no AgRg no REsp n. 1.108.628/PE, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 23/3/2010, DJe de 3/8/2010.) (grifei)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO RESCISÓRIA. TRIBUNAL DE ORIGEM QUE, COM BASE NAS PROVAS DOS AUTOS, CONCLUI PELA OCORRÊNCIA DE ERRO DE FATO. REEXAME. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. PERMISSONÁRIAS DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO, NA VIGÊNCIA DA CF/88. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. AUSÊNCIA DE DIREITO À INDENIZAÇÃO. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. CAUSA DECIDIDA COM BASE EM FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. PRECEDENTES DO STJ.

AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. I. Agravo interno aviado contra decisão publicada em 15/08/2017, que, por sua vez, julgara recurso interposto contra decisum publicado na vigência do CPC/73.

II. No acórdão objeto do Recurso Especial, o Tribunal de origem julgou procedente o pedido, em Ação Rescisória ajuizada pelo Estado do Espírito Santo, ora agravado. O aresto rescindendo, por sua vez, havia julgado procedente o pedido, em ação ajuizada pelas agravantes e outras empresas - prestadoras de serviço de transporte coletivo urbano de passageiros, contratadas sem licitação, na vigência da CF/88 -, na qual buscavam o pagamento de indenização por danos materiais, decorrentes de política tarifária alegadamente deficitária.

III. No caso, nos termos em que a causa fora decidida, infirmar os fundamentos do acórdão recorrido - para acolher as alegações das agravantes, no sentido de que não teria ocorrido erro de fato, capaz de ensejar o conhecimento da Ação Rescisória, por ter a questão sido discutida nos autos da ação originária - demandaria o reexame de matéria fática, o que é vedado em Recurso Especial, nos termos da Súmula 7/STJ. IV. Em relação à alegada ofensa ao art. 59, parágrafo único, da Lei 8.666/93, além de o referido dispositivo de lei não ter sido prequestionado - o que atrai o óbice da Súmula 211/STJ -, a questão referente à ausência do direito das agravantes à indenização fora decidida com base em fundamento exclusivamente constitucional (art. 175 da Constituição Federal), de modo que é inviável a apreciação da matéria, em sede de Recurso Especial, sob pena de usurpação de competência do STF.

V. Ainda que fosse possível superar tais óbices, o acórdão recorrido está em conformidade com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que "é indispensável a realização de prévio procedimento licitatório para que se possa cogitar de indenização aos permissionários de serviço público de transporte coletivo em razão de tarifas deficitárias, ainda que os Termos de Permissão tenham sido assinados em período anterior à Constituição Federal de 1988" (STJ, REsp 886.925/MG, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, DJe de 21/11/2007). Nesse sentido: STJ, REsp 1.352.497/DF, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 14/02/2014; EDcl no AgRg no REsp 1.108.628/PE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 03/08/2010; AgRg no REsp 758.619/MG, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, DJe de 21/09/2009.

VI. Agravo interno improvido. (AgInt no AREsp n. 885.436/ES, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 16/11/2017, DJe de 24/11/2017.) (grifei)

Assim sendo, cancelar o reajuste tarifário previsto na Deliberação nº. 58, de 02 de março de 2023 seria, implicitamente, reconhecer a legitimidade de

uma sequência de atos flagrantemente ilegais. Nas palavras do Relator da ADI 3521, o Ministro Eros Grau, *seria promover a conservação do ilícito* (ADI 3.521/PR, STF/Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 16 mar.2006).

Conservar o ilícito, contudo, não poderia configurar, sequer, mera cogitação do órgão encarregado de zelar pela prestação republicana e efetiva do serviço de transporte público.

O fumus bonis iuris está claramente exposto, conforme fundamentação supra.

Já a urgência da medida reside no prejuízo que o ilegal reajuste causará ao bolso dos usuários que, às centenas, padecem, diariamente, em ônibus superlotados no trajeto entre Planaltina/GO e o Distrito Federal, em busca do sustento próprio e da família. E isso, sem que o prestador desse mesmo serviço, ao longo de mais de sete anos de vigência do contrato/ato de permissão/autorização, tenha se submetido ao crivo republicano da licitação pública.

Noutro lado, é certo que a interrupção dos serviços de forma abrupta traria efeitos deletérios ao Poder Público, às empresas permissionárias/autorizadas e, principalmente, à coletividade.

III - CONCLUSÃO

Logo, diante do quadro fático e jurídico apresentado nestes autos, e em homenagem ao princípio da continuidade do serviço público, **DEFIRO** a tutela provisória de urgência para:

- a) determinar a suspensão da Deliberação nº. 58, de 02 de março de 2023, **tão somente com relação ao Município de Planaltina de Goiás**, a partir das 00h:00min do dia 16/03/2023, **até a conclusão do procedimento licitatório**, devendo ser restabelecidos os valores das tarifas anteriormente praticados;
- b) determinar a realização de procedimento licitatório, pela ANTT ou pela União, no prazo de 1 (um) ano, a contar da ciência da presente decisão;
- c) determinar a intimação da ANTT para comprovar o cumprimento da presente decisão no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, sob pena de aplicação de multa cominatória de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por dia de descumprimento.

Intime-se, novamente, o Distrito Federal para manifestar seu interesse no feito, no prazo de 5 (cinco) dias.

Defiro a inclusão da UNIÃO no polo passivo, conforme requerido. Proceda-se à retificação do registro e autuação, certificando-se nos autos.

Inclua-se no polo passivo AMAZONIA INTERTURISMO LTDA, denominada anteriormente como VIAÇÃO EXPRESSO PLANALTINA LTDA,

inscrita no CNPJ nº. 12.647.487/0001-88, estabelecida à Quadra Central, Lote L, Módulo G, Unidade 19, CEP: 73.006-970.

Citem-se e intmem-se as partes requeridas, por oficial de justiça e através de comunicação eletrônica. Na oportunidade, as requeridas deverão especificar as provas que pretendem produzir nos termos do art. 336 do CPC.

Alegada na contestação alguma das matérias previstas no art. 337 do CPC, intime-se o autor na forma do art. 351 do CPC, devendo, nesta oportunidade, especificar as provas que pretende produzir. Não sendo requerida produção de nenhuma prova em audiência, venham os autos conclusos para julgamento antecipado do mérito.

Dê-se ciência ao MPF.

Intimem-se. **Cumpra-se, com urgência.**

Formosa/GO, data e assinatura eletrônicas.

THADEU JOSÉ PIRAGIBE AFONSO

Juiz Federal Substituto



Assinado eletronicamente por: **THADEU JOSE PIRAGIBE AFONSO**

15/03/2023 14:17:00

<http://pje1g.trfl.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: **1529549380**



23031416381058900001516295047