



**Ministério Público do Estado do Amazonas**  
**Procuradoria-Geral de Justiça**  
**70ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção e Defesa do Patrimônio Público**

**EXCELENTÍSSIMO (A) SENHOR (A) DOUTOR (A) JUIZ (A) DE DIREITO DA \_\_\_\_ª  
VARA ESPECIALIZADA DA FAZENDA PÚBLICA MUNICIPAL.**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS**, por intermédio do Promotor de Justiça Titular da 70ª Promotoria de Justiça Especializada na Defesa e Proteção do Patrimônio Público – PRODEPPP que esta subscreve, respeitosamente, vem, perante Vossa Excelência, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, com fundamento no artigo 129, incisos II e III, da Constituição Federal, bem como no artigo 1º, inciso IV, artigo 3º, artigo 5º, inciso I, da Lei 7.347/1985 e artigo 3º, inciso IV, alínea “a” da Lei Complementar Estadual nº 11/93, ajuizar a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE  
TUTELA,**

em face do

a) **MUNICÍPIO DE MANAUS**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ nº 04.365.326/0001-73, representado judicialmente pelo Exmo. Sr.



**Ministério Público do Estado do Amazonas**  
**Procuradoria-Geral de Justiça**

**70ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção e Defesa do Patrimônio Público**

**RAFAEL ALBUQUERQUE GOMES DE OLIVEIRA**, Procurador-Geral do Município de Manaus, que pode ser citado na sede da PGM, à Avenida Brasil, nº 2.971, bairro Compensa – CEP 69036-110, CEP, e da

b) **SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES URBANOS - SMTU**, CNPJ nº 07999082/0001-79, com sede à Rua Barão de Indaiá, nº 330, representada judicialmente por seu Superintendente, pelos fundamentos fáticos e jurídicos que se passa a expor.

## **I – DOS FATOS**

Em atenção à representação do Sindicato dos Proprietários Alternativos e Executivos da Cidade de Manaus, foi instaurado pela, Portaria nº 035.2015/13ª PRODEPPP, o Inquérito Civil nº 4397/2015 para apurar fraudes e nulidades no processo de Concorrência Pública nº 001/2014-CEL/SMTU para outorga de permissão de serviço público para exploração de Transporte Público Coletivo de Passageiros nos modais Executivo e Alternativo no Município de Manaus.

Verificados os atos oriundos de certidões falsas, que redundou na retirada de alguns licitantes da lista dos habilitados, várias outras denúncias foram apresentadas nesta 70ª Promotoria de Justiça, informando fatos que beneficiavam ou prejudicavam licitantes, assim como contaminavam o próprio processo.

Das informações prestadas pela Superintendência Municipal de Transportes Urbanos, das colhidas pelos licitantes e interessados, assim como do exame dos autos desse processo licitatório, vários vícios de legalidade e de formalidades foram detectados, tendo o Ministério Público, através da Requisição nº 065.2017.70, de 20/02/2017, de fls. 1053 dos autos do IC nº 4397/2013, na tentativa de salvar esse processo licitatório, requisitado ao órgão licitante, a Secretaria Municipal de Transportes Urbanos de Manaus – SMTU, a realização de várias diligências para o saneamento do processo.

Não tendo o órgão licitante, por sua Comissão Especial, atendido a requisição nº 065.2017.70, que tinha o objetivo de corrigir os vários vícios de



**Ministério Público do Estado do Amazonas**  
**Procuradoria-Geral de Justiça**

**70ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção e Defesa do Patrimônio Público**

formalidade e de legalidade do processo licitatório, com base nos fundamentos do Despacho nº 320.2017.70, de 25/07/2017, de fls. 1070/1083, encaminhou ao Senhor Superintendente da Superintendência Municipal de Transportes Urbanos – SMTU a RECOMENDAÇÃO Nº 03.2017.70, de 25 de julho de 2017, de fls. 1085/1087, para que fosse feita a anulação do Processo de Concorrência Pública nº 001/2014/CEL/SMTU, e que no prazo de 90 (noventa) dias fosse iniciado um novo processo de concorrência pública para outorga de permissão de serviço público para exploração de Transporte Público Coletivo de Passageiros nos modais Executivo e Alternativo, cujo prazo para início desse novo processo terminaria no dia 18 de dezembro de 2017.

Transcorrido esse prazo e após alguns contatos com cobrança de posicionamento, finalmente o atual Superintendente da SMTU, no dia 02 de fevereiro de 2018, assinou e mandou publicar o ato anulando a Concorrência Pública nº 001/2014-CEL/SMTU para outorga de permissão de serviço público para exploração de Transporte Público Coletivo de Passageiros nos modais Executivo e Alternativo no Município de Manaus, todavia até a presente data não iniciou o novo processo para essa concorrência pública, no que pese ter o Sr. Superintendente da SMTU, por meio de telefone e, em visita a esta Promotoria de Justiça, comunicado que já estava em andamento a formação de uma Comissão Especial para os trabalhos de uma nova concorrência pública.

O tempo está passando e nada está sendo feito pela SMTU para a realização de novo processo de concorrência pública para a outorga de permissão de serviço público para exploração de Transporte Público Coletivo de Passageiros nos modais Executivo e Alternativo no Município de Manaus.

Esclareça-se que o transporte público de passageiros no Município de Manaus, nos modais “Alternativo”, criado pela Lei nº 778, de 02 de julho de 2004, e “Executivo”, criado pelo Decreto nº 8.488, de 30 de maio de 2006, está sendo administrado de forma caótica, sem a necessária fiscalização do poder público, sendo realizados por motoristas da esfera privada, sem amparo em qualquer ato que estabeleça a delegação feita pelo poder público, onde possa ser definidas obrigações, metas e responsabilidades na exploração desse serviço público, ou seja, não existe entre esses motoristas, que são autônomos informais, e o Município de Manaus,



**Ministério Público do Estado do Amazonas**  
**Procuradoria-Geral de Justiça**

**70ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção e Defesa do Patrimônio Público**

através de sua autarquia SMTU, nenhum ato formalizado, mesmo que seja precário, estabelecendo uma relação de transferência de obrigação e responsabilidade pela prestação do serviço.

A maioria das exigências impostas aos prestadores desse serviço público, previstas nos incisos dos artigos 7º e 8º, em seus incisos e §§, da Lei Municipal nº 1.779/2013, não estão sendo cumpridas, assim como a Superintendência Municipal de Transportes Urbanos – SMTU não está observando as exigências obrigação da SMTU não está cumprindo as suas obrigações dispostas nos 9º, 10 e 11, desse Diploma Legal da Lei Municipal nº1.779/2013.

Ressalte-se, também, que esses autônomos informais, que fazem o serviço público de transporte coletivo de passageiros estão em sua maioria agrupados em cooperativas, que embora vistam a roupa de uma cooperativa atuam como verdadeiras empresas que prestam um serviço público de forma irregular, ou fazem parte de empresas que também prestam esse serviço de forma irregular.

A Superintendência Municipal de Transporte Urbano vem demonstrando incapacidade e ineficiência na condução da administração e fiscalização desse serviço público. Para se ter uma ideia do descaso a última fiscalização feita por esse órgão nos micro-ônibus que são utilizados para a execução dos serviços de transporte coletivo de passageiros, tanto nos modais executivo e alternativo, ocorreu no ano de 2012. E o que é pior, a SMTU não tem informação correta e precisa de quanto micro-ônibus e condutores estão prestando os serviços nesses dois modais, e que, pelas informações dos usuários estão sendo executados de forma irregular, perigosa, inclusive, em grande número, em veículos sem condições normais de uso, verdadeiros cacarecos, sucatas e ainda conduzidos por profissionais despreparados para a função.

O desconhecimento da SMTU do número total de veículos e motoristas que exploram esses dois modais é confessado até pelo próprio Superintendente, após esta Promotoria de Justiça ter requisitado, às fls. 567/569 do IC 4397/2015, ao então Senhor Superintendente que fizesse um levantamento para identificar todos os motoristas e respectivos veículos que estavam explorando os serviços desses dois modais, não tendo a requisição sido atendida, e, em audiência na 70ª PRODEPPP nesta prestando algumas informações, como nos seguintes trechos:



Ministério Público do Estado do Amazonas  
Procuradoria-Geral de Justiça

70ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção e Defesa do Patrimônio Público

“... Que o declarante não autorizou nenhuma cooperativa ou empresa “laranja” a funcionar no sistema de transporte de passageiros na modalidade executivo; Que procurando atender à requisição do MPE/AM, formulada através do Of. 060.2016.70, o declarante encaminhou tudo que existe nos arquivos da SMTU; **Que não dispõe de nenhuma documentação sobre as cooperativas, como estatutos, documentos fiscais e outros, até porque não tem interesse de ter esse trabalho para não criar nenhum vínculo dessas pseudos cooperativas com o Município de Manaus;** Que o declarante entende essas cooperativas e empresas começaram a funcionar em Setembro de 2006 quando todas foram criadas; Que das informações encaminhadas ao MPE/AM sobre as cooperativas, especificamente daquelas que não constam o nome dos detentores das vagas, como é o caso da AMORE e Transgold, declara que procurará informar ao MPE/AM os nomes dos motoristas; quanto à empresa que é presidida pelo Sr. Odenaton Godinho Machado procurará verificar e informar qual cooperativa ou empresa; **Que não sabe informar da existência de pessoas funcionando no sistema de transporte coletivo executivo que não estejam cadastradas no órgão;** Que o órgão não tem estrutura para fazer uma fiscalização pessoal e adequada para essa modalidade de transporte executivo, muitas dificuldades estão em evidência como a ausência de contrato firmado entre o Município e as cooperativas e empresas, também ausência de contrato com os detentores das vagas, assim como qualquer abordagem no interior desses veículos precisa contar com a presença de força policial, o que torna o trabalho mais difícil, somado a isso ainda tem a responsabilidade do órgão de fazer a fiscalização tanto do transporte coletivo convencional como o dos mototaxistas, transporte de fretamento no distrito industrial e o transporte realizado por taxistas; Que além de atender a exigência constitucional e legal, tem a concorrência pública em andamento o objetivo da SMTU em obter um efetivo controle de todos os permissionários para atuarem nas duas modalidades de transporte, tanto executivo quanto alternativo; **Que a maior dificuldade encontrada pelo órgão se reporta na modalidade executivo em razão de órgão não possuir informações concretas sobre essas pseudos cooperativas e o trabalho que elas desenvolvem para manipular a prestação desse serviço, pois o que se observa é que há interesses de poucos ao obterem maiores ganhos em cima de uma maioria escravizada que são os motoristas que deveriam ter autonomia para a prestação desse serviço e sua administração;** Que o controle da prestação desse serviço de transporte executivo é difícil de ocorrer em razão da própria administração preferir não ter vínculo direto com esses prestadores de serviços, diante de uma situação de ilegalidade, daí porque não pode exigir que esses veículos tenham instrumentos de tecnologia de controle como o GPS que informaria toda informação do veículo, como passageiro, quilometragem, velocidade, entre outros;



Ministério Público do Estado do Amazonas  
Procuradoria-Geral de Justiça

70ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção e Defesa do Patrimônio Público

***Que o declarante entende que só a licitação permitirá a formalização desses contratos em que será estabelecido os direitos e deveres dos contratados e permitirá uma fiscalização eficiente com auxílio de tecnologia, como está acontecendo no sistema convencional; ...”***

Para os prestadores do serviço público de transporte de passageiros no modal “**alternativo**” a última concorrência pública para outorga de permissão foi realizada no ano de 2005, cujo prazo da permissão terminou no final de 2010, não tendo havido prorrogação de prazo. No início de 2011, para dar continuidade à prestação do serviço público e sob o argumento da necessidade de tempo para ser concluído um processo licitatório foram firmados com os ex-permissionários, em torno de 260 (duzentos e sessenta), um contrato precário de autorização, pelo prazo de 06 (seis) meses, para a prestação desse serviço, com a possibilidade de ser prorrogado. Expirado os seis meses o contrato não foi prorrogado, o processo de licitação não foi realizado, e o correspondente serviço ficou sendo prestados pelos ex-permissionários e outros motoristas novatos, sob o comando de cooperativas, que também não mantém com o Município nenhum ato legal e formal que transfira a seus cooperados o direito de prestar esse serviço público.

Para os prestadores do serviço público de transporte de passageiros do modal “**executivo**”, a situação ainda é mais grave, em razão desse serviço está sendo prestados por particulares na cidade de Manaus desde o ano de 2006 sem ter sido feita nenhuma concorrência pública.

Têm-se notícia que em maio de 2006, foram firmados pelo Instituto Municipal de Transportes Urbanos – IMTU os Contratos de Permissão de nºs EX 01/2006, com a empresa V M S AMORE – ME, e os EX 04/2006, 005/2006, 006/2006, 007/2006, 008/2006 e 009/2006, com as cooperativas Cooperativa Manauense de Transportes Alternativos – CMTA, Cooperativa de Transportes Alternativos do Estado do Amazonas – COOPTDAL, Cooperativa de Condutores dos Transportes de Passageiros Autônomos de Manaus – COOCPAM, Cooperativa de Transportes Coletivos e Urbanos do Estado do Amazonas – COOPTAF, Cooperativa dos Permissionários do Transporte Alternativo de Passageiros, Modalidade Lotação e de Transporte Coletivo Urbano do Estado do Amazonas – COOPERMO e Cooperativa de



**Ministério Público do Estado do Amazonas**

**Procuradoria-Geral de Justiça**

**70ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção e Defesa do Patrimônio Público**

Transportes Urbanos do Estado do Amazonas – CVTRAM, respectivamente, onde foi concedido, pelo prazo de 1 (um) ano, permissão para essa empresa e cooperativas explorarem o serviço público de transporte de passageiros no modal “executivo”.

Os prazos dessas estranhas e ilegais permissões expiraram em 2007, não tendo havido nenhuma prorrogação, aumentando em muito o número de prestadores desse serviço público de transporte coletivo de passageiros, agrupados nas citadas cooperativas e em tantas outras que foram criadas e novas empresas, explorando esse serviço sem nenhuma permissão ou autorização formal, estampando uma grande omissão por parte do Município e desrespeito às normas legais pertinentes, refletindo num péssimo serviço aos usuários.

Na verdade a prestação desses serviços públicos de transporte coletivo de passageiros, nas modalidades “executivo” e “alternativo”, que é da competência do Município, na cidade de Manaus está monopolizado por um grupo de cooperativas e empresas, que por sua vez tem sobre seu domínio os motoristas que funcionam no sistema.

A concorrência pública para a outorga de permissão para explorar o transporte coletivo desses dois modais atinge interesses opostos, de um lado os das empresas, várias delas vestidas na roupa de cooperativas, que não querem a concorrência pública, e de tudo fazem para inviabilizar os necessários processos de licitação, e de outro lado os motoristas ou auxiliares de motoristas que querem se livrar do jugo das cooperativas. A continuidade desse desrespeito a lei, onde há anos esses serviços estão sendo executados por esse grupo de cooperativas e empresas, ao largo do controle e fiscalização do poder público, grande dano vem causando ao sistema.

O dano provocado por essa administração clandestina atinge vários personagens, quais sejam: 1) os usuários, que pagam suas obrigações tributárias que alcançam o Município, e ainda pagam passagem tarifada pelo Município para usar o transporte coletivo, cuja prestação do serviço, por ser de má qualidade e sem segurança adequada, não corresponde com a contraprestação do mesmo, ou seja, o valor pago pela passagem não corresponde com o serviço prestado; 2) o Município que, por não ter o controle e fiscalização da exploração desses serviços não tem a entrada no erário dos correspondentes tributos; e 3) os atuais prestadores desses



**Ministério Público do Estado do Amazonas**  
**Procuradoria-Geral de Justiça**

**70ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção e Defesa do Patrimônio Público**

serviços, como os motoristas auxiliares e cobradores, principalmente os que estão agrupados nas cooperativas, ou prestando serviços avulso, que não têm os seus direitos sociais do trabalhador reconhecidos, ou melhor, não há recolhimentos de encargos sociais pelos tomadores dos serviços.

A SMTU, em 27 de fevereiro de 2014, instaurou o anulado processo licitatório nº 001/2014/CEL/SMTU para outorga de permissão de serviço público para exploração de Transporte Público Coletivo de Passageiros dos citados modais, prevendo o projeto básico 120 (cento e vinte) permissões para o modal o “executivo” e 200 (duzentos) permissões para o modal o “alternativo”, mas hoje, por informação dos próprios licitantes do malogrado processo licitatório, o número de vagas que estão sendo exploradas é muito superior ao previsto nesse processo, e que a SMTU não tem o cadastro e nem a informação correta de todos que estão trabalhando no sistema.

Com a anulação do processo licitatório que se arrastava há quase 3 (três) anos, torna-se imprescindível que seja imediatamente iniciado outro processo, fato que já era para ter ocorrido, considerando-se que a assinatura e publicação do ato de anulação do processo nº 001/2014/CEL/SMTU ocorreu em 02 de fevereiro de 2018, e, até o momento, não se tem nenhuma informação concreta sobre o início do novo processo. Aguardar pela iniciativa da administração será uma espera em vão, diante do forte interesse das cooperativas e empresas que controlam o sistema, no correspondente a prestação do serviço público de transporte de passageiros nos modais “executivo” e “alternativo”.

Outro caminho não resta, se não a propositura da presente medida judicial, combinada com obrigação de fazer, no sentido de serem imediatamente iniciados os processos licitatórios para outorga de permissionários para explorarem esse serviço público de transporte coletivo de passageiros dos modais “executivo” e “alternativo”, e, também, com a obrigação da administração tomar medidas imediatas no sentido de fazer um levantamento real de todos os condutores e veículos que estão explorando esses serviços dessas modalidades, registrando-os, como exige o artigo 52 e 58 da Lei nº 1779/2013, vistoriando os micro-ônibus, e firmando com os condutores, pessoa física como determina os artigos 47, parágrafo único, e 56, da Lei 1.779/2013, um contrato administrativo precário e temporário autorizando os contratados a



**Ministério Público do Estado do Amazonas**

**Procuradoria-Geral de Justiça**

**70ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção e Defesa do Patrimônio Público**

funcionarem no sistema até que seja concluída a licitação e outorgados os permissionários.

## **II – DO DIREITO**

### **II.1 – DA LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, e está incumbido da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos termos do art. 127 da Constituição Federal.

Para tanto, dentre outras funções que lhe são conferidas, possui a prerrogativa de promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, conforme o art. 129, III, da Carta Magna, *in verbis*:

*“Art. 129 - São funções institucionais do Ministério Público:*

*(...)*

*III - promover o inquérito civil e ação civil pública, para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.”*

O art. 25, IV, “b”, da Lei 8.625/ 93 (Lei Orgânica do Ministério Público Nacional), dispõe que incumbe, ainda, ao Ministério Público:

*“Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:*

*(...)*

*IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei:*

*b) para a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem;”*



**Ministério Público do Estado do Amazonas**  
**Procuradoria-Geral de Justiça**

**70ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção e Defesa do Patrimônio Público**

A ação civil pública, prevista no art. 129, III, da Constituição Federal e no art. 1º da Lei n.º 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) é a via processual adequada para reprimir danos ao patrimônio público, ao meio ambiente, ao consumidor, a bens de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, dentre outros direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos da sociedade.

Nesse sentido, considerando que a ação civil pública é um importante instrumento processual na defesa dos direitos transindividuais, nada mais natural figurar o Órgão ministerial como legitimado a propô-la, nos termos do art. 5º, I, da Lei 7.347/85, notadamente pela nobre missão constitucional conferida ao *Parquet*.

É indubitoso que a gestão correta do patrimônio público e o respeito aos princípios constitucionais da administração pública constituem interesse transindividual, cuja defesa excede ao âmbito individual, possuindo natureza indivisível, de modo a atingir grupo indeterminável de pessoas. Tais peculiaridades caracterizam a defesa do patrimônio público como interesse difuso da coletividade, apta a ser exercida via ação civil pública.

Também neste sentido, é a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, in verbis:

**“AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE. MINISTÉRIO PÚBLICO. LESÃO À MORALIDADE PÚBLICA.**

*1. O Ministério público, por força do art. 129, III, da CF/88, é legitimado a promover qualquer espécie de ação na defesa do patrimônio público social, não se limitando à ação de reparação de danos. Destarte, nas hipóteses em que não atua na condição de autor, deve intervir como custos legis (LACP, art. 5º, § 1º; CDC, art. 92; ECA, art. 202 e LAP, art. 9º).*

*2. A carta de 1988, ao evidenciar a importância da cidadania no controle dos atos da administração, com a eleição dos valores imateriais do art. 37 da CF como tuteláveis judicialmente, coadjuvados por uma série de instrumentos processuais de defesa dos interesses transindividuais, criou um microsistema de tutela de interesses difusos referentes à probidade da administração pública, nele encartando-se a Ação Popular, a Ação Civil Pública e o Mandado de Segurança Coletivo, como instrumentos concorrentes na defesa desses direitos eclipsados por cláusulas pétreas.*



**Ministério Público do Estado do Amazonas**  
**Procuradoria-Geral de Justiça**

**70ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção e Defesa do Patrimônio Público**

3. *Em conseqüência, legitima-se o Ministério Público a toda e qualquer demanda que vise à defesa do patrimônio público sob o ângulo material (perdas e danos) ou imaterial (lesão à moralidade).*

4. *A nova ordem constitucional erigiu um autêntico 'concurso de ações' entre os instrumentos de tutela dos interesses transindividuais e, a fortiori, legitimou o Ministério Público para o manejo dos mesmos. (...)*

*(STJ, REsp 427140/RO, Primeira Turma, Rel. para acórdão Ministro*

*Luiz Fux, julgado em 20/05/03, DJ 25/08/03).*

*“Processual Civil. Ação Civil Pública. Defesa do Patrimônio Público. Ministério Público. Legitimidade Ativa. Inteligência do art. 129, III, da CF/88 c/c o art. 1º, da Lei n.º 7.347/85. Precedente. Recurso especial não conhecido.*

*I – O campo de atuação do MP foi ampliado pela Constituição de 1988, cabendo ao Parquet a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, sem a limitação imposta pelo Art. 1º da Lei 7.347/85 (Resp. n.º 31.547-9/SP).*

*II – Recurso especial não conhecido”*

*(Resp n.º 67.148/SP, Sexta Turma, Relator Ministro Adhemar Maciel, julgado em 25/09/95, DJ 04/12/95).*

Com o fito de consolidar este entendimento, editou o Superior Tribunal de Justiça a Súmula 329, ora transcrita:

*“Súmula nº 329. O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público”.*

## **II.2 - VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

O artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil reza que **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, a outros nos vários incisos que relaciona, conquanto a doutrina e jurisprudência aceitam os nomeados “princípios reconhecidos”, quais sejam: da supremacia do interesse público; da autotutela; da indisponibilidade; da continuidade dos serviços públicos; da segurança jurídica; e da precaução. Carvalho Filho**



Ministério Público do Estado do Amazonas  
Procuradoria-Geral de Justiça

70ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção e Defesa do Patrimônio Público

**(2012:39-42) acrescenta a este rol, conforme Quadro 1., os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.**

Os de especial destaque em procedimento licitatório são os da **legalidade, da publicidade e o da igualdade (inciso XXI, art. 37).**

Pelo **princípio da legalidade** entenda-se que **qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei, não o sendo será ilícita**, como está acontecendo com a prestação de serviço público de transporte coletivo de passageiros na cidade de Manaus, onde uma atividade que é típica do poder público e por ele deve ser executado ou, pelo menos, ter o controle e fiscalização da execução desse serviço por seus permissionários, que devem exercer suas atividades obedecendo as cláusulas e regras estabelecidas no contratado firmado com o poder público, está sendo explorada, com objetivo exclusivamente econômico por cooperativas ou empresas, sem respaldo em nenhum ato contratual que lhes estabeleça direitos e obrigações, e de forma danosa e prejudicial aos municípios e contribuintes do poder público.

E esse princípio há anos não está sendo observado no Município de Manaus, na prestação dos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros nos modais “executivo” e “alternativo”, na forma como determina o dispositivo constitucional.

O inciso XXI, do art. 37 prescreve que:

***“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.”***

A **igualdade** é princípio impeditivo da discriminação entre os cidadãos que preencham as mesmas condições exigidas por lei para a exploração de um serviço público, de forma que os contratos para prestação de serviços público, obras, compras e alienações devem ser oportunizados a todos que possuem as mesmas qualificações técnicas e tenham capacidade econômica indispensável à garantia do cumprimento das obrigações.

Quanto ao **princípio da publicidade** este impõe que os atos da administração pública devem merecer a mais ampla divulgação entre os administrados. A publicidade diz respeito não apenas à divulgação do procedimento para conhecimento de todos os interessados, mas também aos atos da Administração praticados em suas várias fases, os quais podem e devem ser abertos aos interessados, para assegurar a todos a possibilidade de fiscalizar sua legalidade.



**Ministério Público do Estado do Amazonas**  
**Procuradoria-Geral de Justiça**

**70ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção e Defesa do Patrimônio Público**

Ao admitir a prestação desses serviços por terceiros sem a escolha desses prestadores de serviços através de concorrência pública, desrespeita o princípio constitucional da igualdade que estabelece que deve ser oportunizado a todos os nacionais a possibilidade de prestarem o serviço público, após passarem por um processo de escolha, no caso a licitação, que deve ser devidamente divulgado nos meios de acesso a todos.

E a divulgação não deve se limitar apenas às fases do processo de escolha dos prestadores de serviços, mas também à própria prestação do serviço público, informando aos usuários quais quem são os prestadores do serviço habilitados e veículos, no caso micro-ônibus, vistoriados pelo poder público para o atendimento desse serviço.

### **II.3. DA EXIGÊNCIA DA CONCORRÊNCIA PÚBLICA PARA OUTORGA DE PERMISSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO PARA EXPLORAÇÃO DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DE PASSAGEIROS NOS MORAIS EXECUTIVO E ALTERNATIVO NO MUNICÍPIO DE MANAUS.**

O transporte de passageiros na forma tratada no presente inquérito civil é serviço público, de responsabilidade do Município, competência esta estabelecida na Constituição da República, na Lei Orgânica do Município, na Lei Federal nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e na Lei Municipal nº 1.779/2013, que dispõe sobre os Serviços de Transporte Público Coletivo de Passageiros no Município de Manaus.

*Constituição da República*

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

*.....*

*V - **organizar e prestar**, diretamente ou sob regime de **concessão ou permissão**, os serviços públicos de interesse local, incluído o de **transporte coletivo**, que tem caráter essencial;*

*Lei Orgânica do Município de Manaus*

*Art. 8º. Compete ao Município:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

*VII - **organizar e prestar**, diretamente ou sob **regime de permissão ou concessão**, dentre outros, os seguintes serviços:*

*a) transporte coletivo urbano e intramunicipal, que terá caráter essencial;*



Ministério Público do Estado do Amazonas  
Procuradoria-Geral de Justiça

70ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção e Defesa do Patrimônio Público

*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;*

*II - os direitos dos usuários;*

*III - política tarifária;*

*IV - a obrigação de manter serviço adequado.*

*Lei nº 8.987/95*

*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.*

*Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:*

*IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, **mediante licitação**, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.*

*Art. 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.*

*Art. 40. A permissão de serviço público será formalizada mediante contrato de adesão, que observará os termos desta Lei, das demais normas pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e à revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente.*

*Parágrafo único. Aplica-se às permissões o disposto nesta Lei.*

*Lei Municipal nº 1.779/2013*

*Art. 47. O Transporte Executivo tem caráter seletivo, constituindo-se como opcional e complementar ao transporte convencional, composto por veículos diferenciados para o atendimento de padrão elevado de qualidade, conforto e comodidade dos usuários.*

*Art. 49. A prestação do serviço se dará sob regime de permissão pública, sujeitando a contratação aos termos das Leis Federais nº 8.666, de 1993, e nº 8.987, de 1995.*



**Ministério Público do Estado do Amazonas**  
**Procuradoria-Geral de Justiça**

**70ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção e Defesa do Patrimônio Público**

*Art. 51. O prazo da outorga será de até 10 (dez) anos, prorrogável uma única vez, por igual período, desde que satisfeitas as exigências do edital de licitação, do regulamento aplicável e das Leis Federais nº 8.666, de 1993, e nº 8.987, de 1995.*

*Art. 56. O Transporte Alternativo é o serviço de transporte público de passageiros prestado por pessoa física, complementar ao transporte convencional, executado por veículos diferenciados, na forma estabelecida pela SMTU.*

*§ 1º O serviço será prestado sob regime de permissão pública para 200 (duzentas) pessoas físicas, vedada ao permissionário mais de uma permissão.*

*Art. 57. O prazo da outorga será de até 10 (dez) anos, prorrogável uma única vez, por igual período, desde que satisfeitas as exigências do **edital de licitação**, do regulamento aplicável e das Leis Federais nº **8.666, de 1993**, e nº 8.987, de 1995.*

*Lei nº 1.808/2013*

*Art. 1º Fica o Município de Manaus autorizado a outorgar, mediante permissão, os Serviços de Transporte Público Coletivo de Passageiros Executivo e Alternativo.*

*Art. 2º A outorga dos Serviços de Transporte Público Coletivo de Passageiros Executivo e Alternativo reger-se-á pelo disposto no art. 175 da Constituição Federal, nas Leis Federais nº **8.666**, de 21 de junho de 1993, nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 e nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), assim como pela Lei Orgânica do Município de Manaus (LOMAN), pela Lei nº 1.779, de 17 de outubro de 2013, Decreto nº 2.639, de 5 de novembro de 2013, e demais normas legais pertinentes.*

*Art. 3º Os Serviços de Transporte Público Coletivo de Passageiros Executivo e Alternativo, outorgados a pessoas físicas que demonstrem capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco, obedecidas as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, anualidade, generalidade e cortesia na prestação do serviço, serão prestados sob regime de permissão, **mediante licitação**, na modalidade concorrência pública, a ser realizada pelo Poder Concedente.*

Como visto e como impõem a Constituição e a lei a concessão da outorga para prestação desse serviço público, transporte coletivo de passageiros, depende de um processo de concorrência pública, como estabelece a Lei nº 8.666/93, e a Lei das Concessões e Permissões, de nº 8.987/95, não havendo outra forma de ser permitido a prestação desse serviço por pessoa privada que não seja através de um contrato firmado entre o contratante, que é o Município, através de seu órgão direto ou descentralizado, e o contratado, o outorgado, estabelecendo direitos e obrigações.



**Ministério Público do Estado do Amazonas**  
**Procuradoria-Geral de Justiça**

**70ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção e Defesa do Patrimônio Público**

A **Lei 8.666/93**, embora diga regulamentar o art. 37, XXI da CF, na verdade estabelece as normas gerais sobre licitações e contratos.

E no 2º da Lei da Concorrência Pública dispõe a sua abrangência:

**Art. 2º**

**“As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.”**

E a escolha da melhor proposta deve observar o princípio da isonomia e demais princípios constitucionais, e o respeito ao edital e à probidade administrativa.

**“Artigo 3º**

**“A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”.**

Marçal Justen Filho afirma que:

***“Licitação é o procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração, assegurando-se a ampla participação dos interessados, com observância de todos os requisitos legais exigidos.”***

Do conceito acima, extraem-se três finalidades do procedimento de licitação, quais sejam, isonomia, economicidade e impessoalidade.

A licitação, na verdade, reveste-se de *status* direito fundamental, nas palavras esclarecedoras de Juarez Freitas:

***“[...] trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora dos seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas.”***



**Ministério Público do Estado do Amazonas**  
**Procuradoria-Geral de Justiça**

**70ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção e Defesa do Patrimônio Público**

No presente caso, por se tratar de dois tipos de prestação de serviços, o da modalidade “alternativo” e o da “executivo”, para se evitar um processo muito volumoso e risco de tumulto, o bom sendo recomenda que sejam feitos dois processos licitatórios, com objeto único para cada certame. Um para permissão de outorga para prestação do transporte coletivo no modal “alternativo” e outro para permissão de outorga para prestação do transporte coletivo no modal “executivo”, a exemplo do já ocorre para o tipo convencional.

#### **II.4. DA NECESSÁRIA RELAÇÃO JURÍDICA FORMALIZADA ENTRE A PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO E O EXPLORADOR DO SERVIÇO PÚBLICO.**

Quando a pessoa jurídica de direito público (União, Estado, Município) não executam diretamente serviço público de sua incumbência, delegam a terceiros, seja através de concessão ou permissão o direito de explorar a prestação desse serviço público.

Para a exploração desse serviço delegado o terceiro deve estar amparado em um contrato administrativo, que é o contrato de adesão, previsto no artigo 40 da Lei 8.987/95, que lhe concede o direito de prestar o serviço ou lhe permite o direito de explorar a prestação desse serviço. A concessão e a permissão serão sempre precedidas de licitação, estabelecendo a lei ser a concorrência pública é a modalidade de licitação aplicável às concessões de serviços públicos, já para a permissão não há modalidade específica.

Então, é esse contrato de adesão que estabelece a relação jurídica entre a pessoa jurídica de direito público, diretamente ou representado por um órgão descentralizado, e o prestador do serviço público, que pode ser uma pessoa jurídica ou consórcio no caso de concessão (art. 2º da Lei 8987/95), ou pessoa física ou jurídica para a permissão.

O que não pode, por não ser permitido ou concebível, é um serviço ser prestado sem amparo em nenhum contrato administrativo ou ato jurídico que estabeleça a relação entre o Município, através de sua Autarquia, e o prestador do serviço público, como ocorre na exploração do serviço público de transporte coletivo de passageiros nas modalidades “Alternativo” e “Executivo” na cidade de Manaus, facilitando ainda mais a ausência de fiscalização e controle da prestação desse serviço, isso porque o Município não dispõe de ato que estabeleçam direitos e obrigações, sedimentado em compromisso expresso.



**Ministério Público do Estado do Amazonas**

**Procuradoria-Geral de Justiça**

**7ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção e Defesa do Patrimônio Público**

E a ausência desse contrato inviabiliza a formação de um cadastro de permissionários ou autorizados, que é imprescindível existir, mesmo em situação excepcional, como no presente caso em há anos os usuários estão aguardando o processo de licitação, o que é inconcebível e lamentável.

Esse quadro contribui e reflete a situação de caos que presenciamos no Município de Manaus, uma cidade sem comando para os que exploram o serviço público de transporte coletivo de passageiros nos modais “executivo” e “alternativo”. São micro-ônibus velhos, sem manutenção, certamente com tempo de uso bem superior ao recomendado para a prestação desse serviço público, sem o necessário conforto e segurança, somando-se o fato de, em várias situações, estarem sob a condução de motoristas sem preparo profissional, que param o veículo fora das paradas determinadas, e até em qualquer lugar da via pública que vem trafegando, causando transtorno no trânsito, e provocando risco ao usuário.

E acrescenta-se mais um agravante para os do modal “executivo”, uma vez que é cobrado um maior valor para a passagem, justamente para serem disponibilizados veículos diferenciados para o atendimento de padrão elevado de qualidade, conforto e comodidade dos usuários, como estabelece a Lei Municipal nº 1.779/2013.

Daí, a necessidade de serem empreendidas providências urgentes para ser feito um levantamento de todas as pessoas físicas e respectivos veículos, no caso micro-ônibus, que exploram o transporte coletivo público nos modais “**alternativo**” e “**executivo**”, de forma que todos possam ser identificados para ser possível a organização de um cadastro dos que estão explorando o serviço, e que todos os veículos sejam vistoriados, que todos os prestadores desse serviço firmem com a pessoa jurídica de direito público, através de sua Autarquia, um contrato precário e temporário que pode ser revogado na data que entrarem em atividades os permissionários habilitados na licitação, que deve ter o seu início imediatamente.

É sabido que a lei não prevê esse tipo de contrato temporário de autorização para explorar a prestação desse serviço público, pois o contrato previsto é o de adesão, mas diante do fato de não ser possível nesse momento a assinatura desse contrato, por exigir licitação, algum ato administrativo tem que ser formalizado para estabelecer uma relação jurídica entre o Município e o prestador do serviço, necessário para a transferência e exigência de responsabilidades.

Então, e por outro lado para que não haja solução de continuidade na prestação desse serviço público, esse contrato administrativo precário e temporário deve ser firmado pelo prestador do serviço com a administração municipal, disponibilizando ao



**Ministério Público do Estado do Amazonas**  
**Procuradoria-Geral de Justiça**

**70ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção e Defesa do Patrimônio Público**

Município um instrumento que estabeleça regras para a prestação do serviço, o que permite ao contratante melhor executar suas atribuições legais de fiscalizar e administrar o serviço que delega a terceiro, e cobrar desse terceiro o cumprimento de suas obrigações assumidas.

## **II.5. DA INDISPENSÁVEL ISENÇÃO E CONFIANÇA NA COMISSÃO DE LICITAÇÃO.**

O processo de uma licitação fica a cargo de uma Comissão, e no presente caso tem que ser uma comissão especial, constituída na forma prevista na Lei 8.666/93, especificamente em seu artigo 51 e §§. E na exegese da Lei 1808/2013, art. 1º, o poder autorizado a outorgar a permissão é o Município de Manaus, que deve fazer através de sua Autarquia, a SMTU, que na disposição do artigo 3º desse Diploma Legal é quem deve realizar a concorrência pública, modalidade estabelecida por essa lei.

A Comissão responsável pela condução do certame tem a obrigação de observar rigorosamente os princípios constitucionais da administração pública, deve portar-se com a máxima isenção, de modo a não proporcionar nenhum motivo que conduza a uma possível imparcialidade na condução do processo.

O tumultuado processo licitatório nº 01/2014/CEL/SMTU, que se arrastou por quase 03 (três) anos, empurrado por interesses opostos à licitação foi atingido por vários vícios formais e legais que o conduziram à anulação.

Não tendo dúvida da capacidade técnica e profissional dos integrantes da Comissão Especial que conduziu o anulado processo, mas ficou patente que cometeram algumas falhas graves, mencionadas nos Despachos nº 016.2017.70, de fls.1037/1040, e nº 320.2017.70, especificamente nas suas fls. 1080/1081, que contribuíram para a anulação do processo.

Essas falhas deixaram os integrantes da Comissão desacreditados para um grande número de licitantes e, ainda, com a imagem desgastada em razão das críticas recebidas dos licitantes, de modo que integrá-los de novo em nova Comissão já deixariam os licitantes inconformados e desconfiados de que os mesmos erros poderiam ser repetidos.

O melhor, sem sombra de dúvida, é que os membros da Comissão anterior não integrem as novas comissões que deverão ser constituídas para conduzir os processos de licitação para os modais “alternativo” e “executivo”.



Ministério Público do Estado do Amazonas  
Procuradoria-Geral de Justiça

70ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção e Defesa do Patrimônio Público

## II.6. DA POSSIBILIDADE DE CONTROLE JURISDICIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Cumpre informar neste tópico, inicialmente, que é comum à Procuradoria-Geral do Estado do Amazonas, em defesa, nas ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público, alegar a preliminar de impossibilidade jurídica do pedido, em virtude da suposta inconstitucionalidade e ilegalidade da intervenção judicial nas políticas públicas, o que afrontaria o princípio da separação dos poderes e adentraria, de modo inconcebível, no mérito administrativo.

Desse argumento não pode se apegar o Município, sendo oportuno consignar que, constitui direito fundamental previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, a apreciação de lesão ou ameaça a direito pelo Poder Judiciário, não podendo a lei excluir tal mister.

De igual modo, no presente caso, não há afronta ao princípio da separação de poderes, porquanto o Poder Judiciário também detém parcela da soberania atribuída ao Estado brasileiro, de modo que lhe compete o pleno exercício da jurisdição, não podendo a concretização dos direitos fundamentais ficar condicionada à boa vontade do gestor público, sobrepondo-se à ordem jurídica nacional.

Nesse ponto, o Supremo Tribunal Federal entendeu recentemente que:

***“o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes” (STF, 1ª Turma, RE 440028/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 29/10/2013).”***

O argumento da legitimidade de intervenção do Judiciário nas hipóteses em que haja violação ou inércia governamental, é reforçado ainda pela ideia de que cabe ao Supremo Tribunal Federal a guarda da Constituição e, sendo assim, sua atuação reveste-se da proteção aos direitos fundamentais:

**“Na realidade, o Supremo Tribunal Federal, ao suprir as omissões inconstitucionais dos órgãos estatais e ao adotar medidas que objetivam restaurar a Constituição violada pela inércia dos poderes do Estado, nada mais faz senão cumprir a sua missão institucional e**



Ministério Público do Estado do Amazonas  
Procuradoria-Geral de Justiça

70ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção e Defesa do Patrimônio Público

**demonstrar, com esse gesto, o respeito incondicional que tem pela autoridade da Lei Fundamental da República. (AG.REG. -STA n. 175, Rel. Ministro Gilmar Mendes, 2010)**

Em mesmo sentido são as considerações do Ministro Celso de Melo, em voto proferido no ARE 639.3337 AgR/SP:

**“Em tema de implementação de políticas governamentais, previstas e determinadas no texto consitucional, notadamente nas áreas de educação infantil (RTJ 199/1219-1220) e de saúde pública (RTJ 174/687 – RTJ 175/1212-1213), a Corte Suprema brasileira tem proferido decisões que neutralizam os efeitos nocivos, lesivos e perversos resultantes da inatividade governamental, em situações nas quais a omissão do Poder Público representava um inaceitável insulto a direitos básicos assegurados pela própria Constituicao da República, mas cujo exercício estava sendo inviabilizado por costumaz (e irresponsável) inércia do aparelho estatal.”**

Ademais, a alegação corriqueira de interferência no mérito administrativo pelo Judiciário não encontra amparo jurídico na presente demanda, pois os autos evidenciam que o Município, através de sua Autarquia, pratica ato omissivo ao não garantir as condições necessárias para que essa atividade pública seja adequadamente prestada e com respeito às normas jurídicas.

Trata-se de um serviço público que se enquadra nas possibilidades de delegação da prestação para a iniciativa privada que nestas hipóteses explorará uma atividade pública com o intuito de lucro, presentando a pessoa jurídica de direito público, Estado ou Município, perante a coletividade. Nesses casos, a titularidade da atividade persiste sendo pública, o que garante ao Estado as atribuições jurídicas necessárias para determinar em que condições a atividade deve ser prestado. Os instrumentos para tanto são a concessão e a permissão, que transferem mediante licitação, atividade pública à exploração privada.

A Lei 8.987/95 é clara ao estabelecer em seu artigo 6º que

***“toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato”***

E acrescenta em seu §1º:



Ministério Público do Estado do Amazonas

Procuradoria-Geral de Justiça

70ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção e Defesa do Patrimônio Público

**“Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”.**

Ao não proporcionar esse serviço adequado o Município pratica ato omissivo, embora reconhecemos que diante da desorganização de como esse serviço está sendo prestado há muita dificuldade para a aferição do dano, diante da deficiência de como vem sendo prestado, com distribuição aleatória de linhas, dificultando o controle, veículos velhos, sem conforto, com constantes situações de não funcionamento, deixam os passageiros no sofrimento.

A Constituição da República prevê as consequências desses atos omissivos, e no seu artigo 37, § 6º, deixa claro:

**§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.**

Então, ao não fazer aquilo que juridicamente devia fazer ou deixar ser feito de forma contrária à maneira obrigatória de proceder, despeitando o direito de cidadãos nacionais terem a oportunidade de participarem de licitação para outorga da prestação desse serviço, não agindo a ser conivente com a péssima e ilegal prestação desse serviço como está ocorrendo há anos, sem dúvida é ato omissivo por parte da Autarquia e do próprio Município.

Como já exposto, a própria Administração detém o poder-dever de cessar imediatamente o caótico estado implantado na exploração dos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros, nos modais executivo e alternativo no Município de Manaus, passando a ter a administração desses serviços, controlando a prestação feita pelas pessoas jurídicas de direito privado, os autônomos, e fiscalizando as atividades desenvolvidas pelos permissionários ou autorizados, de forma que o serviço atenda as necessidades dos usuários e respeite as normas legais estabelecidas.

Infelizmente a administração pública não vem cumprindo o seu dever, e sim demonstrando impotência diante do interesse dessas empresas, vestidas de cooperativas, que há mais de 17 (dezessete) anos vem explorando da maneira que melhor lhe convém o serviço público de transporte coletivo de passageiros no modal “executivo”, e da mesma forma há mais de 7 (sete) anos no modal “alternativo”.

A administração abriu mão do seu poder de fiscalizar, e a prova é tanto que a última fiscalização que fez nesses micro-ônibus foi no ano de 2012, fato que deixou



**Ministério Público do Estado do Amazonas**  
**Procuradoria-Geral de Justiça**

**70ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção e Defesa do Patrimônio Público**

essas cooperativas, através de seus cooperados, à vontade, deixando de cumprir as condições que devem cumprir os permissionários desse serviços.

Desse modo, é cabível a intervenção do Poder Judiciário como forma de implementar os valores impostos pelo constituinte originário, exercendo assim, excepcionalmente, de forma pontual, o controle judicial sobre o respeito aos princípios constitucionais e a prestação por parte do poder público de serviço público que o mesmo tem o dever constitucional de oferecer aos jurisdicionados, conforme destacado nos precedentes supracitados do Supremo Tribunal Federal.

## **II.7. DA NECESSIDADE DE CONCESSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA DE NATUREZA SATISFATIVA**

O Livro V do Código de Processo Civil – Lei 13.105/2015 trata do gênero Tutela Provisória, a qual pode fundamentar-se em urgência ou evidência, apresentando como espécies a tutela satisfativa e a tutela cautelar.

Trata-se de importante instrumento processual que visa à satisfação antecipada ou à proteção de uma ou mais pretensões formuladas, em situação de urgência ou evidência, imprimindo, desse modo, maior efetividade ao processo.

Fundamenta-se a tutela provisória, principalmente nos casos de urgência, no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, o qual determina que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

No presente caso, o *fumus boni iuris*, autorizador da concessão da tutela satisfativa pleiteada, é inquestionável diante dos termos dos arts. 175, caput e parágrafo único, IV da CF, 14 e 40 da Lei 8.987/95, 47, 49, 51, 56, §1º e 57, da Lei Municipal 1.779/2013, havendo provas irrefutáveis da violação desses dispositivos pelo Município, por intermédio de autarquia Superintendência Municipal de Transportes Urbano – SMTU, tanto pelo fato de não realizar, há muito tempo, licitação para a outorga de permissão de serviço público para exploração de Transporte Público Coletivo de Passageiros nos modais Executivo e Alternativo no Município de Manaus, ou fazer vista grossa diante da péssima prestação desses serviços que estão a cargo de um grupo que há muito



**Ministério Público do Estado do Amazonas**  
**Procuradoria-Geral de Justiça**

**70ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção e Defesa do Patrimônio Público**

tempo, mais de uma década, vem monopolizando essa atividade pública neste Município, além da inquestionável omissão ao não tomar medidas necessárias a corrigir as ilegalidades.

O *periculum in mora*, por sua vez, consiste no risco de se elevar ainda mais o dano que vem suportando a comunidade usuária desse serviço em Manaus, que se sente obrigada a utilizar o inadequado serviço. Isso por enfrentar um transporte com muito sacrifício, em micro-ônibus velhos, sem condições normais de uso, que não passaram por vistoria do órgão responsável, conduzidos por motoristas muitas vezes desqualificados para a função, que em muitas situações não respeitam as normas de trânsito.

Destacando-se que a demora em moralizar, regularizar e disciplinar de fato a prestação desse serviço implica em continuarmos convivendo numa situação de cidade sem lei e autoridade, quando se reporta à prestação de serviço público de transporte coletivo de passageiros, nos modais “executivo” e “alternativo”, tudo em atenção ao interesse de uns grupos, constituído de organizações fantasiadas de cooperativas.

Excelência, admitir-se essa prática ilegal e imoral possibilita ao Poder Público trilhar o caminho obscuro e espúrio dos interesses pessoais ou dos apadrinhamentos políticos, em detrimento da meritocracia e da isonomia, ínsitas ao ao processo licitatório.

Ademais, os valores jurídicos afrontados pelo Estado são valores exponenciais previstos na Constituição da República, como legalidade, moralidade, impessoalidade, evidenciando a necessidade da imediata cessação do dano, jurídico e da comunidade, restabelecendo a ordem jurídica.

Neste sentido, a restauração da legalidade, da impessoalidade e da moralidade administrativa são prementes num Estado de Direito, cabendo ao Poder Judiciário coibir arbitrariedades e privilégios que permeiam os órgãos públicos.

No caso concreto, o que se observa é o total desrespeito às normas constitucionais e legais por parte do Município, através de sua Autarquia, mas sob a conivência da pessoa de direito público demandada, explorando-se um serviço público



**Ministério Público do Estado do Amazonas**  
**Procuradoria-Geral de Justiça**

**70ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção e Defesa do Patrimônio Público**

clandestinamente, em desatenção ao mandamento da Lei Maior e das demais leis infraconstitucionais que o disciplinam.

Nesse sentido, ante a importância dos valores jurídicos afetados pelo Poder Público estadual, bem como ante o agravamento do dano material e imaterial, caso o pleito satisfativo não seja antecipado, faz-se necessária a concessão da tutela provisória a fim de prevalecer o interesse jurídico mais relevante, que é o interesse público, de modo a restabelecer a ordem jurídica abalada.

O imediato início dos processos de licitação para a outorga de permissão de serviço público para exploração de Transporte Público Coletivo de Passageiros nos modais Executivo e Alternativo no Município de Manaus mostra-se caminho idôneo a ser percorrido pela Administração visando a uma prestação de serviço de forma mais eficaz, eficiente e legal, com a seleção de pessoas qualificadas no rigoroso e objetivo processo de seleção, acarretando numa melhor prestação do serviço público e qualidade de vida aos cidadãos.

Continuar, por menor que seja o tempo, com a situação atual, ou seja, a permanência da prestação desse serviço público a cargo dos atuais atores, sem regulamentação do serviço que está sendo irregularmente prestado, sem controle pelo poder público, sem fiscalização dos micro-ônibus e seus condutores, evidenciará o descaso dos poderes públicos com a coisa pública.

Neste contexto, o *fumus boni juris* emerge dos fatos narrados, os quais, repita-se, são incontroversos. O *periculum in mora* decorre da possibilidade de dano material e imaterial continuar sendo suportado pelos usuários e pelo próprio Município, impactando na qualidade do serviço prestado à população, devendo cessar imediatamente a ilegalidade, a imoralidade e pessoalidade das contratações referidas.

### **III. DOS PEDIDOS**

Firme nas convicções expendidas, o Ministério Público requer:

a) a autuação da petição inicial, em conjunto com o Inquérito Civil Público nº 4397/2015 que a acompanha;



**Ministério Público do Estado do Amazonas**  
**Procuradoria-Geral de Justiça**

**70ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção e Defesa do Patrimônio Público**

b) a notificação do Município de Manaus, na pessoa de seu Procurador-Geral, para se pronunciar no prazo de 72 horas, de acordo com o art. 2º da Lei nº 8.437/92;

c) a **antecipação dos efeitos da tutela**, a fim de que Superintendência Municipal de Transporte Urbano – SMTU e o Município de Manaus sejam judicialmente compelidos à observância *incontinenti* das seguintes obrigações de fazer:

c.1) à Superintendência Municipal de Transportes Urbanos - SMTU para que:

c.1.1) dê início, em prazo máximo de 30 (trinta) dias, a contar da intimação da Decisão Antecipatória, ao processo licitatório para a outorga de permissão de serviço público para exploração de Transporte Público Coletivo de Passageiros da modalidade “Alternativo” no Município de Manaus, não devendo fazer parte da Comissão Especial de Licitação os membros da Comissão responsável pelo processo da Concorrência Pública nº 001/2014/CEL/SMTU, não só pelas falhas técnicas cometidas na condução desse anulado processo mas também pela ausência de credibilidade no seio da maioria dos licitantes do abolido processo e pelo próprio desgaste dessa Comissão;

c.1.2) dê início, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, a contar da intimação da Decisão Antecipatória, ao processo licitatório para a outorga de permissão de serviço público para exploração de Transporte Público Coletivo de Passageiros da modalidade “Executivo” no Município de Manaus, não devendo fazer parte da Comissão Especial de Licitação os membros que integraram a Comissão responsável pela Concorrência Pública 001/2014-CEL/SMTU não só pelas falhas técnicas cometidas na condução desse anulado processo mas também pela ausência de credibilidade no seio da maioria dos licitantes do abolido processo e pelo próprio desgaste dessa Comissão;

c.1.3) no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da intimação da Decisão Antecipatória:

c.1.3.1) faça um levantamento de todos os condutores e respectivos micro-ônibus que estão explorando o serviço público de transporte coletivo de passageiros nos modais “executivo” e “alternativo” para identificação dos prestadores do serviço e realização de vistoria dos respectivos veículos para efeito de registro e controle



**Ministério Público do Estado do Amazonas**  
**Procuradoria-Geral de Justiça**

**70ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção e Defesa do Patrimônio Público**

da Superintendência Municipal de Transportes Urbano – SMTU, podendo para tanto solicitar apoio do Departamento Estadual de Trânsito do Amazonas – DETRAM e da Polícia Militar do Estado do Amazonas;

c.1.3.2) diante da necessidade de continuidade da prestação do serviço público, seja formalizado, com os identificados e habilitados, um contrato de autorização precária e temporária para a prestação desse serviço, com vigência até a conclusão do processo de licitação e início do prazo da outorga permitida pela licitação;

c.1.3.3) sejam retirados de circulação todos os veículos que não atendam as normas de uso, sejam por já estarem com mais de 10 (dez) anos de uso, em violação à disposição do artigo 43, da Lei 1.779/2013, ou por não atenderem as exigências estabelecidas nos itens I, IV, VIII e XVII, art. 7º desse Diploma Legal, não estando em condições de trafegabilidade, com segurança e conforto para os usuários;

c.2) ao Município de Manaus para que após a intimação da Decisão Antecipatória determine à Superintendência Municipal de Transporte Urbano que dê cumprimento nos prazos estipulados das providências mencionadas na alínea “c” e itens acima, ou na hipótese do não cumprimento nos prazos determinados, e nos idênticos prazos concedidos à primeira requerida tome outras providências que se fizerem necessárias, inclusive, sendo uma delas, a determinação à Comissão Geral de Licitação do Município para realizar os processos de Concorrência Pública para outorga de permissão de serviço público para a exploração dos transportes coletivos de passageiros nas modalidades “Alternativo” e “Executivo” do Município de Manaus;

d) aplicar multa à Superintendência Municipal de Transportes Urbano – SMTU, após o transcurso do prazo concedido para o início do processo licitatório para o modal “alternativo”, que tem início com a intimação da Decisão Antecipatória, no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), bem como, bem como de astreintes diárias, no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais), para cada dia em que permanecer a situação irregular, a contar da data do término do prazo destinado às providências previstas na alínea “c.1.1”;

e) aplicar multa à Superintendência Municipal de Transportes Urbano – SMTU, após o transcurso do prazo concedido para início do processo licitatório para o modal “executivo”, que tem início com a intimação da Decisão Antecipatória, no valor de



**Ministério Público do Estado do Amazonas**  
**Procuradoria-Geral de Justiça**

**70ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção e Defesa do Patrimônio Público**

R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), bem como, bem como de astreintes diárias, no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais), para cada dia em que permanecer a situação irregular, a contar da data do término do prazo destinado às providências previstas na alínea “c.1.2”;

f) aplicar multa à Superintendência Municipal de Transportes Urbano – SMTU, após o prazo de 60 (sessenta) dias concedido para a conclusão do levantamento previsto na alínea “c”, item “c.1.3.1”, a contar da intimação da Decisão Antecipatória, no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), bem como, bem como de astreintes diárias, no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais), para cada dia em que permanecer a situação irregular;

g) aplicar multa à Superintendência Municipal de Transportes Urbano – SMTU, após o prazo de 60 (sessenta) dias concedido para a assinatura dos contratos previstos na alínea “c”, item “c.1.3.2”, a contar da intimação da Decisão Antecipatória, no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), bem como de astreintes diárias, no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais), para cada dia em que permanecer a situação irregular;

h) aplicar multa à Superintendência Municipal de Transportes Urbano – SMTU, após o prazo de 60 (sessenta) dias concedido para a retirada de circulação dos veículos que estejam nas condições mencionadas na alínea “c”, item “c.1.3.3”, a contar da intimação da Decisão Antecipatória, no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), bem como de astreintes diárias, no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais), para cada dia em que permanecer a situação irregular;

i) aplicar multa ao Município de Manaus, após o prazo de 30 (trinta) dias, a contar do transcurso do prazo concedido à Superintendência Municipal de Transportes Urbano – SMTU para início do processo licitatório para o modal “alternativo”, no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) à Superintendência Municipal de Transportes Urbano – SMTU, bem como de astreintes diárias, no valor de R\$10.000,00 (dez mil reais), para cada dia em que permanecer a situação irregular;

j) aplicar multa ao Município de Manaus, após o prazo de 30 (trinta) dias, a contar do transcurso do prazo concedido à Superintendência Municipal de Transportes Urbano – SMTU para início do processo licitatório para o modal “executivo”, no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) à Superintendência Municipal de Transportes Urbano –



**Ministério Público do Estado do Amazonas**  
**Procuradoria-Geral de Justiça**

**70ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção e Defesa do Patrimônio Público**

SMTU, bem como de astreintes diárias, no valor de R\$10.000,00 (dez mil reais), para cada dia em que permanecer a situação irregular;

k) aplicar multa ao Município de Manaus, após o prazo de 30 (trinta) dias, a contar do transcurso do prazo concedido à Superintendência Municipal de Transportes Urbano – SMTU para as providências previstas na alínea “c.1”, itens “c.1.3.1”, c.1.3.2” e “c.1.3.3”, no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) à Superintendência Municipal de Transportes Urbano – SMTU, bem como de astreintes diárias, no valor de R\$10.000,00 (dez mil reais), para cada dia em que permanecer a situação irregular;

l) a citação dos réus para contestar a ação, se assim desejar, no prazo legal;

m) **No mérito** requer:

m.1) a confirmação da tutela antecipada postulada;

m.2) a procedência da presente ação civil pública a fim de que seja:

m.3) condenada a Superintendência Municipal de Transportes Urbano – SMTU ao cumprimento das obrigações de fazer mencionadas na alíneas “c.1.1”, “c.1.2”, “c.1.3.1”, “c.1.3.2” e “c.1.3.3”, acima mencionados;

m.4) a condenação do Município de Manaus ao cumprimento das obrigações previstas na alínea “c.2” acima;

m.5) a confirmação das multas e astreintes previstas nas alíneas “d”, “e”, “f”, “g”, “h”, “i”, e “j”;

n) a intimação pessoal dos atos do processo ao membro do Ministério Público do Estado do Amazonas, bem como a dispensa, da parte autora, do pagamento de custas, emolumentos e outros encargos desde logo, nos termos do artigo 18, da Lei n. 7.347/85;

Pretende-se provar o alegado através de todos os meios de prova em direito admitidos, notadamente através de documentos, oitiva de testemunhas, bem como das demais provas que no decorrer do processo se demonstrarem indispensáveis para elucidar as questões debatidas.



**Ministério Público do Estado do Amazonas**  
**Procuradoria-Geral de Justiça**

**70ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção e Defesa do Patrimônio Público**

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

Nestes termos,

Pede deferimento.

Manaus/AM, 14 de maio de 2018.

**EDGARD MAIA DE ALBUQUERQUE ROCHA**  
*Promotor de Justiça*

Documentos em anexo:

1) Autos do Inquérito Civil nº 4397/2015