

**GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
FUNDAÇÃO ESCOLA DE GOVERNO – ENA**

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
INSTITUTO DE CONTAS – ICON/TCESC**

**CIBELLY FARIAS**

**A ATUAÇÃO DE INSTITUIÇÕES CATARINENSES NO CONTROLE DA  
QUALIDADE DO SERVIÇO DE TRANSPORTE PÚBLICO**

**FLORIANÓPOLIS**

**2013**

**CIBELLY FARIAS**

**A ATUAÇÃO DE INSTITUIÇÕES CATARINENSES NO CONTROLE DA  
QUALIDADE DO SERVIÇO DE TRANSPORTE PÚBLICO**

Trabalho de conclusão (ou Monografia) apresentado(a) ao Curso de Pós-graduação *latu sensu* da Fundação Escola de Governo ENA, como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista em Controle Externo nas Concessões de Serviços Públicos.

Orientador: Rodrigo Bousfield

**FLORIANÓPOLIS**

**2013**

**CIBELLY FARIAS**

**A ATUAÇÃO DE INSTITUIÇÕES CATARINENSES NO CONTROLE  
DA QUALIDADE DO SERVIÇO DE TRANSPORTE PÚBLICO**

Monografia aprovada como requisito para obtenção do grau de especialista em *Controle Externo nas Concessões de Serviços Públicos* pela Fundação Escola de Governo EnaBrasil.

Orientador:           Doutor Rodrigo Bousfield  
                                  Universidade do Estado de Santa Catarina

Coordenação Acadêmica \_\_\_\_\_  
                                  Claudia Regina Castellano Losso  
                                  Fundação Escola de Governo ENABrasil

O Curso de Especialização em “Controle Externo nas Concessões de Serviços Públicos” é uma iniciativa do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, financiado nos termos da Resolução nº TC 10/2004, sob a Coordenação do Instituto de Contas do TCESC, e desenvolvido pela Escola de Governo Fundação ENA.

**Título da Monografia:** A atuação de instituições catarinenses no controle da qualidade do serviço de transporte público.

**Aluno (a):** Cibelly Farias

**Orientador:** Rodrigo Bousfield

Aos meus colegas de especialização, servidores dedicados, em busca de aperfeiçoamento nessa árdua missão de fiscalizar a gestão pública.

Aos meus colegas do Ministério Público de Contas, esperançosos e incansáveis nas lutas diárias por melhores dias.

À minha família, pelos valores repassados, pelo incentivo aos estudos, pelo apoio diário.

A Jean Luc, companhia fiel em todas as horas de estudos.

## RESUMO

FARIAS, Cibelly. **A atuação de instituições catarinenses no controle da qualidade do serviço de transporte público.** Monografia (curso de especialização). Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

Este trabalho é motivado pela necessidade de implementação concreta de ferramentas de defesa do usuário e da qualidade da prestação do serviço público de transporte coletivo, objeto de tantas críticas pela sociedade. A pesquisa revela o aparato legal, doutrinário e jurisprudencial atual acerca das concessões de serviços públicos, dos direitos e deveres dos usuários, dos instrumentos e agentes competentes para atuar na defesa de um serviço público qualitativo. A partir de uma análise prática de como algumas instituições catarinenses atuam nessa área (Departamento de Transportes e Terminais, Ministério Público e Ministério Público de Contas e Tribunal de Contas), por meio da realização de entrevistas e respostas a questionários enviados a essas entidades, pode-se traçar conclusões acerca dos pontos positivos e negativos da atuação dessas entidades, para, ao final, sugerir-se um instrumento formal que assegure a sinergia entre essas instituições para efetivar ações de planejamento, fiscalização e contribuição mútua para a melhoria da prestação do serviço de transporte público no Estado.

**Palavras-chave:** Concessão. Serviço Público. Transporte. Usuário. Qualidade. Instituições públicas. Sinergia.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	7
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	9
2.1 USUÁRIOS DOS SERVIÇOS PÚBLICOS CONCEDIDOS .....	9
2.1.1 O cidadão como foco do serviço público e do Direito Administrativo .....	9
2.1.2 Serviço público: conceito .....	10
2.1.3 Concessões dos serviços públicos .....	13
2.1.4 Relação jurídica trilateral: concessionária, poder concedente e usuário .....	15
2.1.5 Conceito de usuário do serviço público .....	17
2.1.6 Direitos e deveres dos usuários dos serviços públicos .....	23
2.1.7 Do direito ao serviço público adequado .....	24
2.1.8 Código de Defesa do Usuário do Serviço Público .....	30
2.2 DEFESA DO SERVIÇO PÚBLICO ADEQUADO: AGENTES, INSTITUIÇÕES E PROCEDIMENTOS .....	31
2.2.1 Agências reguladoras .....	32
2.2.2 Associações de usuários de serviços públicos .....	34
2.2.3 Ministério Público .....	37
2.2.4 Tribunais de Contas .....	41
2.2.5 Ministério Público de Contas .....	45
2.2.6 Sinergia entre agentes .....	48
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: TIPO DE PESQUISA, ETAPAS, TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS, TÉCNICAS DE ANÁLISE DE DADOS, LIMITAÇÕES</b> .....	50
<b>4 ESTUDO DE CASO: A DEFESA DO USUÁRIO DO TRANSPORTE COLETIVO EM SANTA CATARINA</b> .....	53
4.1 DEPARTAMENTO DE TRANSPORTES E TERMINAIS (DETER).....	53
4.2 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA .....	55
4.3 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA .....	56
4.4 MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS .....	58
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	60
<b>6 REFERÊNCIAS</b> .....	63
<b>7 ANEXOS</b> .....	68
7.1 FORMULÁRIOS COM RESPOSTAS UTILIZADOS PARA COLETA DE DADOS DO ESTUDO DE CASO.....	68
7.1 MINUTA DE TERMO DE COOPERAÇÃO.....	82

## **1 INTRODUÇÃO**

O presente trabalho tem como tema a análise da atuação de instituições catarinenses na defesa da qualidade do serviço público de transporte coletivo.

O objetivo principal é aferir os pontos positivos e negativos das ações desenvolvidas pelas entidades pesquisadas e contribuir para o aperfeiçoamento dessa atividade.

O trabalho se constitui de uma parte teórica, advinda de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial sobre o tema da concessão de serviços públicos sob o enfoque do cidadão, ressaltando-se a relação trilateral existente entre poder concedente, concessionária e usuário, seus direitos e deveres, o conceito de serviço público adequado, e, ainda, um registro sobre a necessidade de implementação do Código de Defesa do Usuário do Serviço Público, previsto no art. 27 da Emenda Constitucional n. 19, objeto de diversos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional e de uma recente decisão do Ministro Dias Toffoli do Supremo Tribunal Federal, datada de 1º/8/2013, a qual determinou a adoção de providências legislativas necessárias ao cumprimento desse dever constitucional no prazo de cento e vinte dias.

Ainda no conteúdo teórico consta um capítulo dedicado às instituições e agentes que possuem atribuições relacionadas com a fiscalização dos serviços públicos (agências reguladoras, associações, Ministério Público e Ministério Público de Contas, Tribunais de Contas), salientando-se a importância da existência de sinergia entre agentes para fomentar e desenvolver esse trabalho de fiscalização e defesa de um serviço público qualitativo.

Esse aparato teórico serve de embasamento para que se possa comparar as atribuições afetas formalmente a esses agentes e instituições públicas (em regra por meio de leis) e como é a atuação prática dessas entidades no que tange à defesa de um transporte público de qualidade.

A segunda parte do trabalho é formada por uma pesquisa de campo, realizada por meio de entrevistas ao Ministério Público e Ministério Público de Contas, Departamento de Transportes e Terminais, uma autarquia que atua como uma agência estatal regulamentando e fiscalizando o transporte intermunicipal de passageiros, e o Tribunal de Contas do Estado, buscando identificar sobretudo os seguintes aspectos: a) como ocorre a atuação dessas entidades na defesa do usuário e de um serviço de transporte público de qualidade, b) como se dá a relação entre essas entidades e os usuários desse serviço; c) como (e se) ocorrem ações de planejamento nessa área, e d) se há sinergia entre essas instituições e outros órgãos públicos visando o incremento dessa atividade/função.



Tais considerações estão inseridas nas conclusões finais do trabalho.

Por fim, com o intuito de fomentar a sinergia entre os agentes públicos competentes para fiscalizar a prestação do serviço público de transporte coletivo, propõe-se uma minuta de termo de cooperação entre as instituições pesquisadas, com o objetivo de formalizar uma parceria concreta para atuação no planejamento, execução de ações preventivas, fiscalizatórias e corretivas para incrementar atividades inerentes à defesa do usuário e da qualidade da prestação desse serviço.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRIA**

### **2.1 Usuários dos serviços públicos concedidos**

#### **2.1.1 O cidadão como foco do serviço público e do Direito Administrativo**

É comum a associação do Direito Administrativo com regras vinculadas ao poder de autoridade, sobretudo em face da existência de certo conjunto de prerrogativas não aplicáveis aos particulares, que compõem o “regime jurídico administrativo”.

Para além de um direito representativo de normas exorbitantes conferidas a um determinado Poder, concepções mais atualizadas do Direito Administrativo estabelecem uma relação associativa ao serviço público, à ideia de que a Administração deve servir à coletividade e de que o poder da autoridade só se justifica na medida da satisfação das necessidades sociais.

Nessa linha o posicionamento de Léon Duguit, publicista francês oriundo da Escola de Serviço Público, que, no início do século XX, já defendia o serviço público como paradigma justificador do próprio Estado, cujos Poderes seriam estruturados de forma a concretizá-lo: o Legislativo cria o serviço público, o Executivo o implementa e o Judiciário verifica a sua concretização (DUGUIT, 1911, p. 65-66 apud BOURGES, 2008, p. 20).

Mello (2006, p. 42) também entende o direito administrativo não como um “direito dos poderes”, mas como um direito limitador dos poderes do Estado, um direito que trata, em última análise, dos deveres da Administração em face dos administrados.

É nesse contexto evolutivo de uma administração pública essencialmente prestacional e da própria razão de existir dos poderes estatais que o presente estudo busca avaliar a concessão dos serviços públicos com foco no usuário, aquele que, em última instância, é a razão de ser de qualquer atividade administrativa e justifica a existência de toda a estrutura do Estado.

Parte-se da perspectiva de que o cidadão ocupa uma posição central e que à administração pública cabe promover, no mínimo, seus direitos fundamentais constitucionalmente garantidos por meio da prestação de serviços públicos, direta ou indiretamente. Dessa forma, compatibiliza-se o Direito Administrativo com os fundamentos do Estado Social e Democrático de Direito.

É importante, portanto, definir quem corresponde ao usuário – foco do presente estudo – e para tanto, é imprescindível trazer previamente algumas concepções acerca do serviço público e do instituto das concessões.

### 2.1.2 Serviço público: conceito

Segundo a Constituição Federal cabe ao Poder Público, na forma da lei, a prestação de serviços públicos diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre por meio de licitação (art. 175, *caput*). Prevê ainda a mesma norma, a existência de uma lei que deve dispor acerca do regime aplicável às empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, assim como sobre o caráter especial de seu contrato e prorrogação, condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão, os direitos dos usuários, a política tarifária e a obrigação de manter o serviço adequado.

Dessas disposições, importa sobretudo ao presente trabalho as questões relativas aos direitos dos usuários e à obrigatoriedade de manutenção de um serviço adequado, conforme se verá adiante.

É importante ainda diferenciar os serviços públicos como serão tratados no presente estudo das atividades econômicas do Estado, estas dispostas no art. 173 da Carta Magna. Nestas, a atividade estatal se dá de forma apenas excepcional, quando movida por “imperativos de segurança nacional” ou por “interesse coletivo relevante” definidos em lei. Nessas hipóteses, o regime jurídico aplicável é próprio de empresas privadas (MUKAI, 2002, p. 6).

Assim, é importante ressaltar que nem toda a prestação de serviços pelo Estado é sinônimo de serviço público e que o usuário aqui tratado é aquele sujeito à prestação de serviços sob o regime de direito público, concretizados **diretamente** pelos entes estatais ou por particulares, por meio das concessões e/ou permissões.

A doutrina clássica do direito administrativo brasileiro também defende uma concepção restritiva do serviço público. Para Mello (2006, p. 634) o serviço público deve oferecer

utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da comunidade em geral, **mas fruível singularmente pelos administrados**, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público.

Ou seja, trata-se dos serviços denominados *uti singuli*.

Para Meirelles (1996, p. 296) serviço público é “todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado”.

Di Pietro (1999, p. 84) afirma que

serviço público é toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer

concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.

Justen Filho (2003, p. 29) afirma que nem toda atividade prestada pelo Estado – critério subjetivo – representa necessariamente serviço público. Também entende que a simples submissão ao regime de direito público – critério formal – não é suficiente para classificá-la como tal. Para o autor, importa sobretudo o critério material, segundo o qual a utilidade da atividade prestada ao grupo social é o que tornaria o serviço público propriamente dito. Para o autor, “o serviço público é a atividade pública administrativa de satisfação de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, destinada a pessoas indeterminadas e executada sob o regime de direito público” (JUSTEN FILHO, 2005, p. 478).

É certo que o conceito de serviço público é dinâmico, atualmente fala-se em uma “crise do serviço público”, que pode ser explicada em função de diversos acontecimentos que implicam na constante rediscussão acerca da sua definição, tais como as inovações tecnológicas e as alterações no plano político, social, econômico e ideológico que implicam em mudanças no perfil do Estado e no seu modo de atuação, sobretudo, atualmente, em função dos movimentos neoliberais (BOURGÉS, 2008, p. 48-50).

No Brasil também se verifica claramente alterações nos paradigmas que dizem respeito ao serviço público, sobretudo a partir das décadas de oitenta e noventa, em função da chamada “crise do Estado Social”, reflexo do aumento dos gastos públicos, do seu déficit financeiro e da ineficácia da gestão pública, o que gerou um incremento na liberdade individual e na livre concorrência (neoliberalismo) e ampliação nas parcerias entre os setores público e privado, práticas amplamente difundidas como “privatizações”.

O autor português Pedro Gonçalves fala dessa crise institucional e das consequências sobre os sistemas administrativos vinculados ao conceito de serviço público, sobretudo nas áreas de telecomunicações, energia e transporte. Diz o autor:

Nesses sectores, o serviço público foi ou está sendo pura e simplesmente banido e substituído por conceitos mais ou menos próximos (serviço universal, atividades provadas com obrigações de serviços públicos, atividades privadas de interesse público) (GONÇALVES, 1999, p. 27).

Em linhas gerais, tais práticas de abertura de mercado e inserção de mecanismos concorrenciais na prestação de serviços públicos - antes prestados diretamente pelo Estado - são salutares e até indispensáveis para que se possa dar continuidade a uma prestação minimamente razoável, na medida em que a Administração Pública não teria condições (materiais e orgânicas) de bem desempenhar diretamente a execução desses serviços.

Entretanto, tais adaptações – não só no conceito, mas também na forma de prestação do serviço público – merecem todo o cuidado, pois é essencial que se promova efetivamente a dignidade da pessoa humana, finalidade última da atividade estatal.

Nesse contexto, uma prática que tem se ampliado nos últimos anos refere-se à terceirização de serviços na área da saúde. Recentemente (em 2012), o Estado de Santa Catarina firmou contrato de gestão prevendo a transferência do gerenciamento, operacionalização e execução do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), para a Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM).

O Ministério Público de Santa Catarina ingressou com uma ação cautelar preparatória de ação civil pública e obteve uma liminar junto à 1ª Vara da Fazenda Pública da comarca da capital, posteriormente confirmada no Tribunal de Justiça, que determinou a paralisação da execução do referido contrato. Na ação, apontaram-se diversas irregularidades e ilegalidades na transferência do serviço, entre elas: a) a existência de uma decisão oriunda da Justiça do Trabalho transitada em julgado em 2007 que proíbe o Estado de terceirizar atividade-fim na área da saúde; b) deficiência financeira e técnica da organização não governamental contratada ao custo estimado de R\$ 426 milhões; c) a entidade não possuía experiência na área, nem profissionais habilitados para a execução do objeto. A matéria foi submetida ao Supremo Tribunal Federal<sup>1</sup>, que confirmou a liminar, indeferindo recurso interposto pelo Estado.

Esse exemplo prático bem demonstra que o processo de transferência de execução de um determinado serviço público a particulares depende essencialmente de um planejamento adequado, contendo avaliações de ordem econômica, para que se possa aferir a real viabilidade da transferência ou não do serviço e, sobretudo, deve-se impor critérios rígidos quanto aos requisitos que devem ser cumpridos pelas empresas contratadas, para que se possa garantir minimamente a realização do serviço a ser prestado. Não se pode olvidar, ainda, as impossibilidades constitucionais e legais quanto a transferências de execução de certos serviços que, por sua natureza, devem necessariamente manter-se sob a prestação direta do Estado.

---

<sup>1</sup> Suspensão de liminar (SL) 638, decisão monocrática publicada em 21.9.2012. As razões que levaram o Supremo Tribunal Federal a manter a liminar foram de ordem formal, ao entendimento de que o recurso não era cabível, por não ser a decisão de única ou última instância (exigência do art. 25 da Lei 8.038/1990) e de ordem material, e por não haver grave lesão à ordem administrativa e à economia pública, uma vez que era plenamente possível a reversão dos bens e o retorno dos servidores cedidos ao Estado.

Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=638&classe=SL&origem=AP&recursao=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em: 22 maio 2013.

### 2.1.3 Concessões dos serviços públicos

Em um contexto de abertura de mercado, ocorrido sobretudo na década de 90, foi editada a Lei n. 8.987/95, que veio a regulamentar o art. 175 da Constituição Federal, dispondo sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Tal regulamentação surgiu em um cenário de déficit financeiro do Estado, infra estrutura precária e incremento crescente das necessidades da coletividade, condições que fomentaram a redução da atuação estatal em diversos seguimentos e que permitiram a transferência para a iniciativa privada de atividades que já não podiam ser eficientemente desempenhadas pela atuação pública direta.

Nesse período – da década de 90 – houve um intenso movimento das chamadas “privatizações”, sobretudo relacionadas aos serviços de exploração de minérios, energia elétrica, telecomunicações e transporte, o que proporcionou a quebra de monopólios até então existentes e o incremento de mercados competitivos.

Interessante ressaltar que mesmo antes do advento da lei das concessões diversos processos de privatização já haviam sido implementados na prática, como da USIMINAS, da Companhia Siderúrgica Nacional, da Embraer, entre outras – o que representou uma inversão na ordem natural desse tipo de processo, que prescinde da existência de regras claras para conceder segurança e garantias tanto ao investidor quanto ao poder concedente.

É importante ressaltar que a opção entre prestar o serviço diretamente ou não é uma decisão do ente político titular do serviço concedido, todavia, como ressalta Bourges (2008, p. 84), não se trata de um ato totalmente discricionário. Para que o Estado opte em conceder à iniciativa privada determinado serviço público a ele atribuído constitucionalmente, é imprescindível que haja justificativas de cunho técnico, econômico, social, político, entre outras. A delegação depende de autorização legislativa, está sujeita a diversos princípios previstos em lei e decorrentes do regime jurídico-administrativo e ao controle do Legislativo, do Judiciário e, ainda, ao controle social.

Essa discricionariedade regrada está em consonância com a noção de direito fundamental à boa administração pública, que, segundo Freitas (2009, p. 9) é uma

norma implícita (feixe de princípio e regras) de direta e imediata eficácia em nosso sistema constitucional, a impelir o controlador a fazer as vezes de “administrador negativo”, isto é, a terçar armas contra a discricionariedade exercida fora dos limites ou aquém dos limites – a saber, de maneira extremada ou omissa.

Para Meirelles (1996, p. 347-348) a natureza jurídica das concessões é essencialmente contratual, bilateral, oneroso, comutativo, *intuitu personae*.

Mello (2006, p. 674) define concessão como sendo uma

relação jurídica complexa, composta de um ato regulamentar do Estado que fixa unilateralmente condições de *funcionamento, organização e modo de prestação do serviço*, isto é, as condições em que será oferecido aos usuários; de um ato-condição, por meio do qual o concessionário voluntariamente se insere debaixo da situação jurídica objetiva estabelecida pelo Poder Público, e de contrato, por cuja via se garante a equação econômico-financeira, resguardando os legítimos objetivos de lucro do concessionário.

Para Di Pietro (2011, p. 76), a concessão também decorre de uma relação contratual, porém, a organização do serviço e as regras que o disciplinam decorrem do poder regulamentar da administração, que pode ocorrer unilateralmente, por meio de leis que regulamentam sua prestação.

Por fim, Justen Filho (2003, p. 156) afirma que a concessão é um contrato especial, cujo vínculo se estabelece por meio de atos unilaterais da administração e também por regras convencionadas entre as partes.

É importante frisar que, apesar da transferência da execução do serviço à iniciativa privada, o poder público permanece como titular do serviço concedido, o que significa que a obrigação de manter a prestação e de discipliná-la continua a ser estatal, razão pela qual diversos dispositivos legais prevêem a possibilidade de retomada do serviço<sup>2</sup> sempre que o interesse público o fizer necessário.

Estabelecida a natureza eminentemente contratual da concessão do serviço público, pontuada por regras que podem ser unilateralmente atribuídas pelo Estado, com o intuito de

---

<sup>2</sup> Da Lei n. 8.987/1995, extrai-se as seguintes disposições:

Art. 32. O poder concedente poderá intervir na concessão, com o fim de assegurar a adequação na prestação do serviço, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes.

[...]

Art. 37. Considera-se encampação a retomada do serviço pelo poder concedente durante o prazo da concessão, por motivo de interesse público, mediante lei autorizativa específica e após prévio pagamento da indenização, na forma do artigo anterior.

Art. 38. A inexecução total ou parcial do contrato acarretará, a critério do poder concedente, a declaração de caducidade da concessão ou a aplicação das sanções contratuais, respeitadas as disposições deste artigo, do art. 27, e as normas convencionadas entre as partes.

§ 1º A caducidade da concessão poderá ser declarada pelo poder concedente quando:

I - o serviço estiver sendo prestado de forma inadequada ou deficiente, tendo por base as normas, critérios, indicadores e parâmetros definidores da qualidade do serviço;

II - a concessionária descumprir cláusulas contratuais ou disposições legais ou regulamentares concernentes à concessão;

III - a concessionária paralisar o serviço ou concorrer para tanto, ressalvadas as hipóteses decorrentes de caso fortuito ou força maior;

IV - a concessionária perder as condições econômicas, técnicas ou operacionais para manter a adequada prestação do serviço concedido;

V - a concessionária não cumprir as penalidades impostas por infrações, nos devidos prazos;

VI - a concessionária não atender a intimação do poder concedente no sentido de regularizar a prestação do serviço; e

VII - a concessionária não atender a intimação do poder concedente para, em 180 (cento e oitenta) dias, apresentar a documentação relativa a regularidade fiscal, no curso da concessão, na forma do art. 29 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Redação dada pela Lei nº 12.767, de 2012).

preservar o interesse público, há que se analisar a situação jurídica do usuário do serviço público dentro dessa relação contratual, o que é imprescindível para que se possa estabelecer a titularidade (ou não) de obrigações e direitos advindos desse tipo de contrato.

#### **2.1.4 Relação jurídica trilateral: concessionária, poder concedente e usuário**

A prestação de serviços públicos por meio de concessão (ou qualquer outra forma de delegação) estabelece necessariamente uma relação jurídica trilateral, na qual cada um dos participantes – concessionária, poder concedente e usuário – são sujeitos de uma multiplicidade de direitos, deveres, sujeições.

Veja-se que apesar de o contrato de concessão ser bilateral (firmado entre poder concedente e concessionária), os usuários são titulares de direitos e de obrigações, por força de lei, ou mesmo por disposições do próprio instrumento contratual<sup>3</sup>.

Portanto, as relações que se estabelecem a partir do contrato de concessão surgem de vínculos indissociáveis entre as três partes envolvidas: há uma necessária integração entre as relações estabelecidas. Por exemplo, os direitos dos usuários em face do prestador de serviços estão diretamente relacionados com a relação contratual firmada entre o Poder concedente e a concessionária, com as cláusulas e exigências previstas no respectivo contrato. Da mesma forma, o direito da Administração Pública reaver diretamente o serviço depende da configuração de situações de má prestação do serviço que, em muitos casos, depende da relação entre o usuário e a concessionária.

Bourges (2008, p. 95) registra ainda que o contrato de concessão, apesar de ser trilateral, produz efeitos **plurilaterais**, na medida em que a sociedade em geral (e não necessariamente só os usuários) têm interesse no objeto da concessão. É que os efeitos desse tipo de contrato se irradiam para além das partes diretamente envolvidas, incluindo os usuários potenciais, aqueles que foram (talvez momentaneamente) excluídos da prestação do serviço, enfim, o contrato de concessão traz reflexos para toda a sociedade.

É importante ressaltar que essa relação trilateral – e de efeitos plurilaterais – tem um caráter dialético, na medida em que envolve interesses aparentemente antagônicos: de um lado o interesse público geral, que pretende um serviço público de qualidade com o menor ônus possível à sociedade e, de outra face, o interesse privado, sintetizado na busca pelo lucro.

A solução apontada para compor uma relação harmoniosa e que atinja os objetivos – sob um certo aspecto contraditórios – das partes envolvidas envolve o caráter associativo

---

<sup>3</sup> Inclusive é uma imposição do art. 23, inciso VI, da Lei n. 8.987/1995, como cláusula essencial do contrato de concessão, dispor sobre os direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço.



entre elas. Nesse contexto Bourges (2008, p. 99) afirma que “a concessão revela-se uma via associativa, por meio da qual se produz a conjugação de esforços de origens diversas e qualitativamente distintos, para a realização de interesses próprios e comuns”.

Nessa linha, o entendimento de Mello (2006, p. 605), que assinala o perfil do particular concessionário como um colaborador da administração pública. Ao citar Waline, o autor esclarece que

Tende a prevalecer a ideia de que o interesse do Estado é de assegurar uma remuneração normal (e não mais o menor lucro possível) a seu contratante, que vai ser associado, não como um executante sem iniciativa, mas como um colaborador ao qual tais iniciativas, pelo contrário, são pedidas em favor de uma tarefa de interesse público (WALINE, 1983, p. 585 apud MELLO, 2006, p. 605).

Trata-se de equacionar os interesses aparentemente antagônicos das partes envolvidas, para garantir que nenhuma delas seja prejudicada nessa relação: ao poder concedente, a preservação do poder-dever de regulamentar, controlar e fiscalizar a execução dos serviços e das tarifas; ao particular concessionário, a percepção da justa remuneração e a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato; ao usuário o usufruto de um serviço público eficiente e adequado; à sociedade o amplo acesso ao serviço público (universalidade), como garantia à satisfação de suas necessidades essenciais.

Talvez seja esse o grande desafio a ser implementado nos contratos que envolvem algum tipo de delegação de serviços públicos. Conjugando interesses públicos e privados, garantir o acesso ao lucro do particular e, ao mesmo tempo, à prestação de um serviço de qualidade por um preço razoável ao destinatário final e, ainda, implementar o amplo acesso a todos os usuários excluídos ou potenciais não é uma tarefa simples. Ela requer, sobretudo, uma mudança de paradigma quanto ao perfil do particular – que não pode pretender em uma relação contratual com o Estado as mesmas (ou mais) vantagens e garantias obtidas quando participante de negociações na livre iniciativa de mercado. Também impõe ao poder concedente uma reafirmação do seu papel de garantidor dos direitos fundamentais e da dignidade humana prevista na Constituição.

Pereira (2008, p. 82) assinala o fato de a relação jurídica que envolve o usuário do serviço público ser uma relação **complexa**, composta de vários deveres, sujeições e direitos subjetivos, dentre os quais se destaca, especialmente, o direito à prestação do serviço.

Acrescenta-se às conclusões do autor, o direito subjetivo que tem todo o usuário, não apenas à prestação do serviço, mas à prestação de um serviço adequado, eficiente, contínuo, que corresponda efetivamente às necessidades da coletividade. Em síntese, não basta que o Estado disponibilize formalmente a prestação do serviço, há que se verificar se o

serviço está qualitativamente adequado, pois somente assim pode-se concluir que a atuação estatal está em conformidade com os ditames da Carta Magna e que a administração pública desempenha corretamente as atribuições que lhe são confiadas pelos cidadãos.

E para que se possa verificar na prática a eficiência e a adequação do serviço prestado é fundamental que haja canais efetivos de comunicação entre o usuário, a concessionária e o poder concedente. Além disso, se faz indispensável fomentar a participação do usuário nas audiências públicas, nas ouvidorias, enfim, também é preciso estimular o contato entre o cidadão-usuário e os órgãos de controle (associações, agências, Ministério Público, Tribunais de Contas) pois é a partir dessa interação com o destinatário final do serviço público que se iniciam procedimentos de defesa em prol de um serviço público de qualidade.

### **2.1.5 Conceito de usuário do serviço público**

Seguindo a linha conceitual do serviço público no sentido amplo, ou seja, partindo-se da premissa de que ele representaria qualquer utilidade posta à disposição do cidadão, o foco estaria na realização da atividade administrativa e, nessa hipótese, seria de pouca relevância a definição do usuário, que poderia ser uma generalidade de administrados passíveis de usufruir direta ou indiretamente essa prestação estatal.

Entretanto, conforme já dito, a doutrina administrativa no Brasil inclina-se para o conceito restrito de serviço público, como sendo a utilidade posta à disposição dos cidadãos pela administração, mas cujo usuário possa usufruir de forma individualizada e singular.

Assim, só haverá serviço público propriamente dito na medida em que for possível identificar o usuário, de modo singular e individual. Se, por um lado, é certo que o serviço público, por seu critério de universalidade, deve ser dirigido a uma pluralidade indeterminada de cidadãos (usuários em potencial), a relação jurídica concreta é firmada com o usuário efetivo, aquele que utiliza os serviços de forma individualizada.

Segundo Pereira (2008, p. 41) “haverá serviço público em sentido estrito na medida em que seja identificável um vínculo jurídico entre o prestador do serviço e o seu destinatário”.

O mesmo autor (2008, p. 47-48) tece algumas diferenciações acerca dos diversos tipos de usuário, em síntese:

1. usuário hipotético: é o cidadão que tem o direito subjetivo de exigir prestações concretas do Estado, em consonância com direitos mínimos previstos na Constituição Federal,

por exemplo, saúde, educação, assistência social. O usuário hipotético tem direito à criação ou ao restabelecimento de um determinado serviço público, é um direito subjetivo à prestação estatal;

2. usuário potencial: é aquele que, após o serviço já constituído, pode vir a usufruí-lo no futuro, dependendo de critérios objetivos (domicílio, essencialidade do serviço, situação monopolística do prestador), que determinam a probabilidade deste usuário vir a tornar-se um usuário efetivo;

3. candidato a usuário: é aquele que já adotou providências necessárias para obter o serviço ofertado, ou que preencheu todas as condições necessárias para usufruir da prestação ofertada;

4. usuário efetivo: é o destinatário concreto e imediato do serviço, é ele quem efetivamente integra a relação jurídica que envolve a tríade poder concedente-prestador do serviço-usuário.

Tais distinções são fundamentais para que se possa delimitar o espectro de direitos dos cidadãos a depender da sua posição com relação ao serviço público ofertado. Assim, o usuário hipotético tem o direito de exigir a implementação de um determinado serviço público, sobretudo quando é previsto na Constituição Federal como um direito fundamental; o usuário potencial pode exigir a implementação das condições necessárias para que também ele possa usufruir do serviço já disponibilizado; o candidato a usuário pode exigir a imediata oferta do serviço, uma vez que já foram preenchidos todos os requisitos necessários ao seu usufruto; e ao usuário efetivo – foco do presente estudo – cabe o direito à prestação do serviço de forma adequada e eficiente.

Aragão (2008, p. 522) – ressalta que em muitos casos pode haver conflitos de interesses entre o usuário potencial (que pretende usufruir do serviço) e o efetivo (que almeja tarifas menores), o que resulta na mitigação dos direitos destes, em nome da integração do usuário potencial que reflete, em última análise, uma forma de concretização da justiça social, um dos objetivos fundamentais da nossa República.

A definição do usuário do serviço público também é fundamental na discussão acerca da responsabilidade civil das empresas prestadoras de serviços públicos.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 262.651/SP<sup>4</sup> (julgado em 16.11.2004), concluiu inicialmente que tal responsabilidade é objetiva somente com relação aos usuários dos serviços, não se estendendo a outros que não detêm a condição de usuários.

Tratava o caso de um acidente automobilístico envolvendo o veículo de um particular em colisão com um ônibus de propriedade de uma empresa concessionária de transporte coletivo. O Tribunal de Justiça de São Paulo deu provimento à apelação interposta pela vítima e, aplicando a teoria da responsabilidade objetiva, determinou a indenização dos prejuízos causados pela empresa concessionária.

Em que pese o entendimento firmado pela maioria, divergiu desse entendimento o Ministro Joaquim Barbosa, que, ao trazer os fundamentos da doutrina francesa sobre responsabilidade objetiva do Estado, assim sintetizou suas conclusões:

Tendo a Constituição brasileira optado por um sistema de responsabilidade objetiva baseado na teoria do risco, mais favorável às vítimas do que às pessoas públicas ou privadas concessionárias de serviço público, no qual a simples demonstração do nexo causal entre a conduta do agente público e o dano sofrido pelo administrado é suficiente para desencadear a obrigação do Estado de indenizar o particular que sofre o dano, deve a sociedade como um todo compartilhar os prejuízos decorrentes dos riscos inerentes à atividade administrativa, em face do princípio da isonomia de todo perante os encargos públicos.

Dessa forma, parece-me imprópria a indagação acerca dessa ou daquela qualidade intrínseca da vítima para se averiguar se no caso concreto está ou não configurada hipótese de responsabilidade objetiva, já que esta decorre da natureza da atividade administrativa, a qual não se modifica em razão da simples transferência da prestação dos serviços públicos a empresas particulares concessionárias do serviço.

O que a Suprema Corte fez foi estabelecer uma clara distinção para a aplicabilidade da responsabilidade objetiva, dependendo da qualidade da vítima – se um usuário (efetivo) ou não do serviço público cuja atividade da concessionária tenha causado algum risco. As discussões que se seguiram após o voto divergente dão conta de que havia, também, uma preocupação quanto à extensão dos efeitos de uma decisão favorável à vítima no presente caso, o que poderia implicar em elevados riscos na execução dos serviços e eventuais prejuízos não levados em consideração quando da elaboração das regras contratuais<sup>5</sup>.

Entretanto, em novo enfrentamento sobre a matéria, a Suprema Corte alterou sua linha de orientação, fixando novo entendimento nos seguintes termos:

---

<sup>4</sup> Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=258931>. Acesso em: 22 maio 2013.

<sup>5</sup> É o que se conclui do voto da Ministra Ellen Gracie, que assim concluiu: [...] a delegação feita às empresas transportadoras é limitada a uma atividade ou a um determinado serviço público que é, então, executado de forma indireta. Por isso, os riscos correspondentes a essa atividade devem merecer exatamente a mesma limitação, até porque as empresas que assumem tais parcelas da atividade estatal fazem o cálculo econômico dos riscos que irão incorrer e estes estariam exageradamente ampliados se atribuíssemos leitura mais alargada ao § 6º do artigo 37 da CF, como propõe o eminente Relator, cujo voto não posso deixar de louvar pelo brilhantismo.

A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público é objetiva relativamente a terceiros usuários, e não usuários do serviço, segundo decorre do art. 37, § 6º, da CF. A inequívoca presença do nexo de causalidade entre o ato administrativo e o dano causado ao terceiro não usuário do serviço público é condição suficiente para estabelecer a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica de direito privado.” (RE 591.874, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 26-8-2009, Plenário, *DJE* de 18-12-2009, com repercussão geral.) No mesmo sentido: ARE 675.793, Rel. Min. Gilmar Mendes, decisão monocrática, julgamento em 15-3-2012, *DJE* de 26-3-2012; AI 831.327-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 22-2-2011, Primeira Turma, *DJE* de 24-3-2011).

No seu voto condutor, o Ministro Ricardo Lewandowski, com fundamento no princípio da isonomia, concluiu que não é possível fazer distinção entre os terceiros prejudicados, uma vez que qualquer um, usuário ou não, pode sofrer algum dano em razão da atividade administrativa direta ou indiretamente, por meio de pessoa jurídica de direito privado, sendo o nexo de causalidade condição suficiente para estabelecer a responsabilidade objetiva da concessionária do serviço público.

Outra distinção importante e que motiva muitos debates na doutrina refere-se à distinção entre usuário e consumidor.

Conforme se verá não há identidade entre os conceitos de usuário e de consumidor, todavia, pode-se afirmar que o regime jurídico atribuído aos consumidores, pode, em certa medida, ser estendido aos usuários de serviços públicos.

Segundo os dispositivos constitucionais vigentes, a ideia de consumidor está estritamente vinculada a uma economia de mercado (art. 5º, inciso XXXII, art. 150, § 5º, art. 48 do ADCT).

Já as alusões ao usuário o inserem em uma relação necessariamente vinculada ao serviço público (art. 37, § 3º, art. 150, § 3º, art. 175, II).

Por fim, ainda que os dispositivos citados não apontassem para tal diferenciação, o art. 27 da Emenda Constitucional nº 19/1998, ao prever que “o Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação desta Emenda, elaborará lei de defesa do usuário de serviços públicos”, evidencia claramente a diversidade entre os dois institutos, ao excluir qualquer interpretação extensiva que pudesse advir do art. 48 do ADCT, que, com relação aos consumidores já previa, de outra banda, que “o Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação da Constituição, elaborará código de defesa do consumidor”.

Pereira (2008, p. 140), ao tecer comentários acerca da impossibilidade de extensão do conceito de consumidor ou usuário, arremata com as seguintes conclusões:

A diferença de tratamento constitucional ressalta a impossibilidade de se pretender identificar as duas figuras. O consumidor é um agente da economia de mercado (art. 170, V, da Constituição); o usuário é o destinatário de uma prestação que, por definição, está fora do mercado (art. 175 da Constituição). O consumidor tem uma posição jurídica instrumental para a realização dos valores que inspiram a definição de certos serviços como públicos, pelo que titulariza direitos subjetivos funcionalizados. O usuário tem direitos em relação à criação e organização do serviço completamente incompatíveis com a posição jurídica de um consumidor.

O próprio Código de Defesa do Consumidor, ao estabelecer que “consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final” também não apoia tal unidade conceitual, pois nem sempre aquele que adquire ou utiliza um serviço público é necessariamente o seu destinatário final (veja-se o exemplo daquele que utiliza a energia elétrica para fabricar bens que serão colocados no mercado).

Importante frisar, todavia, que já há jurisprudência que fala da existência de uma verdadeira relação de consumo na prestação de serviços públicos entre a empresa concessionária e o usuário.

Eis o que disse o STJ no julgamento do Resp. 647.710-RJ, julgado em 2 de junho de 2006:

RECURSO ESPECIAL. ACIDENTE EM ESTRADA.

ANIMAL NA PISTA. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DA CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO. CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. PRECEDENTES.

Conforme jurisprudência desta Terceira Turma, **as concessionárias de serviços rodoviários, nas suas relações com os usuários, estão subordinadas à legislação consumerista**. Portanto, respondem, objetivamente, por qualquer defeito na prestação do serviço, pela manutenção da rodovia em todos os aspectos, respondendo, inclusive, pelos acidentes provocados pela presença de animais na pista.

Em síntese, pode-se registrar algumas conclusões acerca da diferenciação entre usuários e consumidores na seguinte linha:

1. relação entre fornecedor e consumidor é de natureza privada; entre concessionária e usuário prevalecem as regras de direito público;
2. há um tratamento diferenciado dos dois institutos no direito brasileiro, inclusive na Constituição Federal;
3. os direitos do consumidor vinculam apenas o fornecedor, na relação de concessão, o usuário pode reclamar seus direitos perante a concessionária ou ao Poder Público concedente;

4. o consumidor deve ser o destinatário final de um produto/serviço remunerado; o usuário não necessariamente está na cadeia final da produção e pode usufruir de um serviço não remunerado;

5. o usuário participa da administração do serviço (art. 37, § 3º, da CF), o consumidor não.

Em que pese a dissonância entre os conceitos de usuário e de consumidor, isso não induz necessariamente ao entendimento de que nada do que está disposto no Código de Defesa do Consumidor se aplicaria nas hipóteses de concessões.

O referido Código traz alguns dispositivos expressamente aplicáveis aos usuários de serviços públicos.

Veja-se:

Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

[...]

VII - racionalização e melhoria dos serviços públicos;

[...]

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

[...]

X - a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.

[...]

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

[...]

Art. 59. As penas de cassação de alvará de licença, de interdição e de suspensão temporária da atividade, bem como a de intervenção administrativa, serão aplicadas mediante procedimento administrativo, assegurada ampla defesa, quando o fornecedor reincidir na prática das infrações de maior gravidade previstas neste código e na legislação de consumo.

§ 1º A pena de cassação da concessão será aplicada à concessionária de serviço público, quando violar obrigação legal ou contratual.

Na doutrina, a matéria não está pacificada, há autores que entendem ser totalmente inaplicável o CDC às relações que envolvem usuários e há aqueles que defendem a aplicação ampla e irrestrita; entretanto, a maior parte dos autores inclina-se para a conclusão de que a aplicação do CDC nessas hipóteses depende das variáveis de cada caso.

Nessa linha, Pereira (2008, p. 24-225) afirma que:

1. algumas normas que se aplicariam indistintamente são próprias à regulação do serviço público, como o art. 4º, inciso VII; o art. 6º, inciso X e o art. 22 do CDC;

2. outras se aplicariam subsidiariamente sempre que não contrariassem as regras de direito público vigentes e dentro do “espaço de liberdade” não regulamentado pelo Poder Público;

3. as regras do CDC podem também ser aplicadas em conformidade com seu caráter declaratório, como um reforço argumentativo com relação aos princípios inseridos nessa norma, como exemplo o art. 14 e parágrafo 1º, do CDC, que fala da responsabilidade objetiva do prestador de serviços (a responsabilidade objetiva já é intrínseca ao direito administrativo, o CDC apenas incorpora o regime de direito público).

Aragão (2008, p. 525) – ressalta que a aplicação do CDC nas relações derivadas da prestação de serviços públicos não pode ser absoluta, “devendo, ao contrário, ser realizada com extrema cautela, sob pena de desnaturar a atividade como serviço público, privilegiando os interesses de consumidores individualmente considerados, e postergando os seus objetivos maiores de solidariedade social [...]”.

A aplicação das normas processuais do CDC para defesa do usuário pode ser inferida diretamente do que diz o parágrafo único do art. 22 do referido Código, ao prever que “nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste Código”.

Tal disposição autoriza a aplicabilidade das regras previstas no art. 81 e seguintes do referido código, tanto para a tutela de interesses individuais, quanto às ações coletivas.

### **2.1.6 Direitos e deveres dos usuários dos serviços públicos**

O art. 7º da Lei n. 8.987/95 traz, nos seus incisos I a VI, um rol de direitos e obrigações inerentes aos usuários dos serviços públicos, “sem prejuízo do disposto na Lei n. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990” (Código de Proteção e Defesa do Consumidor).

Para Blanchet (1995, p. 49) os direitos básicos elencados no art. 2º da Lei n. 8.078/90 seriam todos aplicáveis aos usuários, pois considera usuário como consumidor, na medida em que o define como “toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final”.

Aragão (2008, p. 503) discorda dessa aplicação indiscriminada do CDC aos consumidores, afirmando que “há uma série de normas consumeristas cuja aplicação aos serviços públicos acabaria por desnaturá-los enquanto sistema social – não individual – de proteção, subvertendo-lhes a natureza”.



À margem da discussão acerca da aplicabilidade integral ou não dos direitos previstos no CDC aos usuários de serviços públicos, importa tecer alguns comentários acerca das disposições previstas na Lei n. 8.987/95.

A disposição do inciso II do art. 7º da Lei de Concessões, ao prever que os usuários têm o direito de receber do poder concedente e da concessionária informações para defesa de seus interesses individuais ou coletivos particularizou a garantia constitucional insculpida no art. 5º, inciso XXXIII da Carta Magna. Vê-se que em outros artigos da mesma lei há disposições com a clara intenção de estimular a participação dos usuários na fiscalização dos serviços públicos<sup>6</sup>.

A liberdade de escolha entre diversos prestadores de serviço prevista no inciso III da mesma norma é um reflexo do direito ao atendimento do interesse público. Todavia, como ressalta Blanchet (1995, p. 51), ao discorrer sobre os poderes regulamentar do poder concedente, há opções políticas que podem dar prioridade, nas hipóteses de conflito, a direitos mais relevantes do que o da liberdade de escolha, o que seria legítimo conquanto não sejam violados limites constitucionais nem subvertida a ordem natural de prioridade, com base na sua relevância.

O inciso IV traduz ao mesmo tempo um direito e uma obrigação do usuário: dever de comunicar o poder concedente e a prestadora do serviço irregularidades e, por via reflexa, direito de ver saneada a irregularidade, com vistas à adequada prestação do serviço concedido.

Por fim, as disposições dos incisos V e VI implicam em deveres inerentes ao usuário: o de comunicar ilicitudes às autoridades competentes e o de contribuir para a permanência das boas condições dos bens públicos relacionados com a prestação do serviço.

### **2.1.7 Do direito ao serviço público adequado**

Das disposições acerca dos direitos dos usuários previstos no art. 7º da Lei n. 8.987/95, a mais polêmica é a que trata da adequação do serviço público prestado. Tal direito,

---

<sup>6</sup> Art. 3º As concessões e permissões sujeitar-se-ão à fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários.

Art. 29. Incumbe ao poder concedente:

[...]

XII - estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço.

[...]

Art. 30. No exercício da fiscalização, o poder concedente terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária.

Parágrafo único. A fiscalização do serviço será feita por intermédio de órgão técnico do poder concedente ou por entidade com ele conveniada, e, periodicamente, conforme previsto em norma regulamentar, por comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários.

além de inserido no inciso I do art. 7º da referida lei, possui também origem constitucional, prevista no art. 175, inciso IV, da Carta Magna.

A palavra adequação não é de fácil conceituação, especialmente porque pressupõe uma certa subjetividade, o conceito do que é ou não adequado pode variar dependendo das expectativas de cada um.

Nesse contexto, é importante frisar que para aferir se um serviço público está sendo prestado de forma adequada é necessário verificar se há o atendimento das necessidades coletivas, em função das peculiaridades comuns a todos os usuários (BLANCHET, 1995, p. 39). É uma adequação impessoal, que se traduz, em última análise, no princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, do coletivo sobre o individual, tão consagrado no Direito Administrativo.

Essa noção conceitual de adequação é muito salutar na medida em que a inadequação da prestação do serviço pode ensejar a intervenção do poder concedente, conforme art. 32 da Lei n. 8.987/95, portanto, tal (in)adequação deve ser sempre aferida com base em uma análise da prestação de forma global, analisando-se se ela atende ao que seria razoável para a coletividade, ainda que não atenda a todas as expectativas individuais de cada cidadão.

Por exemplo, considerando o serviço de transporte público, a ausência de uma parada de ônibus próxima de uma determinada rua, isoladamente, não pode caracterizar a inadequação. Há que se observar se foram cumpridos os parâmetros mínimos exigíveis no projeto básico e conseqüentemente no edital e no contrato firmado, com relação à distância máxima entre dois pontos de parada e se esse critério eleito é razoável para que todos os usuários possam (em média) utilizar o transporte público.

Por outro lado, uma frota de veículos que não atende minimamente a critérios de acessibilidade poderia caracterizar um serviço público inadequado, pois exclui completamente da prestação desse serviço os deficientes físicos, ou seja, sob o ponto de vista da coletividade, dos interesses da sociedade, essa prestação não atende minimamente às exigências dos usuários.

Segundo o § 1º do art. 6º da referida Lei 8.987/95, são pressupostos da adequação: regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. Tais características compõem o que a doutrina chama de princípios do serviço público (AZEVEDO, 1998, p. 31).

Regularidade pressupõe prestação do serviço de acordo com as regras vigentes: leis, edital, contrato, ou mesmo a observância de regras técnicas ou de natureza não jurídica, como, por exemplo, referentes à qualidade do produto ou do serviço ofertado.

A continuidade relaciona-se com o fato de o serviço não poder ser interrompido sem que haja uma justificativa plausível. O § 3º da mesma norma prevê hipóteses em que não se caracteriza a descontinuidade do serviço, por razões de ordem técnica e segurança, assim como o inadimplemento de usuários, ressaltando-se que a proteção quanto à continuidade da prestação restringe-se, em regra, aos usuários que permanecem adimplentes (BLANCHET, 1995, p. 42).

É o que prevê expressamente a Lei n. 8.987/95, no seu art. 6º, § 3º, inciso II:

Art. 6º 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.

[...]

§ 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:

[...]

II - por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.

Aragão (2008, p. 551-557) ressalta o fato de que, em se tratando de serviços públicos obrigatórios – cita como exemplo o serviço de coleta de lixo – ainda que haja inadimplência do usuário, não poderia haver a suspensão da prestação, uma vez que o prejuízo seria da coletividade. Nestas hipóteses defende o autor que o poder concedente deve arcar com as despesas mediante o equilíbrio da equação econômico-financeira.

A eficiência pressupõe a execução de obras e serviços pelo poder público de forma mais proveitosa com o menor dispêndio (CARVALHO FILHO, 2009, p. 322); e constitui uma faceta de um princípio há muito tratado no Direito italiano: o princípio da boa administração. (MELLO, 2006, p. 109-110).

De igual sorte, o serviço público adequado pressupõe segurança e atualidade, que, conforme o § 2º, refere-se a parâmetros de ordem técnica, relacionados, em síntese, à adaptação do serviço às necessidades do momento atual. Cabe ao poder público, no momento da elaboração do edital de concessão, estabelecer regras claras que imponham a constante atualização da prestação do serviço.

Aragão (2008, p. 540-542) também fala sobre as hipóteses em que a atualidade (ou, como chama o autor, o princípio da adaptação) pode produzir eficácia plena, quando poderia o usuário exigir a melhoria das condições de prestação dos serviços. Para o autor, tais

situações seriam: a) os casos em que a defasagem dessa prestação compromete o exercício de algum direito fundamental e b) quando a melhoria no serviço se dá apenas em relação a alguns usuários, sem razões justificadas para a discriminação.

A generalidade está intrinsecamente ligada ao princípio da igualdade entre os usuários, ou seja, na manutenção do mesmo tratamento a todos aqueles que se encontram nas mesmas condições.

Bourges (2008, p.105) ao discorrer sobre esse requisito – pela autora tratado como princípio da universalidade – ressalta que, além de significar a não-discriminação do cidadão na sua condição de usuário, tal princípio obriga a concessionária a viabilizar o acesso ao serviço ao cidadão menos favorecido, social ou economicamente.

Nesse contexto, a autora identifica possíveis óbices à concretização do princípio da universalização dos serviços públicos concedidos, os quais seriam:

1. a lógica regulatória invertida, pois inicialmente foram efetivadas as alienações das estatais para somente depois estabelecer-se os marcos regulatórios das atividades concedidas. Tal prática implicou na ausência de planejamento que estabelecesse objetivos e metas a longo prazo e que previssem a concretização da universalização dos serviços;

2. a priorização da eficiência econômica em detrimento à universalização, pois o objetivo fundamental das privatizações foi o incremento de recursos financeiros. O ágio das privatizações foi repassado às tarifas pagas pelos usuários.

A discussão acerca do princípio da universalização se faz necessária sobretudo se considerarmos os dados dos indicadores sociais fornecidos pelo IBGE, edição de 2010, os quais relatam o elevado índice populacional que ainda não tem acesso a serviços públicos essenciais<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> “Como já foi bastante enfatizado, os serviços de saneamento constituem a representação básica de uma moradia digna. Domicílios com condições simultâneas de abastecimento de água por rede geral, esgotamento sanitário também por rede geral e lixo coletado diretamente, apresentam uma aproximação bastante razoável desta realidade. **Somente 62,6% dos domicílios urbanos brasileiros encontravam-se nessa condição específica**, indicando o quanto se tem que caminhar para alcançar níveis mais altos de melhor qualidade de vida para a população brasileira [...] Uma rede de esgotamento sanitário, por sua vez, não permite que a água que foi utilizada no domicílio seja devolvida a natureza sem qualquer tratamento e torne-se um grande vetor de doenças. Tratar a água que sai do domicílio também é uma política coletiva básica, e, portanto, de responsabilidade da ação pública. Por isso, o tema foi tratado de forma a verificar o acesso do domicílio ao serviço público, representado pela existência de rede coletora de esgotamento sanitário ou fluvial. Nota-se, entretanto, que, mesmo sem o serviço público de coleta desses efluentes, a existência de uma fossa séptica, é considerada também um tratamento. A Tabela 3.11 mostra que **68,3% dos domicílios brasileiros têm acesso a serviços de esgotamento sanitário por rede coletora**, porém, nesse caso, essa média esconde importantes diferenças regionais [...] No que se refere ao terceiro componente dos serviços de saneamento, a existência de coleta de lixo também impacta diretamente na prevenção da saúde das pessoas e na preservação do meio-ambiente. Denomina-se coleta direta do lixo quando esta é realizada diretamente no domicílio e coleta indireta, quando o lixo é levado a uma caçamba, tanque ou outro depósito, para ser coletado posteriormente. Em ambos, configura-

O princípio da generalidade – ou da universalização do serviço público – está intimamente ligado à concretização de direitos fundamentais e à promoção da dignidade humana na medida em que a prestação do serviço é o instrumento para que esses princípios ou diretrizes constitucionais possam se concretizar no plano prático (saúde, educação, transporte, assistência social, saneamento básico, entre outros).

Pereira (2008, p. 273-274), ao afirmar a existência de limites quanto à discricionariedade do administrador na criação do serviço público, trata da sua vinculação a um direito fundamental. Diz o autor que

O Estado tem o dever de perseguir a realização da dignidade humana, dos direitos e valores fundamentais da Constituição. Assim, a criação de ao menos uma parcela dos possíveis serviços públicos é objeto de um dever de legislar. Isso tem direta conexão com a finalidade de concretização de direitos fundamentais que se pode vislumbrar nos serviços públicos.

Aragão (2008, p. 531-533) vai um pouco além e bem sintetiza a importância da prestação do serviço público como um fator agregador da própria sociedade. Nas suas palavras

O fundamento último da qualificação jurídica de determinada atividade como serviço público é ser pressuposto da coesão social e geográfica de determinado país e da dignidade dos seus cidadãos. Os serviços públicos constituem prestações sem as quais, em determinada cultura, as pessoas se vêem desvestidas daquele mínimo que se requer para a viabilização adequada de suas vidas.

[...]

O acesso aos serviços públicos é seguramente importante para a capacidade de funcionar' na sociedade. Além disso, é um fator de identidade que contribui para o sentimento de fazer parte de uma comunidade. Em outras palavras, os serviços públicos não são em si um direito fundamental, mas meios de realização de direitos fundamentais autonomamente considerados.

O autor ressalta que não são apenas os direitos fundamentais que têm guarida na Constituição e cuja proteção pode ser invocada judicialmente. Para ele, pelo menos em duas outras hipóteses pode haver imposição da prestação do serviço público pela via judicial: a) quando as normas do serviço (lei, edital, contrato, regulamentação) prevêm determinadas condições para a prestação do serviço e o cidadão, mesmo preenchendo todos os requisitos exigidos, não obtém o serviço pela prestadora; b) quando o serviço está sendo prestado a outra pessoa que se encontra nas mesmas condições do cidadão postergado (princípio da igualdade).

---

se a prestação do serviço. As alternativas consideradas como “sem serviço” incluem o lixo queimado, enterrado, jogado em terreno baldio ou logradouro, rio, lago ou mar e outros. No Brasil, esse serviço encontra-se quase universalizado, estando presentes em 98,5% dos domicílios e pouquíssima variação entre as regiões. A discussão a ser feita a partir desse ponto é, portanto, não sobre a prestação do serviço, mas o destino que esses prestadores de serviço dão ao lixo coletado e seus impactos ambientais, reciclagem, aterros sanitários ou mesmo aterros clandestinos (“lixões”).

Disponível em:

[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicisociais2010/SIS\\_2010.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicisociais2010/SIS_2010.pdf). Acesso em: 15 maio 2013.

A diferença consiste no fato de que os direitos fundamentais não necessitam de intermediação infraconstitucional para serem demandados perante o Judiciário. (ARAGÃO, 2008, p. 538-540).

O mesmo autor ressalta – Aragão (2008, p. 546-547) – a importância da “densificação” das obrigações relacionadas a direitos fundamentais e dignidade da pessoa humana no marco regulatório da concessão (lei, regulamento, contrato), pois, na sua opinião, a concessionária só estaria obrigada a atender tais direitos em razão do contrato assumido e que caberia então ao Estado a sua implementação, uma vez que as obrigações do contratado limitariam-se ao que foi formalmente pactuado.

Por fim, a cortesia na prestação do serviço é um requisito que dispensa maiores comentários e a modicidade de tarifas, por outro lado, poderia por si só ensejar todo um estudo próprio. Por ora, importa ressaltar que a modicidade tarifária requer um equilíbrio para que não comprometa a prestação do serviço, e para que não afete também a justa remuneração que é devida ao particular. Há que se proceder a estudos técnicos detalhados, na fase de elaboração do edital de concessão, considerando-se os custos do serviço com suas atualizações ao longo do prazo de concessão e a justa (e atrativa) remuneração ao prestador do serviço para que se possa garantir o serviço adequado com o mínimo de custo ao usuário, tarefa essa que se mostra um dos grandes desafios no âmbito das concessões.

Além disso, seria essencial verificar, com base em estudos prévios, se a prestação direta pelo Estado não implicaria em tarifas mais reduzidas ao usuário. Não é uma equação de fácil elucidação, uma vez que, por um lado, se o setor privado procura extrair o máximo de lucro possível, ele também tem por obrigação legal e contratual oferecer um serviço de qualidade e dispõe de ferramentas para conjugar redução de tarifas e eficiência prestacional. Já o Estado pode, em função da sua – em regra consagrada – ineficiência, prestar serviços deficitários, os quais, ainda que menos onerosos, não atingiriam o real objetivo das concessões, que seria, em última instância, a satisfação dos interesses da coletividade.

Além dessa disposição legal acerca das características que devem revestir o serviço público adequado, é importante ter em mente que a norma não é exaustiva, ou seja, há, dependendo do caso concreto, da espécie de serviço prestado, certas peculiaridades que também definirão essa adequação, por isso a importância de um edital bem detalhado, onde conste claramente todas as obrigações da concessionária.

Aragão (2008, p. 542-545) fala ainda do princípio da vedação do retrocesso, traduzido na ideia de que o serviço público, uma vez implementado, não pode deixar de ser

prestado injustificadamente. Poderia o serviço ser cancelado nas hipóteses em que ele comprovadamente perdeu sua utilidade social, como, por exemplo, quando a evolução tecnológica torna o serviço inócuo.

Fala-se ainda em “direito fundamental ao serviço público adequado”, como corolário do art. 175, parágrafo único, inciso IV, da Constituição Federal (BARCELAR FILHO, 2005, p. 152).

### **2.1.8 Código de Defesa do Usuário do Serviço Público**

Não obstante a existência de um arcabouço normativo e interpretativo razoável acerca dos direitos dos usuários dos serviços públicos, o grande desafio está, sem dúvida, na implementação prática desses direitos.

A Emenda Constitucional n. 19, no seu art. 27, atribuiu ao Congresso Nacional a obrigação de, no prazo de 120 dias, elaborar a lei de defesa do usuário de serviços públicos. Tal disposição constitucional reconhece implicitamente que essa defesa é diversa da “defesa do consumidor”.

Wald (2004, p. 162) relata a importância da edição desse código disciplinador, que deverá superar questionamentos doutrinários e divergências jurisprudenciais acerca da aplicabilidade de outras normas relacionadas com prestações de serviços, sobretudo o Código de Defesa do Consumidor, que continuaria a ser aplicado de modo específico para relações de consumo.

De fato, é urgente a edição de disciplina sobre o tema, sobretudo em função do crescente processo de privatização por meio de concessões e de novas figuras do direito administrativo, como as parcerias público-privadas, tão presentes no atual contexto do país, cuja infraestrutura se encontra em evidente expansão, sobretudo em função da eleição do Brasil para sediar as Olimpíadas e a Copa do Mundo.

A edição de um código de defesa dos usuários dos serviços públicos, além proporcionar meios efetivos de proteção aos seus direitos, servirá para estabelecer padrões de qualidade, ou seja, estipular requisitos minimamente objetivos para que se possa aferir se o serviço prestado está ou não adequado, além de proporcionar maior segurança aos prestadores do serviço e à própria Administração Pública, dissipando divergências que a ausência de uma orientação clara e positivada traz.

Importante ressaltar a existência da Lei n. 10.294, de 20 de abril de 1999, do Estado de São Paulo, que dispõe sobre a proteção e defesa do usuário do serviço público naquela

Unidade da Federação e de diversos projetos de lei atualmente em tramitação no Congresso Nacional tendo por objeto a regulamentação dessa matéria<sup>8</sup>.

Em recentíssima decisão, datada de 1º de agosto de 2013, o Ministro Dias Toffoli, do Supremo Tribunal Federal, deferiu em parte medida cautelar pleiteada pelo conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) no 24, *ad referendum* do Plenário, para

reconhecer o estado de mora do Congresso Nacional, a fim de que os requeridos, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, adotem as providências legislativas necessárias ao cumprimento do dever constitucional imposto pelo art. 27 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.

Tal decisão é um marco fundamental no que tange à implementação de mecanismos e procedimentos para proteção do usuário do serviço público, para que este possa, finalmente, exercer seu papel de cidadão e dispor dos meios necessários para exigir do Estado uma prestação de serviços quantitativa e qualitativamente adequadas. Nessa linha, é importante registrar as palavras do Ministro Relator, que bem sintetizam a importância do julgado em enfoque:

Contudo, há de se ressaltar as dificuldades da cidadania em acessar, interagir e influenciar o Estado nas decisões relacionadas à prestação de serviços. Mais que destinatários dos serviços públicos, os usuários devem ser **sujeitos de uma cidadania ativa e efetiva**, o que exige evidentemente canais diretos de comunicação entre Estado e sociedade.

**É chegada a hora dos usuários dos serviços públicos.** E mais efetivo será o respeito aos direitos dos usuários se forem expressos os meios formais e os instrumentos específicos disponíveis para que os próprios usuários formulem suas reclamações e defendam seus direitos. Faz-se necessária, portanto, a definição de mecanismos reguladores e fiscalizadores eficientes para que a cidadania possa, de modo consequente, exigir qualidade, regularidade e segurança na prestação dos serviços públicos.

Em que pese (ou até mesmo em função da) atual falta de disciplina sobre a matéria, é fundamental analisar as alternativas, os mecanismos e o *modus operandi* dos agentes responsáveis pela defesa de um serviço público adequado, com o intuito de contribuir para o incremento nas políticas públicas relacionadas à defesa dos usuários dos serviços públicos, exposição a que se dedicam os próximos capítulos desse estudo.

## **2.2 Defesa do serviço público adequado: agentes, instituições e procedimentos**

O presente capítulo tem por objetivo trazer informações acerca das instituições que, no atual contexto, teriam legitimidade para agir na defesa do serviço público adequado, bem

---

<sup>8</sup> Projetos de Lei: n. 674/1999, n. 1165/2001, n. 6953/2002, n. 1397/2003, n. 4907/2005, n. 5.600/2005, n. 6929/2006, n. 6861/2010 e n. 679/2011.



como discorrer acerca das possibilidades e mecanismos de atuação e suas possíveis perspectivas de aperfeiçoamento.

No capítulo anterior tratou-se de estabelecer conceitualmente quem é o sujeito de direitos nessa relação trilateral que envolve poder concedente, concessionária e usuário do serviço público e definir o rol de direitos de que dispõe, com especial ênfase ao direito à prestação de um serviço público adequado.

É importante frisar que, ao estabelecer uma relação entre a prestação do serviço e a concretização de direitos fundamentais e da dignidade humana (integrante do princípio da universalização que compõe o serviço adequado), não se pode limitar tão-somente à implementação legislativa e prática do serviço pelo Estado. A eficácia desses direitos fundamentais constitucionalmente garantidos dependem também de aspectos como organização dos serviços, racionalidade, transparência e eficiência na aplicação dos recursos, em síntese, envolve o controle estatal e social dos serviços públicos prestados, por meio do direito à participação na implementação do serviço e na sua fiscalização pela sociedade (PEREIRA, 2008, p. 306).

E é nesse contexto que o presente estudo pretende verificar como atuam as instituições legitimadas a agir na defesa dos usuários e de um serviço público adequado, com base nas suas competências, instrumentos protetivos e nas perspectivas de conjugação de esforços para bem desempenhar o necessário e eficiente controle sobre essa prestação estatal.

### **2.2.1 Agências reguladoras**

São comuns as afirmações de que as agências reguladoras são um novo instituto no Direito Administrativo brasileiro, surgidas a partir da década de noventa, associadas ao movimento de desestatização verificado no Brasil nesse período.

Segundo Aragão (2009, p. 263-265), tais conclusões não podem ser consideradas absolutamente verdadeiras, pois várias entidades reguladoras já haviam sido criadas no Brasil antes da implementação do Programa Nacional de Desestatização – PND, tais como o Banco Central do Brasil – BACEN, o Conselho Monetário Nacional – CMN e a Comissão de Valores Mobiliário – CVM, todavia, nenhum desses órgãos tinha um perfil de independência com relação do Poder Executivo como ocorreu com as mais recentes agências reguladoras criadas por lei (a partir da década de noventa).

Não cabe neste trabalho pormenorizar a natureza jurídica, a constituição, todas as finalidades e atribuições das agências reguladoras – por si só um tema polêmico – entretanto, é necessário apresentar um conceito sobre essas entidades, as quais podem desempenhar um

relevante papel no processo de participação dos usuários nas decisões que envolvem concessões do serviço público.

Aragão (2009, p. 275), conceitua agências reguladoras como sendo

autarquias em regime especial, dotadas de considerável autonomia frente à Administração centralizada, incumbidas do exercício de funções regulatórias e dirigidas por colegiado cujos membros são nomeados por prazo determinado pelo Presidente da República, após prévia aprovação pelo Senado Federal, vedada a exoneração *ad nutum*.

Wald (2004, p. 222) traz uma relação finalística das agências com a defesa do interesse público, ao afirmar que

a agência reguladora é um órgão da sociedade, representando interesse geral, sendo um intermediário entre o mercado e o Estado, considerando-se que a defesa deste não deve ser monopólio estatal, mas que a sociedade pode criar outros órgãos para que também exerçam essa função.

A Lei n. 9.986/2000, denominada “Lei das Agências Reguladoras” trouxe diversas disposições acerca da organização e da gestão de recursos humanos destas entidades, mas não constam menções às suas atividades e competências, que são descritas nas leis que criaram especificamente cada agência no plano federal.

Com relação à participação dos usuários na fiscalização da prestação de serviços públicos, a Lei n. 9.074/1995, que trata de normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões, no seu art. 33, prevê que em cada modalidade de serviço público, o regulamento determinará que o poder concedente estabeleça a forma de participação dos usuários na fiscalização e torne disponível ao público, periodicamente, relatório sobre os serviços prestados.

Assim, observa-se que não há uma definição clara acerca dos procedimentos para a participação do usuário na fiscalização dos serviços públicos executados, é o marco regulatório de cada tipo de serviço (comunicação, saúde, transporte, energia, por exemplo) que estabelece como se dará na prática essa atuação cidadã.

Assim, a Lei n. 9.472/1997, que dispõe sobre a regulação na área de telecomunicações, no seu art. 19, inciso XVIII, atribui como uma das competências da referida agência reprimir infrações dos direitos dos usuários; no seu art. 34, estabelece a participação no Conselho Consultivo da agência a entidades representativas dos usuários e a entidades representativas da sociedade; e o art. 45 prevê a figura de um ouvidor, nomeado pelo Presidente da República para mandato de dois anos, admitida uma recondução.

A Lei n. 9478/1997, que instituiu a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, no seu art. 19, prevê audiências públicas antecedentes às iniciativas de projetos de lei ou de alteração de normas administrativas que impliquem

afetação de direito dos agentes econômicos ou de consumidores e usuários de bens e serviços das indústrias de petróleo, de gás natural ou de biocombustíveis.

O art. 4º, inciso XXXVI, da Lei n. 9.961/2000, prevê que compete à Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, “articular-se com os órgãos de defesa do consumidor visando a eficácia da proteção e defesa do consumidor de serviços privados de assistência à saúde”.

A Lei 10233/2001, no seu art. 68, também estabelece que

as iniciativas de projetos de lei, alterações de normas administrativas e decisões da Diretoria para resolução de pendências que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte serão precedidas de audiência pública.

São alguns exemplos de como o marco regulatório disciplinou de formas diversas a participação do usuário no processo decisório e de fiscalização dos serviços públicos concedidos, o que reflete consonância com o novo paradigma do Direito Administrativo participativo do qual se discorreu no primeiro capítulo, afinado com a ideia de que é o usuário a figura central, o que justifica não só a prestação de um determinado serviço público, mas todo o aparelhamento estatal, razão pela qual é fundamental que haja um diálogo direto e uma participação realmente ativa dos cidadãos nos atos da Administração Pública.

É importante ter em mente que a proteção dos usuários certamente constitui um dos interesses das agências reguladoras, mas que elas também resguardam interesses de outros agentes envolvidos no processo de concessão de um serviço público. Sua função essencial seria estabelecer uma harmonia participativa entre os diversos interesses envolvidos, utilizando-se de diversos meios, alguns inovadores, como as audiências públicas (CASSAGNE, 1993, p. 488-489 apud ARAGÃO, 2009, p. 293).

### **2.2.2 Associações de usuários de serviços públicos**

De acordo com o Código Civil, em seu artigo 53, as associações são pessoas jurídicas constituídas pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos. Não há, entre os associados, direitos e obrigações recíprocos, mas sim entre os associados e a associação.

Paes (2006, p. 62) assinala que a associação congrega serviços, atividades e conhecimentos em prol de um mesmo ideal, objetivando a consecução de determinado fim, com ou sem capital e sem intuítos lucrativos. Em síntese, o autor conceitua associação como sendo uma modalidade de agrupamento dotada de personalidade jurídica, sendo pessoa jurídica de direito privado voltada à realização de interesses dos seus associados ou de uma finalidade de interesse social, cuja existência legal surge com a inscrição de seu estatuto no

registro competente, desde que satisfeitos os requisitos legais, que ela tenha objetivo lícito e esteja regularmente organizada.

O ato constitutivo da associação consiste num conjunto de cláusulas contratuais vinculantes, ligando seus fundadores e os novos associados, que, ao nela ingressarem, deverão submeter-se às suas disposições.

A elaboração do estatuto é momento que requer uma atenção e dedicação especial dos fundadores/instituidores da entidade, pois nele estará prevista a vontade, os anseios, os objetivos dos seus integrantes e a esta norma e sua regulamentação todos os membros ou associados deverão aderir (PAES, 2006, p. 155).

De acordo com o artigo 54 do Código Civil, o ato constitutivo de uma associação deverá conter:

- Art. 54. Sob pena de nulidade, o estatuto das associações conterà:
- I – a denominação, os fins e a sede da associação;
  - II – os requisitos para a admissão, demissão e exclusão dos associados;
  - III – os direitos e deveres dos associados;
  - IV – as fontes de recursos para sua manutenção;
  - V – o modo de constituição e de funcionamento dos órgãos deliberativos;
  - VI – as condições para a alteração das disposições estatutárias e para a dissolução;
  - VII – a forma de gestão administrativa e de aprovação das respectivas contas.

Paes (2006, p. 63) acrescenta ainda os seguintes requisitos ao ato constitutivo da associação: a representação ativa e passiva da sociedade em juízo e fora dele; a responsabilidade subsidiária dos associados pelas obrigações assumidas pela associação; o destino do patrimônio social, no caso de dissolução. Ou seja, a associação deverá ser constituída por escrito, mediante a redação de um estatuto, lançado no registro geral (art. 45 do Código Civil), contendo declaração unânime de vontade dos associados de se reunirem para formar uma coletividade.

Na administração de uma associação há, em regra, a presença de pelo menos três órgãos: a Assembleia Geral, órgão deliberativo responsável pelas deliberações mestras da entidade; a Diretoria Administrativa, responsável pela administração executiva da entidade, e o Conselho Fiscal, responsável pelo controle das contas da associação. Pode haver um quarto órgão, denominado de Conselho Deliberativo, que é colegiado detentor de funções deliberativas, cujos integrantes são escolhidos pela Assembleia Geral. Permite-se a criação de outros órgãos auxiliares, como os Conselhos técnico, científico, etc., cujo objetivo é auxiliar o exercício da atividade e, ou, a administração.

O art. 5º, inciso XXI, da Constituição Federal prevê a legitimidade das entidades associativas, quando expressamente autorizadas, para representar seus filiados judicial e extrajudicialmente.

No mesmo artigo, no seu inciso LXX, letra “b”, a Constituição trata do mandado de segurança coletivo, instrumento que pode ser impetrado por “organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados”.

Trazendo as disposições da Carta Magna às associações representativas dos usuários dos serviços públicos, verifica-se a possibilidade do ingresso de medidas tanto no plano judicial como administrativo para defesa de um serviço público adequado. Todavia, conforme interpretação do texto constitucional ao prescrever que associações devem estar “expressamente autorizadas”, tal legitimidade ativa pressupõe a pertinência temática, ou seja, uma previsão estatutária específica que defina como objeto a defesa dos usuários de serviço público.

Cabe às associações a defesa dos interesses privativos de seus membros, ainda que eventualmente conflitem com os de outros usuários. O que não é possível, em regra, seria uma associação defender interesses de uma parte dos seus integrantes em contradição com os interesses de uma outra parcela de associados, exceto se disposições estatutárias permitirem, por votação em regime de maioria, tal possibilidade.

Dentre os agentes passíveis de atuar na defesa dos usuários e de um serviço público de qualidade, são as associações as entidades que detêm maior proximidade com o cidadão. Além disso, são organizações exclusivamente constituídas para atuar em prol dos usuários-associados – diversamente das demais entidades tratadas neste capítulo, que detêm um amplo rol de atribuições.

Tais características refletem a importância das associações de usuários como instrumentos de defesa da prestação adequada do serviço público, mas, sobretudo, elas são fundamentais no processo de fomento à participação dos usuários nas discussões sobre as políticas públicas voltadas à prestação de serviços públicos, nas audiências propostas para discutir com a sociedade a implementação de concessões, no processo de *feedback* ao Poder concedente sobre o andamento da execução do serviço concedido e, ainda, nos mecanismos de controle.

### 2.2.3 Ministério Público

O art. 129, inciso III, da Constituição Federal define como funções institucionais do Ministério Público “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”.

Nesse contexto, já se verifica uma primeira alusão à possibilidade de o Ministério Público atuar em defesa dos usuários dos serviços públicos, nas hipóteses que envolvam interesses coletivos e difusos<sup>9</sup>.

No plano infraconstitucional, o Código de Defesa do Consumidor estabeleceu a legitimidade do Ministério Público para atuar na defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos<sup>10</sup>.

Resta saber se a alusão a “consumidor” e não a “usuário” nas normas do referido código induz a alguma restrição quanto à legitimação do Ministério Público para propor ações na defesa dos usuários dos serviços públicos, com base no referido código.

Pereira (2008, pp. 424-425), ao citar diversos dispositivos do Código de Defesa do Consumidor que trazem referências a serviços públicos e defesa de seus usuários (art. 4º, inciso VII; art. 6º, inciso X; art. 22, *caput* e parágrafo único, e art. 83), conclui que “independentemente da impossibilidade teórica de equiparação entre consumidor e usuário, o sistema positivo do CDC incorpora dentre os direitos protegidos pelo seu texto os relativos ao usuário de serviço público”.

A Lei 7.347/85, no seu art. 1º, inciso II, prevê a possibilidade de ação civil pública em face de danos morais e patrimoniais causados ao *consumidor*, todavia, o parágrafo único do mesmo artigo assinala que

Não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou

---

<sup>9</sup> O STF, no julgamento do RE 163.231, trouxe claras definições acerca dos direitos coletivos e difusos, ao afirmar a legitimidade do Ministério Público para propor ação civil pública em face de mensalidades escolares abusivas ou ilegais, nos seguintes termos: [...] “Interesses difusos são aqueles que abrangem número indeterminado de pessoas unidas pelas mesmas circunstâncias de fato e coletivos aqueles pertencentes a grupos, categorias ou classes de pessoas determináveis, ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base. A indeterminidade é a característica fundamental dos interesses difusos e a determinidade a daqueles interesses que envolvem os coletivos. Direitos ou interesses homogêneos são os que têm a mesma origem comum (art. 81, III, da Lei 8.078, de 11-9-1990), constituindo-se em subespécie de direitos coletivos. Quer se afirme interesses coletivos ou particularmente interesses homogêneos, *stricto sensu*, ambos estão cingidos a uma mesma base jurídica, sendo coletivos, explicitamente dizendo, porque são relativos a grupos, categorias ou classes de pessoas, que conquanto digam respeito às pessoas isoladamente, não se classificam como direitos individuais para o fim de ser vedada a sua defesa em ação civil pública, porque sua concepção finalística destina-se à proteção desses grupos, categorias ou classe de pessoas” [...] (Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 26-2-1997, Plenário, DJ de 29-6-2001).

<sup>10</sup> Arts. 81 e 82 da Lei n. 8.078/1990.

outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados.

Dessa forma, conjugando o entendimento de que o Ministério Público tem legitimidade para propor ações em defesa do *usuário* do serviço público, nos termos do Código de Defesa do Consumidor, com as disposições da Lei n. 7.347/85, pode-se concluir que tal legitimidade também se estende para a propositura de ação civil pública, todavia, há que se considerar as restrições relacionadas ao mérito da ação que impedem sua propositura quando envolvam cobrança de tarifas ou taxas a usuários que possam ser individualmente considerados.

O Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento de que há legitimidade do Ministério Público para propor ação civil pública na defesa de interesses individuais homogêneos apenas quando se tratar de uma relação de consumo, o que exclui as demandas que envolvam interesses de contribuintes, pois não se amoldam ao conceito de interesses sociais e individuais indisponíveis.

Nesse sentido, o julgamento proferido no Recurso Extraordinário 213.631, cuja ementa assim dispõe:

Ministério Público. Ação civil pública. Taxa de iluminação pública do município de Rio Novo-MG. Exigibilidade impugnada por meio de ação pública, sob alegação de inconstitucionalidade. Acórdão que concluiu pelo seu não cabimento, sob invocação dos arts. 102, I, *a*, e 125, § 2º, da Constituição. Ausência de legitimação do Ministério Público para ações da espécie, por não configurada, no caso, a hipótese de interesses difusos, como tais considerados os pertencentes concomitantemente a todos e a cada um dos membros da sociedade, como um bem não individualizável ou divisível, mas, ao revés, interesses de grupo ou classe de pessoas, sujeitos passivos de uma exigência tributária cuja impugnação, por isso, só pode ser promovida por eles próprios, de forma individual ou coletiva. (RE 213.631, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 9-12-1999, Plenário, DJ de 7-4-2000).

E seguindo a mesma linha de orientação:

A ação civil pública presta-se a defesa de direitos individuais homogêneos, legitimado o Ministério Público para aforá-la, quando os titulares daqueles interesses ou direitos estiverem na situação ou na condição de consumidores, ou quando houver uma relação de consumo. Lei 7.374/1985, art. 1º, II, e art. 21, com a redação do art. 117 da Lei 8.078/1990 (Código do Consumidor); Lei 8.625, de 1993, art. 25. Certos direitos individuais homogêneos podem ser classificados como interesses ou direitos coletivos, ou identificar-se com interesses sociais e individuais indisponíveis. Nesses casos, a ação civil pública presta-se a defesa dos mesmos, legitimado o Ministério Público para a causa. CF, art. 127, *caput*, e art. 129, III. O Ministério Público não tem legitimidade para aforar ação civil pública para o fim de impugnar a cobrança e pleitear a restituição de imposto – no caso o IPTU – pago indevidamente, nem essa ação seria cabível, dado que, tratando-se de tributos, não há, entre o sujeito ativo (Poder Público) e o sujeito passivo (contribuinte) uma relação de consumo (Lei 7.374/1985, art. 1º, II, art. 21, redação do art. 117 da Lei

8.078/1990 (Código do Consumidor); Lei 8.625/1993, art. 25, IV; CF, art. 129, III), nem seria possível identificar o direito do contribuinte com 'interesses sociais e individuais indisponíveis'. (CF, art. 127, *caput*). (RE 195.056, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 9-12-1999, Plenário, *DJ* de 30-5-2003.) No mesmo sentido: RE 604.481-AgR, rel. min. Rosa Weber, julgamento em 16-10-2012, Primeira Turma, *DJE* de 9-11-2012; AI 613.465-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 18-5-2010, Primeira Turma, *DJE* de 4-6-2010; AI 327.013-AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 6-4-2010, Segunda Turma, *DJE* de 30-4-2010; AI 618.240-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 1º-4-2008, Segunda Turma, *DJE* de 18-4-2008; RE 559.985-AgR, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 4-12-2007, Segunda Turma, *DJE* de 1º-2-2008.

O Superior Tribunal de Justiça segue a mesma trilha, concluindo que não há legitimidade do Ministério Público para propor ação civil pública nas hipóteses pretensão de natureza tributária em defesa dos contribuintes<sup>11</sup>.

Em outros julgados é possível verificar que a Suprema Corte, ao ponderar sobre a relevância da matéria, admitiu a legitimidade do Ministério Público para propor ações civil públicas que envolviam demandas acerca de cláusulas em contratos de financiamento firmados no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação e preços de passagens de transporte coletivo. Veja-se:

Legitimidade para a causa. Ativa. Caracterização. Ministério Público. Ação civil pública. Demanda sobre contratos de financiamento firmados no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Tutela de direitos ou interesses individuais homogêneos. Matéria de alto relevo social. Pertinência ao perfil institucional do Ministério Público. Inteligência dos arts. 127 e 129, III e IX, da CF. Precedentes. O Ministério Público tem legitimação para ação civil pública em tutela de interesses individuais homogêneos dotados de alto relevo social, como os de mutuários em contratos de financiamento pelo SFH. (RE 470.135-AgR-ED, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 22-5-2007, Segunda Turma, *DJ* de 29-6-2007.) No mesmo sentido: AI 637.853-AgR, rel. min. Joaquim Barbosa, julgamento em 28-8-2012, Segunda Turma, *DJE* de 17-9-2012.

O Ministério Público é parte legítima para propor ação civil pública voltada a infirmar preço de passagem em transporte coletivo. (RE 379.495, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 11-10-2005, Primeira Turma, *DJ* de 20-4-2006.) No mesmo sentido: RE 228.177, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 17-11-2009, Segunda Turma, *DJE* de 5-3-2010.

E no julgamento do Recurso Extraordinário 576.155/DF<sup>12</sup>, o Supremo Tribunal Federal também entendeu como legítima a ação civil pública interposta pelo Ministério

---

<sup>11</sup> Como exemplos, as decisões proferidas nos seguintes processos: REsp 997614-RS REsp 903256-MG, REsp 709738-SC, REsp 475100-SP. Esses julgados envolviam ações civis públicas interpostas pelo MP para anular a cobranças das taxas denominadas “TIP” (taxa de iluminação pública).



Público para anular Termo de Acordo de Regime Especial – TARE, que beneficiava uma determinada empresa no Distrito Federal, por alcançar direitos metaindividuais, na medida em que o ajuste poderia ser lesivo ao patrimônio público.

De um lado, a legitimidade do Ministério Público para propor ação civil pública é claramente disposta de forma a excluir a defesa de direitos individualmente considerados (divisíveis). Entretanto, haverá hipóteses – em se tratando de execução de serviços públicos – em que seria difícil identificar se o direito é meramente individual ou se há aspectos que poderiam apontar para uma abrangência maior, envolvendo interesses homogêneos, difusos ou coletivos.

A solução desse tipo de controvérsia poderia se dar mediante a seguinte análise: ao se tratar de alguma demanda envolvendo a cobrança da taxa em função da prestação de um determinado serviço público, se a questão envolve aspectos exclusivamente tributários, como, por exemplo, a anterioridade ou o cumprimento de requisitos previstos legalmente para a sua cobrança, não haveria, *prima facie*, legitimidade do Ministério Público para propor a ação civil pública, pois os interesses, nesse caso, não são difusos ou coletivos, mas ao contrário, plenamente individualizados, divisíveis. Mas se a questão de fundo envolve aspectos relacionados com falhas na prestação do serviço, com o não cumprimento de normas e condições que envolvem o regime jurídico da concessão, ainda que se discuta o pagamento da taxa ou tarifa ou preço, pode-se verificar aí a existência de interesses coletivos ou difusos a amparar a legitimidade extraordinária para o Ministério Público atuar, na forma do art. 82 do Código de Defesa do Consumidor.

É importante ressaltar também que pode ocorrer hipóteses em que os interesses dos usuários dos serviços públicos são antagônicos, ou mesmo que possa haver interesses conflitantes entre as várias classes de usuários já tratadas no capítulo anterior (usuários hipotéticos, potenciais, efetivos). Nesses casos, o Ministério Público, na qualidade de defensor dos interesses da coletividade, não estaria, em regra, legitimado a agir em favor de alguns em detrimento a outros. Todavia, seria possível que houvesse uma ponderação de interesses que justificasse a atuação do Ministério Público em defesa de uma parcela específica da sociedade, em benefício de uma determinada categoria (GUIMARÃES, 2008, p. 431).

---

<sup>12</sup> Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=618222>. Acesso em: 5 jun 2013.

#### 2.2.4 Tribunais de Contas

O art. 71 da Constituição Federal trata do Tribunal de Contas da União como órgão auxiliar do Congresso Nacional no exercício do controle externo das receitas e despesas e da execução orçamentária, definindo, nos seus incisos I a XI, as atribuições e competências que lhe são afetas para o desempenho dessa função.

A natureza jurídica dos Tribunais de Contas por si só já seria tema de todo um estudo específico – o que refoge ao objeto do presente trabalho – entretanto, é importante mencionar que, apesar da forma como foi referido no texto constitucional, o TCU não é subordinado ao Congresso Nacional, tampouco atua como delegado do Poder Legislativo, conclusões que se aplicam aos Tribunais de Contas dos Estados, por força do princípio da simetria.

Decomain (2006, p. 63) com muita propriedade sintetiza essa autonomia dos Conselhos de Contas com as seguintes palavras:

De tudo se conclui que os Tribunais ou Conselhos de Contas são órgãos autônomos, de estatura constitucional e com funções próprias, não integrando a estrutura do Poder Legislativo, quer do Judiciário, e muito menos a do Poder Executivo. São dotados de inteira autonomia no desempenho das tarefas que a Constituição lhes confere, não podendo sofrer ingerências de quaisquer outros órgãos ou agentes públicos, no respectivo exercício. Suas decisões podem eventualmente ser anuladas ou modificadas pelo Poder Judiciário, segundo considerações a serem tecidas em item posterior. Todavia, não significa que, por ocasião do exercício de suas funções, possa qualquer outro Poder ou órgão estatal interferir nas atividades do Tribunal de Contas. A nenhum outro Poder ou órgão é lícito dizer-lhe como se deve posicionar, no exercício das suas tarefas constitucionais. Cabe-lhe nisso ampla autonomia, restando infenso a interferências externas.

A Constituição do Estado de Santa Catarina prevê, no seu art. 59, as competências do Tribunal de Contas estadual.

Segundo dispõe o art. 1º, § 2º, da Lei Complementar nº 202/2000, cabe ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, no julgamento de contas e na fiscalização que lhe compete, decidir “sobre a legalidade, a legitimidade, a eficiência e a economicidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes, bem como sobre a aplicação de subvenções e a renúncia de receitas”.

Considerando a fiscalização do TCE no que tange às concessões de serviços públicos (ato de gestão) e de acordo com o referido dispositivo legal, sob o aspecto da legalidade, a Lei 9.897/95 fornece alguns subsídios para que se possa aferir se existe ou não irregularidades em um determinado edital e/ou contrato firmado com o Poder Público.

A legitimidade transcende à legalidade, ao exigir a efetivação do bem e da Justiça. (FERNANDES, 2005, p. 749).

A eficiência impõe aos agentes públicos a persecução do bem comum com qualidade, primando pela melhor utilização possível dos recursos públicos, evitando desperdícios e garantindo uma maior rentabilidade social (MORAES, 2006, p. 90).

Por fim, no que concerne à economicidade, os Tribunais de Contas aferem a relação entre o custo da medida e o benefício coletivo, que não está adstrita à aferição do menor custo ou, isoladamente, do maior benefício, mas sim à maximização da relação custo/benefício (FERNANDES, 2005, pp. 749/750). Nesse contexto, importa verificar, por exemplo, se uma determinada concessão de serviço público está cumprindo com o objetivo primordial que é a adequada prestação do serviço; não basta comprovar que, uma vez concedido, o custo da prestação para o Estado seria menor, é importante fazer uma avaliação envolvendo valores e qualidade, para se aferir se é efetivamente vantajosa ou não a concessão.

Portanto, sob todos os aspectos que envolvem a atividade fiscalizatória do Tribunal de Contas, há que se observar quando do lançamento de editais para concessão de um determinado serviço público – mediante uma análise prévia – assim como durante a implementação da concessão – por meio de auditorias *in loco* –, se as regras impostas pela Lei n. 8987/1995, pelos eventuais regulamentos e pelas previsões contratuais estão sendo de fato cumpridas. E mais, se, além da legalidade, os critérios legitimidade, eficiência e economicidade também estão sendo contemplados na concessão em análise.

A fiscalização periódica efetivada pelos Tribunais de Contas acerca da realização de obras, dos pagamentos e, sobretudo, de eventuais reajustes contratuais, são imprescindíveis para que se possa garantir o bom andamento da concessão, especialmente sob o aspecto das garantias legais, regulamentares e contratuais que visam a implementação de um serviço público adequado, atendendo às expectativas dos usuários.

E nesse contexto, é imprescindível também a atuação preventiva das Cortes de Contas quando da análise dos editais de licitação vinculados a concessões, pois, ao determinar a tempo (e antes da execução) a adequação de projetos, planilhas e disposições contratuais às normas que regem a matéria, evita-se adequações posteriores que possam gerar inclusive incremento remuneratório à concessionária, prevenindo, dessa forma, o desperdício dos recursos públicos.

Atualmente no âmbito do Tribunal de Contas de Santa Catarina, os procedimentos para exame de editais relativos a licitações para concessões e permissões de que tratam a Lei Federal nº 8.987/1995 são previstos na Instrução Normativa TC-05/2008<sup>13</sup>, que é uma importante ferramenta de controle prévio, a qual, entre outras disposições, prevê:

- a) a obrigatoriedade e os titulares dos órgãos e entidades da Administração Pública do Estado e dos Municípios informar ao Tribunal de Contas os dados sobre os editais lançados;
- b) em caso de urgência, havendo fundada ameaça de grave lesão ao erário ou a direito dos licitantes, bem como para assegurar a eficácia da decisão de mérito, mediante requerimento fundamentado do órgão de controle, ou por iniciativa própria, o Relator, sem a prévia manifestação do fiscalizado, interessado, ou do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, pode determinar à autoridade competente a sustação do procedimento licitatório até manifestação ulterior que revogue a medida *ex officio*, ou até a deliberação pelo Tribunal Pleno;
- c) após a tramitação regular do processo, com a manifestação do poder concedente, caso persistam irregularidades, poderá o Tribunal determinar a anulação da licitação;
- d) o monitoramento do cumprimento de eventuais determinações do Tribunal de Contas pelo poder concedente;
- e) instrução processual no prazo de trinta dias.

Como se pode observar das disposições da referida norma, ela é um instrumento fundamental para concretizar a fiscalização prévia dos editais para concessões e permissões, a qual prevê uma atuação célere do Tribunal de Contas que, ao atuar nessa fase do procedimento licitatório, antes da assinatura do contrato, permite uma efetividade maior na sua atuação, prevenindo futuros problemas que possam vir a comprometer o bom andamento da concessão.

Nesse contexto, trago uma recente decisão<sup>14</sup> proferida pelo TCE/SC que, ao analisar o Edital de Concorrência Pública n. 17/2012, para concessão da prestação e exploração de serviços públicos de transporte coletivo urbano de passageiros no município de Lages, apontou em uma análise prévia diversas irregularidades que poderiam comprometer gravemente os serviços prestados.

Pode-se concluir, portanto, que o Tribunal de Contas de Santa Catarina possui ferramentas (normas, procedimentos, quadro técnico) bem definidas e eficazes para realizar esse controle prévio acerca das concessões do serviço público, resta saber como é a relação entre esse órgão de controle e o usuário – foco do presente estudo – para que se possa aferir

---

<sup>13</sup> Disponível na íntegra em: [http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/instrucao\\_normativa\\_n\\_05-2008\\_consolidada.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/instrucao_normativa_n_05-2008_consolidada.pdf). Acesso em: 27 maio 2013.

<sup>14</sup> Processo ELC 12/00460917, Decisão n. 0731/2013, data da sessão: 8.4.2013, Relator Gerson dos Santos Sicca.

como se dá na prática a atuação do referido órgão para a defesa de um serviço público adequado, o que será objeto detalhado do próximo capítulo.

A Constituição Federal prevê, no seu art. 74, § 2º, que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

A mesma norma se aplica por extensão aos Tribunais de Contas dos Estados, conforme disposição do art. 75 da Carta Magna.

Nesse contexto, o art. 1º, inciso XVI, diz que compete ao Tribunal de Contas de Santa Catarina “decidir sobre denúncia que lhe seja encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, e representação, na forma prevista nesta Lei”.

A Resolução TC-06/2001 (Regimento Interno do TCE/SC) nos seus arts. 95 a 102, regulamenta a apresentação de denúncias e de representações perante o Tribunal de Contas e estabelece alguns requisitos indispensáveis ao seu conhecimento, como, por exemplo, ser a matéria da competência do Tribunal e o responsável estar sujeito à sua jurisdição, linguagem clara e objetiva, apresentação de indícios de provas, qualificação completa do denunciante (o que impede a apresentação de denúncias anônimas) e legitimidade específica para os casos de representações (oriundas de órgãos e agentes públicos nominados no art. 101 da referida resolução).

Outra ferramenta importante como meio de comunicação de irregularidades pelos cidadãos ao TCE/SC é a ouvidoria, instaurada na página do Tribunal na internet (<http://www.tce.sc.gov.br/web/servicos/ouvidoria>), cujas informações podem, inclusive, ser prestadas sem identificação do comunicante, o que pode facilitar a iniciativa do cidadão.

As denúncias e a ouvidoria são, assim, importantes instrumentos de acesso do usuário do serviço público, para comunicar eventuais irregularidades na prestação do serviço público concedido ao Tribunal de Contas para que este possa atuar mediante auditorias específicas e *in loco*.

Se há efetiva participação dos usuários nesses meios de comunicação, como se dá o andamento das denúncias formuladas, qual a metodologia utilizada para auditar os serviços concedidos e quais os resultados obtidos são alguns dos aspectos a serem abordados no estudo de caso registrado no próximo capítulo.

### 2.2.5 Ministério Público de Contas

O Ministério Público de Contas é uma instituição com acento constitucional (art. 130 da CF) e, segundo dispõe o art. 108, inciso I, da Lei Complementar nº 202/2000, cabe ao Ministério Público de Contas de Santa Catarina “promover a defesa da ordem jurídica”.

Durante muito tempo houve dúvidas acerca de como deveria se estruturar esse Ministério Público. Em muitos Estados da Federação, os cargos de Procuradores junto aos Tribunais de Contas foram ocupados por membros do *parquet* estadual, por se entender que o Ministério Público de Contas seria parte integrante do Ministério Público Estadual.

Entretanto, ao apreciar diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade sobre essa matéria, o STF<sup>15</sup> firmou o entendimento de que o Ministério Público que atua junto aos Tribunais de Contas é o que ele denominou de “Ministério Público Especial”, para ressaltar que, apesar de os seus representantes terem os mesmos direitos, vedações e formas de investidura, estes não integram a estrutura do Ministério Público Estadual, tampouco do Ministério Público Federal. Ou seja, é um Ministério Público à parte, é um órgão estatal com “identidade e fisionomia próprios”.

Sobre o tema, a ementa do julgamento da ADI 2.884, DJ de 20/05/05 é cristalina:

O Ministério Público especial junto aos Tribunais de Contas — que configura uma indiscutível realidade constitucional — qualifica-se como órgão estatal dotado de identidade e de fisionomia próprias que o tornam inconfundível e inassimilável à instituição do Ministério Público comum da União e dos Estados-membros. Não se reveste de legitimidade constitucional a participação do Ministério Público comum perante os Tribunais de Contas dos Estados, pois essa participação e atuação acham-se constitucionalmente reservadas aos membros integrantes do Ministério Público especial, a que se refere à própria Lei Fundamental da República (art. 130). O preceito consubstanciado no art. 130 da Constituição reflete uma solução de compromisso adotada pelo legislador constituinte brasileiro, que preferiu não outorgar, ao Ministério Público comum, as funções de atuação perante os Tribunais de Contas, optando, ao contrário, por atribuir esse relevante encargo a agentes estatais qualificados, deferindo-lhes um *status* jurídico especial e ensejando-lhes, com o reconhecimento das já mencionadas

---

<sup>15</sup> Desde o início da década de 90, foram várias as demandas envolvendo o Ministério Público de Contas no Supremo Tribunal Federal, sobretudo envolvendo a forma de composição e a autonomia administrativa e financeira. Em todas as decisões emanadas da Suprema Corte, restou consagrado que o MP de contas é um órgão autônomo e desvinculado do MP dos Estados, que a sua composição deve ser própria, formada por Procuradores que prestaram concurso público específico para esse cargo e que é um órgão inserido na “intimidade estrutural dos Tribunais de Contas”, com autonomia institucional, porém, não dotados de autonomia administrativa e orçamentária. Nesse sentido, as decisões exaradas nas seguintes Ações Diretas de Inconstitucionalidade: ADI 263-RO, ADI 789-DF, ADI 1545-SE, ADI 160-TO, ADI 1858-GO, ADI 1791-PE, ADI 2068-MG, ADI 2378-GO, ADI 2884-RJ, ADI 3192-ES, ADI 3160-CE, ADI 3315-CE, ADI 328-SC e ADI 3307-MT.

garantias de ordem subjetiva, a possibilidade de atuação funcional exclusiva e independente perante as Cortes de Contas.

Convém esclarecer que este Ministério Público também não é parte integrante dos Tribunais de Contas, ou seja, não é um órgão técnico dos TCEs, mas uma entidade com atuação funcional própria e independente perante esses Tribunais, com quadro de Procuradores ingressos após a realização de concurso específico para esse cargo.

As atribuições do Ministério Público de Contas em Santa Catarina estão inseridas na Lei Orgânica do Tribunal de Contas (Lei Complementar n. 202/2000), especialmente no seu art. 108, que assim prevê:

Art. 108. Compete ao Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução, além de outras estabelecidas no Regimento Interno, as seguintes atribuições:

I — promover a defesa da ordem jurídica requerendo, perante o Tribunal de Contas do Estado, as medidas de interesse da Justiça, da Administração e do Erário;

II — comparecer às sessões do Tribunal e dizer do direito, verbalmente ou por escrito, em todos os processos sujeitos à deliberação do Tribunal, exceto os relativos à matéria administrativa do Tribunal, sendo obrigatória a sua manifestação por escrito nos processos de prestação e tomada de contas e nos concernentes à fiscalização de atos e contratos e de apreciação dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões;

III — promover, junto à Procuradoria-Geral do Estado ou, conforme o caso, perante os dirigentes das entidades jurisdicionadas do Tribunal, no prazo de sessenta dias contados da data do recebimento da documentação respectiva, as medidas previstas no art. 43, inciso II e art. 75 desta Lei, remetendo-lhes as peças processuais, com as orientações necessárias; e

IV — interpor os recursos permitidos em lei.

[...]

Em outras disposições da mesma lei também se verifica a previsão de outras competências atribuídas ao Ministério Público de Contas em Santa Catarina (arts. 43, 73, 74, 77, 78, 80 e 83).

Na prática, esse Ministério Público atua no âmbito dos Tribunais de Contas, exerce preponderantemente a função de *custos legis*, na defesa da ordem jurídica, dos direitos individuais indisponíveis, e, para tanto, além de se pronunciar em todos os processos submetidos aos Tribunais de Contas, estão ao seu alcance os instrumentos fiscalizatórios de investigação preliminar, termos de ajustamento, recomendações, bem como a propositura de representações e de recursos das decisões proferidas no âmbito das Cortes de Contas.

Pode-se concluir que sua atuação está intimamente vinculada às funções fiscalizatórias dos Tribunais de Contas, contribuindo para a defesa do erário e dos interesses da coletividade, por meio do exercício do controle externo da administração pública.

Bulos (2012, p. 43) afirma que o Ministério Público de Contas é um órgão ao mesmo tempo especial e especializado. Especial porque representa um abrandamento aos princípios da unidade e da indivisibilidade do Ministério Público, uma vez que o art. 130 da Constituição Federal criou um ramo independente do Ministério Público, desvinculado do MP Federal ou dos Estados, e especializado porque poderá, em nome da salvaguarda do interesse público, realizar todas as atribuições correlatas à sua autonomia funcional. E assim conclui o autor:

Seja como for, a leitura contextualizada dos dispositivos constitucionais referentes ao Ministério Público, como um todo, demonstra que o *Parquet* de Contas, a exemplo do Ministério Público comum, é instituição permanente, essencial à função do controle externo da Administração Pública, dotada de autonomia institucional, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Desse modo, o *Parquet* de Contas possui posição institucional *sui generis*, porque é, ao mesmo tempo, um órgão especial e especializado.

Do cotejo entre as atribuições conferidas ao Ministério Público de Contas e o tema em questão, pode-se concluir que cabe aos Procuradores de Contas, no âmbito de sua atuação, zelar pelo cumprimento, por parte dos gestores municipais e estaduais, das normas legais, regulamentares, diretrizes técnicas e contratuais atinentes às concessões; propor representações quando ciente da existência de violações a tais preceitos; proferir manifestações em pareceres propondo, conforme o caso, recomendações, determinações e aplicações de sanções aos gestores em face de possível descumprimento dessas normas; propor medidas cautelares para a sustação de processos licitatórios ou das obras públicas que não estiverem em consonância com as regras previstas no edital de concessão; e interpor recursos em face de eventuais decisões que contrariem propostas ministeriais visando à correção de irregularidades relacionadas com a implementação de concessões.

Pode-se concluir que há um amplo espectro de medidas práticas que podem – e devem – ser implementadas pelo referido órgão ministerial sempre que tiver ciência de irregularidades vinculadas à prestação de algum serviço público.

Esse Ministério Público, ao atuar preponderantemente nos Tribunais de Contas – ressalta-se não exclusivamente, pois há hipóteses em que é possível a atuação em parceria com outros órgãos – pode representar um importante canal de comunicação entre o cidadão-usuário e o órgão fiscalizador, que, se bem explorado, poderá resultar em efetivas ações em prol de um serviço público de qualidade.



É necessário avaliar a relação que este órgão mantém com o cidadão, se existem procedimentos implementados, ouvidoria, projetos, planos de divulgação, para que esse órgão ministerial possa efetivamente representar a sociedade nas atividades que envolvem o controle externo, tema que também será abordado no próximo capítulo.

#### **2.2.1.6 Sinergia entre agentes públicos**

No decorrer deste capítulo tratou-se individualmente dos agentes legitimados para exercer a defesa do usuário e do serviço público de qualidade, das suas competências e dos instrumentos que estariam à disposição para o cumprimento dessas atribuições.

Entretanto, pode-se concluir, a partir das informações assinaladas, que os agentes mencionados, por suas características institucionais, possuem diversas formas de atuação e graus de proximidade com os atores envolvidos nos processos de concessão. Por exemplo, as associações representam uma via diretamente conectada aos usuários, assim como os tribunais de contas possuem um canal de comunicação mais aberto com os gestores públicos (poder concedente). As agências reguladoras representam o papel de intermediárias entre concessionária e poder concedente, e o Ministério Público, como defensor da ordem jurídica, possui prerrogativas de atuação (que não estão presentes nos demais agentes) e deve agir *ex officio* sempre que constatar – por denúncia ou por iniciativa própria – irregularidades vinculadas à prestação do serviço que afete direitos coletivos, difusos e homogêneos.

Em face dessa diversidade, propõe-se neste tópico uma reflexão acerca das possibilidades de atuação conjunta desses agentes, com o intuito de coligar esforços com a pretensão de assegurar a qualidade das prestações estatais que reflete, em síntese, o bom funcionamento do Estado.

Em algumas disposições da Constituição Federal de 1988 pode-se verificar a clara intenção do legislador em atribuir esse status de cooperação entre alguns agentes e órgãos integrantes da estrutura Estatal. Por exemplo, o art. 71 é claro ao mencionar o exercício do controle externo como decorrência de uma relação de cooperação entre Poder Legislativo e Tribunais de Contas e os seus incisos e parágrafos preveem atuações baseadas no dever de cooperação implicitamente disposto na Carta Magna.

Sobre esse tema – dever de cooperação entre agentes públicos – esclarecedoras as palavras de Ringenberg (2001, p. 27), ao estabelecer a sua relação com o princípio constitucional da eficiência, ao aduzir que

O dever de cooperação, então, impõe que sejam destruídas muralhas inúteis entre Poderes e Órgãos, e seus agentes, não raramente encastelados dentro de estritas fronteiras “institucionais” imaginárias, erguidas sobre fundamentos equivocados de

auto-suficiência, empáfia institucional, desconhecimento da verdadeira dimensão do seu *múnus*, ou descompromisso com a idéia geral de bom funcionamento do Estado sob uma perspectiva de adequado custo-benefício para o titular do poder (CF, art. 1º, parágrafo único).

O dever de cuidado então, sob a perspectiva de outro dever que lhe é corolário, o dever da cooperação, impõe, assim, o estabelecimento de sistema de estímulos às interações entre Poderes, Órgãos e seus agentes, e de exploração de sinergias, orientadas para um compromisso geral com o eficiente e eficaz funcionamento de todo o aparelho público.

É certo que nem a Constituição Federal, tampouco a legislação infraconstitucional, seriam capazes de abarcar todas as possibilidades imagináveis de cooperação entre agentes com o intuito de atingir alguma finalidade voltada ao interesse público.

Tais interações, constituídas com a clara finalidade de contribuir para o bom funcionamento das atividades estatais, dispensam normas legais, regimentos internos, acordos, convênios ou qualquer outra formalização explícita. Apesar de ser uma faculdade, à luz do princípio da eficiência, a atuação sinérgica entre agentes públicos em prol de um interesse coletivo e do controle público encontra amparo nas normas e princípios extraídos explícita ou implicitamente do texto constitucional (RINGENBERG, p. 50).

Bousfield (2008, p. 30-31) fala da necessidade de criação de redes intergovernamentais, ou seja, parcerias entre diversos órgãos da Administração Pública, com o objetivo comum de concretização do bem público, por intermédio do que o autor chama de *networks* públicas.

Interessante esse conceito trazido pelo referido autor, ao estabelecer uma clara distinção de outras formas de organizações tradicionais, nos seguintes termos:

As *networks* são distintas de outros esforços organizacionais (mercado, hierarquia) de várias maneiras. Distinguem-se das parcerias ou alianças público-privadas porque não são baseadas em relacionamentos contratuais. São baseadas em trocas e confiam no relacionamento interpessoal. São distintas das organizações tradicionais porque não há hierarquia. Algumas agências ou indivíduos podem certamente ter mais poder do que outros, mas desde que cada membro da *network* represente uma organização independente ou grupo, tal poder não pode ser exercido unilateralmente.

Em que pese a não obrigatoriedade da existência de algum documento formal, a realização de um convênio, acordo, termo de cooperação entre as partes envolvidas em algum objetivo comum traz um caráter de pacto firmado, que, com regras bem explícitas acerca das atribuições de cada parte, e pode ser um importante instrumento para a cobrança de futuros resultados.

Nesse contexto, apresenta-se no anexo deste trabalho uma minuta de termo de cooperação a ser firmado entre os agentes aqui tratados – Departamento de Transportes e Terminais, Tribunal de Contas, Ministério Público e Ministério Público de Contas – com o objetivo de implementar medidas práticas para a defesa de um serviço público de qualidade.

### **3 Procedimentos metodológicos: tipo de pesquisa, etapas, técnicas de coleta de dados, técnicas de análise de dados, limitações.**

O presente estudo divide-se em uma pesquisa bibliográfica inserida nos capítulos anteriores, onde se buscou aparato teórico e documental sobre concessões de serviços públicos, com especial foco no usuário, assim como nos instrumentos, instituições, agentes e procedimentos utilizados na defesa de um serviço público qualitativo.

Nesse segundo momento, trata-se de um estudo de caso observacional, como forma de pesquisa qualitativa, com o intuito de averiguar como se dá a atuação de alguns órgãos públicos (Ministério Público, Ministério Público de Contas, Tribunal de Contas e agência estadual) na defesa da qualidade do serviço público de transporte.

A escolha pela concessão de serviços de transporte público – entre outros serviços concedidos pelo Estado e por municípios de Santa Catarina – ocorreu em virtude da percepção da autora com relação às mais diversas críticas oriundas dos usuários, constantemente veiculadas na imprensa, o que tem servido como argumento, inclusive, para a falta de mobilidade na capital do Estado, pois a precariedade do serviço e o elevado preço das tarifas têm sido apontados como algumas das razões do alto índice de circulação de veículos na cidade.

Além disso, os movimentos populares ocorridos no primeiro semestre de 2014, motivados também pelo acréscimo do valor das tarifas de transportes coletivos no país, aponta para a urgência de uma análise mais aprofundada sobre o tema, sobretudo sob a ótica do usuário desse serviço, dos instrumentos de proteção e da necessidade de avaliar a atuação de algumas entidades nesse contexto, com o intuito de aprimorar a fiscalização e o controle da qualidade do serviço prestado.

O instrumento utilizado para a realização do estudo de caso foram questionários formulados com perguntas visando atingir os seguintes objetos de investigação:

1. identificação da forma de atuação – preventiva e/ou reativa;
2. mecanismos de planejamento, fiscalização e controle;
3. relacionamento com o usuário do serviço, e
4. eventual interação com outras instituições e/ou agentes visando um aprimoramento da atuação de cada entidade envolvida na pesquisa.

A escolha dos seguimentos consultados deu-se em face das atribuições de fiscalização e controle da atividade pública – o que envolve todas as concessões de serviços –,

como Ministérios Públicos, Tribunal de Contas e agência reguladora, assim como em virtude das atribuições próprias relacionadas à defesa do usuário (associação).

A pesquisa inerente ao presente estudo de caso dividiu-se nas seguintes etapas:

1. definição do problema: partiu-se da premissa de que o serviço de transporte público em Santa Catarina não pode ser considerado como ideal, talvez nem mesmo satisfatório e, assim, buscou-se verificar como determinadas instituições agem, dentro de suas competências, para identificar os problemas relacionados à prestação desse serviço, como ocorre sua atuação na solução dos problemas, o seu relacionamento com usuários de transportes coletivos e a eventual interação com outras entidades visando o objetivo comum da prestação de um serviço de qualidade;

2. plano de pesquisa: tratou-se de delimitar as entidades a serem abrangidas pelo estudo de caso e definir o formato da investigação (por meio de questionário padronizado na medida do possível) e a formulação das perguntas com base nos objetivos a serem alcançados;

3. coleta de dados: os questionários foram respondidos diretamente pelos entrevistados por meio de entrevistas pessoais ou foram remetidos posteriormente à pesquisadora por ofício ou correio eletrônico;

4. análise dos dados: a última etapa do estudo de caso consiste em analisar as respostas obtidas e averiguar o desempenho dos órgãos entrevistados sob os seguintes aspectos: planejamento, fiscalização e controle, relacionamento com o usuário e sinergia com outras instituições.

Durante o decorrer do estudo de caso, duas foram as limitações encontradas que determinaram alterações na pesquisa.

A primeira delas deu-se em virtude de a agência reguladora objeto inicial da pesquisa não atuar no âmbito da fiscalização de transportes rodoviários, somente aquaviários, o que limitaria muito o âmbito e o resultado do estudo. Todavia, soube-se que há uma autarquia estadual encarregada somente de fiscalização de transportes rodoviários interestaduais (DETER), razão pela qual a pesquisa foi direcionada àquela entidade.

Por fim, conforme pesquisa realizada na internet<sup>16</sup>, soube-se da existência de uma associação denominada AUTRANSCOL (Associação dos usuários do transporte coletivo em Santa Catarina), que estaria localizada à Rua Tiradentes, 172, sala 3, no centro de Florianópolis, telefone (48) 3225-1049. Todavia, após diversas tentativas de comunicação

---

<sup>16</sup> <http://www.hagah.com.br/sc/florianopolis/local/69748,2,associacao-dos-usuarios-de-transporte-coletivo-de-santa-catarina-autranscol.html>. Acesso em 30 out. 2013.

telefônica, havia sempre uma mensagem da operado informando que o número não existe e no endereço informado não consta a presença da referida associação.

Dessa forma, por desconhecer a existência de qualquer outra associação que abranja usuários de serviços públicos de transporte em Santa Catarina, a pesquisa restou prejudicada com relação a este tipo de organização.

## **4 Estudo de caso: a defesa do usuário de transporte coletivo em Santa Catarina**

### **4.1 Departamento de Transportes e Terminais - DETER**

O Departamento de Transportes e Terminais – DETER é uma autarquia vinculada à Secretaria de Estado da Infra-Estrutura, cujas atribuições estão previstas no art. 93 da Lei Complementar Estadual n. 381/2007, da seguinte forma:

Art. 93. Ao Departamento de Transportes e Terminais - DETER compete:

I - executar a Política Estadual de Transportes de Passageiros e Cargas;

II - elaborar e revisar periodicamente o Plano Estadual de Transportes de Passageiros e Cargas, em consonância com a Política Estadual de Transportes de Passageiros e Cargas;

III - licitar e firmar documentos de delegação de serviços de transporte intermunicipal de passageiros, após a homologação pelo Conselho Estadual de Transportes de Passageiros - CTP;

IV - planejar, executar, fiscalizar, auditar e controlar o serviço público de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, bem como os serviços de navegação interior de travessias, ou qualquer outro modal de transporte de massa em nível estadual, incluídos os delegados pela União e Municípios, observada a legislação específica;

V - descentralizar os créditos orçamentários e financeiros para as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, com o objetivo de permitir:

a) a construção e reforma de terminais rodoviários de passageiros e cargas, abrigos de passageiros, terminais hidroviários de passageiros e atracadouros;

b) a implantação e pavimentação de pátios de manobra e vias de circulação interna de Terminais de Passageiros; e

c) a aquisição e reforma de balsas e outros equipamentos de apoio ao transporte hidroviário de passageiros;

VI - zelar pela segurança e bem estar dos usuários do transporte de passageiros sob sua jurisdição, de forma articulada com as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional;

[...]

X - cooperar tecnicamente com as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional na execução de obras e serviços inerentes a seus objetivos;

XI - realizar programas de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico e administrativo promovendo a cooperação técnica com entidades públicas e privadas;

XII - promover a modernização do sistema de transporte de passageiros e cargas sob sua jurisdição;

XIII - fornecer à autoridade competente informações e dados para subsidiar a formulação da Política Estadual de Transportes de Passageiros e Cargas;

XIV - inscrever em dívida ativa os créditos provenientes de débitos das operadoras do sistema de transporte sob sua circunscrição;

XV - elaborar o seu orçamento, em consonância com a orientação sistêmica da área de planejamento do Estado; e

XVI - delegar e firmar convênio com os Municípios referente ao transporte aquaviário, de forma articulada com as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional.

XVII - firmar convênios, acordos, contratos e demais instrumentos legais no exercício de suas atribuições;

[...]

Da simples leitura desses dispositivos pode-se concluir que a referida autarquia é um órgão fundamental no que tange às políticas públicas que envolvem transporte intermunicipal de passageiros, pois é dotada de atribuições legais que envolvem planejamento, execução, fiscalização e controle dessa atividade.

Da entrevista realizada em 30.10.2013 com a Gerência de Fiscalização (íntegra no item 7.2 dos anexos), é possível tecer as seguintes conclusões.

Com relação à execução das atividades inerentes à autarquia, há um planejamento anual de fiscalizações a serem executadas, além daquelas geradas por denúncias de usuários. A fiscalização abrange diversos aspectos, como valores das tarifas, segurança dos usuários, cumprimento das normas relativas à gratuidade e acessibilidade, avaliação da regularidade das linhas, cumprimento de horários, entre outros.

Aparentemente existe uma gama considerável de aspectos avaliados nas fiscalizações realizadas pelo DETER diretamente vinculadas à boa prestação do serviço de transportes de passageiros intermunicipal.

As atividades de fiscalização abrangem todo o Estado de Santa Catarina, obedecem a rotinas pré-estabelecidas, existe controle estatístico e também acerca do cumprimento ou não das suas determinações com procedimentos claros quanto às consequências.

A atuação da autarquia é exclusivamente reativa, ou seja, ocorre somente a partir da execução contratual do serviço, uma vez que nunca houve no Estado de Santa Catarina licitação para a concessão de serviços de transporte intermunicipal.

A relação com o usuário se dá em regra de forma indireta, por meio de uma ouvidoria que abrange todos os serviços públicos do Estado. A utilização de meios intermediários representa um obstáculo ao vínculo entre usuário e órgão fiscalizador, todavia, a decisão de instituir uma ouvidoria-geral não é atribuída à autarquia, que está submetida hierarquicamente aos comandos do governo estadual.

No que tange à adoção de medidas para atingir uma grande parte de cidadãos/usuários, já houve a veiculação de uma campanha com o intuito de reduzir a informalidade na prestação do serviço, por meio do registro das empresas e veículos, o que contribui indiretamente para a segurança do usuário.

Quanto ao planejamento, verifica-se que, além da programação mensal de fiscalizações de rotina, eventualmente há algum tema que pode ser objeto de atuação

específica, como ocorre com relação ao grupo de estudos formado para avaliar e buscar a redução de tarifas no transporte intermunicipal, projeto para conclusão em 2014.

Por fim, verifica-se que há um considerável número de parcerias firmadas entre o DETER e outros órgãos (polícia, municípios), sobretudo com o intuito de apoio para a concretização das fiscalizações ordinárias e das operações especiais executadas durante certos períodos do exercício, onde ocorre uma maior movimentação envolvendo o transporte intermunicipal.

#### **4.2 Ministério Público do Estado de Santa Catarina**

A atuação do Ministério Público, como se sabe, é permeada por todo o Estado de Santa Catarina, por intermédio dos Promotores lotados em cada comarca.

Considerando as dificuldades de se realizar uma pesquisa que envolvesse todos os membros dessa carreira, optou-se por realizar a entrevista com a Coordenadoria do Centro de Apoio Operacional Cidadania e Fundações, pois, entre as suas atribuições, encontra-se a fiscalização da prestação de serviços públicos<sup>17</sup>, o que inclui o transporte coletivo (íntegra no item 7.2 dos anexos).

Os centros de apoio não atuam diretamente em juízo, mas oferecem subsídios aos membros do Ministério Público para o desempenho de suas atribuições – o que inclui, nesse contexto, a defesa do usuário de serviços públicos –, por meio de materiais, orientações e intercâmbio de informações, inclusive com centros de apoio de outros Estados da federação.

Com relação à atuação do órgão na defesa dos usuários, ela ocorre pontualmente nas comarcas, sob demanda, em regra a partir da notícia encaminhada por cidadãos, grupos, associações, noticiando problemas envolvendo o transporte público, como, por exemplo, problemas relacionados à segurança e acessibilidade dos veículos, excesso no preço das tarifas, não cumprimento de horários, necessidade de implementação de novas linhas, entre outros, ou seja, as possibilidades de atuação deste órgão são imensas, podendo abranger qualquer ocorrência que possa causar prejuízo aos usuários e comprometimento da prestação de um serviço público de qualidade.

Há um banco de dados centralizado onde consta a existência dos procedimentos judiciais (ações) ou extra-judiciais (recomendações, termos de ajustamento de conduta) já

---

<sup>17</sup> Disponível em

[http://www.mpsc.mp.br/portal/webforms/interna\\_dir.aspx?area=Direitos%20Humanos%20e%20Terceiro%20Setor,Sa%C3%BAde,Idoso,Pessoas%20com%20Defici%C3%Aancia,Fam%C3%ADl&secao\\_id=172](http://www.mpsc.mp.br/portal/webforms/interna_dir.aspx?area=Direitos%20Humanos%20e%20Terceiro%20Setor,Sa%C3%BAde,Idoso,Pessoas%20com%20Defici%C3%Aancia,Fam%C3%ADl&secao_id=172). Acesso em: 5 nov. 2013.



implementados em todo o Estado, assim como investigações e inquéritos civis, envolvendo temas como aumento de passagens, qualidade do transporte e superlotação.

O próprio órgão controla o cumprimento das propostas (administrativas ou judiciais) e adota as medidas necessárias como novas tentativas de composição ou ação de execução, conforme o caso.

A atuação do Ministério Público pode ser preventiva ou reativa, ou seja, pode ocorrer previamente à execução do serviço, com o lançamento do edital de licitação ou durante a execução contratual, sempre que se verificar a existência de irregularidades envolvendo o certame ou a prestação do serviço.

A relação com o usuário pode ser de forma direta, com o contato pessoal com o representante do Ministério Público na comarca, ou de forma indireta, por meio de uma ouvidoria onde é possível, além de noticiar fatos, juntar documentos, respeitando-se inclusive o anonimato, se assim o denunciante desejar.

No que tange à adoção de medidas para atingir uma grande parte de cidadãos/usuários, constata-se que ainda não houve a veiculação de campanhas, orientações ou outros procedimentos de forma generalizada.

Verifica-se também que ainda não houve a inserção da fiscalização da prestação de serviços públicos de transportes como uma meta específica a ser atingida nos planejamentos anuais de atividades do Ministério Público.

Por fim, verifica-se que também não há nenhuma forma de cooperação formal com outros órgãos e/ou entidades visando incrementar a fiscalização da prestação desse tipo de serviço.

### **4.3 Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**

A atuação do Tribunal de Contas atinge toda a administração pública do Estado de Santa Catarina, em nível estadual e municipal.

Considerando a existência de uma Diretoria cujas atribuições envolvem diretamente a análise de editais e contratos firmados pela administração pública (Diretoria de Controle de Licitações e Contratações), foi realizada a entrevista com a titular daquela Diretoria (íntegra no item 7.2 dos anexos).

A atuação do Tribunal de Contas pode ser preventiva ou reativa, ou seja, pode ocorrer previamente à execução do serviço, com a análise do edital de licitação ou durante a execução contratual, nas auditorias programadas ou mediante representações e denúncias,

sempre que se verificar a existência de irregularidades envolvendo o certame ou a prestação do serviço.

No momento, o foco dessas ações está na ação preventiva, considerando a precariedade da maioria das concessões. Nesses casos, o Tribunal determina o lançamento de um novo edital de concessão para regularização das falhas identificadas.

Os editais, após publicados, devem ser encaminhados no dia seguinte para análise pela referida Diretoria e, identificadas inconsistências envolvendo restrições do caráter competitivo ou elevação injustificada da tarifa, sugere-se a autuação de um processo que tramitará no Tribunal.

O próprio órgão controla o cumprimento das suas decisões e adota as medidas necessárias nas hipóteses de descumprimento, que, segundo a sua lei orgânica e o seu regimento interno, podem ensejar a aplicação de multas.

Há um controle sobre todos os processos autuados, o que inclui os relacionados com a fiscalização do serviço público de transporte e há uma meta no planejamento estratégico 2013-2016 quanto à sistematização das informações referentes às concessões em geral.

A interação com o usuário ocorre de forma direta, por meio de representações, denúncias e comunicações à ouvidoria, conforme dispõe o regimento interno.

As denúncias e representações devem ser necessariamente identificadas e trazer indícios de provas, sob pena de não conhecimento. É o que prevê o regimento interno. Segundo informações da ouvidoria<sup>18</sup>, o denunciante que faz uso desse meio não precisa necessariamente se identificar.

No que tange à adoção de medidas para atingir uma grande parte de cidadãos/usuários, constata-se que ainda não houve a veiculação de campanhas, orientações ou outros procedimentos, apesar de o tema “concessão de serviços públicos”, de forma generalizada, já ter sido objeto dos ciclos de estudos da administração municipal, com o objetivo de disseminar boas práticas.

Verifica-se também que ainda não houve a inserção da fiscalização da prestação de serviços públicos de transportes como uma meta específica a ser atingida nos planejamentos anuais de atividades do Tribunal de Contas, apesar de haver uma iniciativa estratégica no Planejamento 2013-2016 voltada à metodologia de análise de concessões.

---

<sup>18</sup> Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/web/servicos/ouvidoria>. Acesso em: 6 nov. 2013.

Por fim, verifica-se que também não há nenhuma forma de cooperação formal com outros órgãos e/ou entidades visando incrementar a fiscalização da prestação desse tipo de serviço.

#### **4.4 Ministério Público de Contas**

Assim como o Tribunal de Contas, a atuação do Ministério Público de Contas atinge toda a administração pública do Estado de Santa Catarina, em nível estadual e municipal.

Considerando a existência de apenas quatro Procuradores no exercício do cargo (dentre eles esta autora), optou-se por remeter os questionários a cada um dos três remanescentes, cujas íntegras das entrevistas estão no item 7.2 dos anexos.

Da leitura das respostas oferecidas, pode-se verificar, em alguns casos, divergências, as quais serão relatadas conforme foram relatadas.

A atuação do Ministério Público de Contas pode ser preventiva ou reativa, ou seja, pode ocorrer previamente à execução do serviço, com a análise do edital de licitação ou durante a execução contratual, nas auditorias programadas ou mediante representações e denúncias, sempre que se verificar a existência de irregularidades envolvendo o certame ou a prestação do serviço. Salientou-se que a fiscalização do MP de Contas se dá quando os processos que tramitam no TCE são submetidos à sua análise e rotineiramente na fase de execução contratual, raramente de maneira proativa.

O Procurador-Geral registra que a atuação do órgão ministerial se dá por intermédio do Tribunal de Contas, e que as competências e limites de atuação estão dispostos nos arts. 18 e 19 do Regimento Interno da Procuradoria. O Procurador Diogo Ringenberg relata que atualmente a atuação do MP de Contas tem sido meramente reativa, em razão da falta de condições de trabalho, sobretudo em face das deficiências no quadro de pessoal. Outro obstáculo relatado refere-se à concentração de atribuições na figura do Procurador-Geral.

Com relação ao controle do cumprimento de decisões do Tribunal de Contas eventualmente resultantes de alguma representação proposta pelo MPTC, foi relatado que: a) tal fiscalização seria atribuição do próprio Tribunal de Contas; b) o MP de Contas não teria condições de fiscalizar, por falta de estrutura adequada para esse fim; c) termos de ajustamento de conduta/gestão não são utilizados com frequência no âmbito do TCE/SC e não são promovidos pelo MPTC; d) O MPTC atua nos processos em trâmite no TCE, na análise dos editais e nas representações, inclusive na verificação do cumprimento de decisões.

Não há controle e levantamento de dados estatísticos acerca de eventuais representações propostas pelo MPTC sobre o tema.

A interação com o usuário ocorre de forma direta, por meio de denúncias e comunicações diretas a algum membro do MPTC, se houver pertinência são encaminhadas ao Tribunal de Contas, seguindo procedimentos próprios para denúncias e representações.

No que tange à adoção de medidas para atingir uma grande parte de cidadãos/usuários, constata-se que ainda não houve a veiculação de campanhas, orientações ou outros procedimentos dos quais o MPTC tenha participado.

Verifica-se também que ainda não houve a inserção da fiscalização da prestação de serviços públicos de transportes como uma meta específica a ser atingida nos planejamentos anuais de atividades do MPTC.

Por fim, verifica-se que também não há nenhuma forma de cooperação formal com outros órgãos e/ou entidades visando incrementar a fiscalização da prestação desse tipo de serviço, apenas atuação processual nos processos que tramitam no TCE/SC.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os movimentos sociais ocorridos no primeiro semestre do corrente ano, inicialmente motivados pelo aumento de passagens em transportes coletivos em várias capitais do país, revelam a importância do tema referente à defesa do usuário de um serviço público concedido pelo Estado – no presente caso, o serviço de transporte público.

Estes mesmos movimentos, que protestavam, também, em face da má qualidade dos serviços prestados pela administração pública em geral, dos gastos com as obras para a realização da copa do mundo e demonstrando indignação com a corrupção tão presente no cenário político nacional, tiveram algumas repercussões imediatas, como a revogação dos aumentos das passagens em várias cidades do país, o arquivamento da PEC 37, a dita “PEC da mordaza”, que pretendia reduzir consideravelmente os poderes de investigação do Ministério Público, assim como a aprovação, pelo Congresso Nacional, de um projeto de lei que torna a corrupção um crime hediondo e de outro que proíbe o voto secreto nas cassações de mandato de legisladores acusados da prática de irregularidades.

Outra possível consequência dessas manifestações populares foi a recente decisão, datada de 1º de agosto de 2013, o Ministro Dias Toffoli, do Supremo Tribunal Federal, que deferiu em parte medida cautelar nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 24, para reconhecer o estado de mora do Congresso Nacional e determinar, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a adoção de providências legislativas necessárias ao cumprimento do dever imposto pelo art. 27 da Emenda Constitucional nº 19/1998, que previa a elaboração de uma lei de defesa do usuário dos serviços públicos.

Tais movimentos podem ser o reflexo prático da conscientização de uma nova perspectiva do Direito Administrativo segundo a qual a administração pública tem o dever de bem servir ao usuário de um serviço por ela prestado, que passa a ser o foco, a razão de existência de todo o aparato estatal e justificador do seu poder sobre os cidadãos.

Conforme mencionado nesse trabalho, há uma relação trilateral que envolve a prestação de serviços públicos concedidos – poder concedente, concessionária e usuários –, movida muitas vezes por interesses antagônicos, podendo-se considerar o usuário como o polo mais frágil dessa relação, aquele que não participa ativamente do acordo formal celebrado entre a administração pública e a empresa concessionária, mas que irá vivenciar todos os dias os efeitos dessa relação.

Nesse contexto surgiu a motivação para a realização do presente estudo, buscando compreender a atuação prática de agentes e instituições que têm, entre as suas competências formalmente estabelecidas, a possibilidade de fiscalizar e adotar providências práticas para a defesa do usuário e da qualidade do serviço público.

Após a realização de entrevistas com algumas entidades no Estado de Santa Catarina, cujas atribuições compreendem tais atividades, registra-se as seguintes considerações.

Em que pese a existência de uma agência responsável pela regulação dos serviços públicos prestados no Estado (AGESC), há uma autarquia estadual – Departamento de Transportes e Terminais (DETER), responsável pela fiscalização e controle das atividades inerentes ao transporte intermunicipal de passageiros.

Das informações obtidas pode-se concluir como pontos positivos a sua atuação em todo o território estadual abrangendo diversos aspectos relacionados com a prestação do serviço, tais como valores de tarifas, cumprimento da legislação voltada à segurança, acessibilidade e gratuidade, a existência de uma rotina anual de planejamento de atividades diretamente relacionadas com o transporte e um alto grau de sinergia com outros agentes e entidades com o intuito de concretizar operações e fiscalizações.

Por outro lado, a ausência de processos licitatórios para a concessão desse tipo de serviço no Estado obsta uma eventual ação preventiva do órgão, na fase de elaboração e lançamento do certame. Além disso, a relação com o usuário não ocorre de forma direta, mas sim por meio de uma ouvidoria instituída no Estado para comunicar irregularidades em todos os setores, o que com certeza não é a melhor forma de interagir com o usuário de forma mais rápida e eficaz.

No que tange ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, suas decisões possuem uma alta permeabilidade em todo o Estado, pois é o órgão fiscalizador por excelência dos atos dos administradores públicos – tanto estaduais como municipais. Há uma interação direta com usuários, que podem relatar irregularidades ao Tribunal, inclusive por meio da ouvidoria no seu *website* e, além disso, outro ponto positivo é a atuação preventiva do TCE, na medida em que analisa os editais de concessão de serviços de transportes públicos de passageiros e pode, por meio de uma análise prévia, evitar diversas irregularidades que podem influenciar futuramente na qualidade do serviço prestado. As fiscalizações *in loco* e o alto nível de especialização dos auditores para fiscalizar esse tipo de contrato são outros aspectos positivos da atuação desse órgão.

Todavia, não há nenhuma ação de planejamento específica com vistas a incrementar a fiscalização nessa matéria, tampouco cooperação com outros órgãos públicos ou outras entidades visando o mesmo objetivo.

O Ministério Público também é um órgão presente em todo o Estado e sabe-se que a gama de atribuições afetas às promotorias é grande, todavia, não impede a existência de diversos procedimentos já instaurados (ações, recomendações, termos de ajustamento de conduta) envolvendo a prestação de serviços de transporte público. O nível de comunicação com o usuário possivelmente é o mais direto, uma vez que quase todas as cidades do Estado contam com uma promotoria e a atuação do MP também pode ser tanto preventiva, quando da análise de editais de licitação, quanto posterior, no momento da execução dos serviços.

Entretanto, assim como o Tribunal de Contas, o MP também não possui um planejamento específico nem cooperação formal com outras instituições com o intuito de incrementar a fiscalização visando melhoria da prestação desse serviço.

Por fim, o Ministério Público de Contas é um órgão que apresenta algumas dificuldades organizacionais, conforme relatado nas entrevistas, sobretudo no que tange a deficiências de recursos humanos, à concentração de atribuições no Procurador-Geral, atuando, dessa forma, preponderantemente de forma reativa, basicamente manifestando-se nos processos que já tramitam no TCE que envolvam as concessões de serviços públicos. Não existe controle acerca de eventuais representações já propostas sobre o tema, tampouco promoção de termos de ajustamento de conduta/gestão, que seria uma importante ferramenta visando promover a retificação de irregularidades com o gestor público de forma rápida e eficaz. Também não há planejamento voltado às ações fiscalizatórias do serviço de transporte público tampouco cooperação com outras entidades visando o incremento dessa atividade.

Como ponto positivo tem-se a possibilidade de o usuário relatar diretamente a este órgão irregularidades das quais tenha conhecimento.

De todas as informações colhidas neste trabalho pode-se verificar que, em que pese a atuação individualizada dos órgãos públicos aqui narrados, cada um possui suas especificidades, pontos fortes e pontos fracos, sendo que, unidos os esforços de cada poder-se-ia obter resultados mais favoráveis à sociedade.

A interação entre entidades – públicas ou não – em torno de um objetivo comum só traz benefícios ao desempenho das atividades de cada ente, bem como à população e, nessa trilha, um acordo formal entre as partes não é um instrumento indispensável, mas registra um protocolo claro de intenções visando o planejamento, o intercâmbio de informações e o aperfeiçoamento das ações de fiscalização e controle e é esse o objetivo do termo de cooperação que ora se apresenta no anexo deste trabalho.

## 6 REFERÊNCIAS

1. ARAGÃO, Alexandre Santos. **Agências Reguladoras**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
2. ARAGÃO, Alexandre Santos. **Direito dos serviços públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
3. AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALENCAR, Maria Lúcia Mazzei. **Concessão de serviços públicos: comentários às Leis 8.987 e 9.074 (Parte Geral), com as modificações introduzidas pela Lei 9.648, de 27.5.98**. São Paulo: Malheiros, 1998.
4. BACELAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito Administrativo**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.
5. BLANCHET, Luiz Alberto. **Concessão e permissão de serviços públicos**. Curitiba: Juruá, 1995.
6. BOURGES, Fernanda Schuhli. **Serviços públicos concedidos: acesso e remuneração**. Curitiba: Juruá, 2008.
7. BOUSFIELD, Rodrigo. **PPPs: sob o viés de um serviço público democrático**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008. Disponível em: <http://bousfieldassociados.com.br/category/livro/>. Acesso em: 22 out. 2013.
8. BRASIL. Constituição de República Federativa do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 2 abr. 2013.
9. BRASIL. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19472.htm). Acesso em: 25 abr. 2013.
10. BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm). Acesso em: 25 abr. 2013.
11. BRASIL. Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110233.htm). Acesso em: 25 abr. 2013.
12. BRASIL. Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000. Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19986.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19986.htm). Acesso em: 14 abr. 2013.
13. BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm). Acesso em: 22 abr. 2013.



14. BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm). Acesso em: 15 abr. 2013.
15. BRASIL. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869.htm). Acesso em: 5 jun.2013.
16. BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm). Acesso em: 25 abr. 2013.
17. BRASIL. Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19074cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19074cons.htm). Acesso em: 25 abr. 2013.
18. BRASIL. Lei nº 9.961 de 28 de janeiro de 2000. Cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9961.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9961.htm). Acesso em: 25 abr. 2013.
19. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 475100/SP, Brasília, DF, 23 de agosto de 2005. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/webstj/processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200201406375&pv=010000000000&tp=51>. Acesso em: 15 out. 2013.
20. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 647.710/RJ, Brasília, DF, 2 de junho de 2006. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=647710&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=7>, Acesso em: 14 out. 2013.
21. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 709738/SC, Brasília, DF, 17 de novembro de 2005. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/webstj/processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200401757946&pv=010000000000&tp=51>. Acesso em: 15 out. 2013.
22. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 903256/MG, Brasília, DF, 27 de fevereiro de 2007. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/webstj/processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200602493958&pv=010000000000&tp=51>. Acesso em: 15 out. 2013.
23. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 997614/RS, Brasília, DF, 9 de novembro de 2010. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/webstj/processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200702446467&pv=010000000000&tp=51>. Acesso em: 15 out. 2013.
24. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.884-RJ, Brasília, DF, 20 de maio de 2005. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2121426>. Acesso em: 15 out. 2013.
25. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 24-DF, Brasília, DF, 1º de agosto de 2013. Disponível em:

- <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4427163>. Acesso em: 15 out. 2013.
26. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 163.231/SP, Brasília, DF, 26 de fevereiro de 2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=214240>. Acesso em: 14 out. 2013.
  27. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 195.056/PR, Brasília, DF, 9 de dezembro de 1999, Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1624617>. Acesso em: 14 out. 2013.
  28. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 213.631/MG, Brasília, DF, 9 de dezembro de 1999. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1674379>. Acesso em: 14 out. 2013.
  29. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 262.651/SP, Brasília, DF, 16 de novembro de 2004. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=258931>. Acesso em: 22 maio 2013.
  30. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 379.495/SP, Brasília, DF, 11 de outubro de 2005. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2103582>. Acesso em: 15 out. 2013.
  31. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 470.135/MT, Brasília, DF, 22 de maio de 2007. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2354837>. Acesso em: 15 out. 2013.
  32. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 576.155/DF, Brasília, DF, 12 de outubro de 2010. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=618222>. Acesso em: 5 jun. 2013.
  33. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Liminar nº 638/SC. Brasília, DF, 18 de setembro de 2012. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=638&classe=S L&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em: 22 maio 2013.
  34. BULOS, Uadi Lammêgo. **Parecer em consulta formulada pela Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMPCON)**. São Paulo. 23.3.2012.
  35. CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
  36. DECOMAIN. Pedro Roberto. **Tribunais de Contas no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2006.
  37. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
  38. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

39. FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
40. FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/sinteseindicadores2010/SIS\\_2010.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/sinteseindicadores2010/SIS_2010.pdf). Acesso em: 15 maio 2013.
41. GONÇALVES, Pedro da Costa. **A concessão de serviços públicos: uma aplicação da técnica concessória**. Coimbra: Almedina, 1999.
42. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**, 2010. Disponível em:
43. JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.
44. JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria Geral das concessões de serviço público**. São Paulo: Dialética, 2003.
45. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
46. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
47. MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
48. MUKAI, Toshio. **Concessões, permissões e privatizações de serviços públicos: comentário à Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 e à Lei n. 9.074/95, das concessões do setor elétrico (com as alterações da Lei n. 9.648/98)**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
49. PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, associações e entidades de interesse social**. 6. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2006.
50. PEREIRA, Cesar A. Guimarães. **Usuários de serviços públicos: usuários, consumidores e os aspectos econômicos dos serviços públicos**. São Paulo: Saraiva, 2008.
51. RINGENBERG, Diogo Roberto. **Controle do Estado – dever de cuidado e cooperação**. Florianópolis. 2011. Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação lato sensu TeleVirtual em Direito Constitucional, na modalidade Formação para Mercado de Trabalho, como requisito parcial à obtenção do grau de especialista em Direito Constitucional.
52. SANTA CATARINA. Constituição do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/constituicaoestadual.php>. Acesso em: 3 abr. 2013.
53. SANTA CATARINA. Lei Complementar nº 202, de 15 de dezembro de 2000. Institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e adota outras providências. Disponível em: [http://www.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/LEI\\_ORGANICA\\_CONSOLIDADA.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/LEI_ORGANICA_CONSOLIDADA.pdf). Acesso em: 15 ago. 2013.
54. SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Decisão nº 0731/2013. Relator: Gerson dos Santos Sicca. Data da Sessão: 12/09/2007.

55. SÃO PAULO. Lei 10.294, de 20 de abril de 1999. Dispõe sobre proteção e defesa do usuário do serviço público do Estado de São Paulo e dá outras providências. Disponível em: <http://governo-sp.jusbrasil.com.br/legislacao/168360/lei-10294-99>. Acesso em: 14 abr. 2013.
56. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Instrução Normativa nº 5, de 27 de agosto de 2008. Estabelece procedimentos para exame de editais de concorrência e de pregão realizados pelos Poderes, órgãos e entidades da Administração Pública do Estado e dos Municípios. Disponível em: [http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/instrucao\\_normativa\\_n\\_05-2008\\_consolidada.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/instrucao_normativa_n_05-2008_consolidada.pdf). Acesso em: 27 maio 2013.
57. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Resolução nº 6, de 3 de dezembro de 2001. Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Disponível em: [http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/regimento\\_interno\\_consolidado.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/regimento_interno_consolidado.pdf). Acesso em: 27 maio 2013.
58. WALD, Arnold. **O direito de parceria e a lei de concessões**: análise das Leis ns. 8.987/95 e 9.074/95 e legislação subsequente. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004.

## 7 ANEXOS

### 7.1 FORMULÁRIOS COM RESPOSTAS UTILIZADOS PARA COLETA DE DADOS DO ESTUDO DE CASOS

**Entrevista realizada em 30/10/2013.**

**Entidade: Departamento de Transportes e Terminais - DETER**

**Entrevistado: Gerente de Fiscalização**

Constam no site do DETER<sup>19</sup>, os seguintes destaques entre as suas principais funções:

I - Planejar, executar, fiscalizar e controlar o Serviço Público de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros, bem como qualquer tipo de transporte de massa a nível estadual;

II - Zelar pela segurança e bem estar dos usuários de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros;

III - Planejar, fiscalizar e controlar a execução do Serviço Público de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros, delegado a empresas particulares sob a forma de concessão ou autorização;

[...]

1. Como é na prática a atuação do DETER no que tange à busca da realização das funções descritas nos itens I, II e III (planejamento, execução, fiscalização, controle do serviço público de transporte intermunicipal de passageiros, além de zelar pela segurança e bem estar dos usuários)?

As atribuições do DETER para a fiscalização do serviço público de transporte intermunicipal estão previstas no Decreto 12.601/1980.

As fiscalizações *in loco* ocorrem quando há alguma denúncia que necessite de inspeção ou mensalmente, por meio de auditorias ordinárias planejadas.

Segundo o gerente, todo o Estado de Santa Catarina está atualmente coberto pela fiscalização. O DETER conta atualmente com um contingente aproximado de quarenta fiscais para execução desse trabalho. Há alguns fiscais fixos em algumas rodoviárias do Estado, nas cidades onde não há a fiscalização ocorre por deslocamento de fiscais lotados na Capital.

São analisados diversos aspectos no âmbito das concessões como valores de tarifas, cumprimento de horários, de linhas, normas de acessibilidade e de gratuidade ou preço especial para determinadas classes de usuários (idosos, por exemplo), observância das normas de segurança.

Crítica: o decreto mencionado é de 1980 e abrangeria apenas a fiscalização de ônibus e micro-ônibus, o que afastaria um grande contingente de veículos que também realiza transporte de pessoas como, por exemplo, vans, caminhões, kombis. Entretanto, na prática, se o fiscal identifica a existência de transporte de pessoas em outros veículos não expressamente previstos no decreto, poderá fiscalizar e eventualmente autuar uma empresa infratora.

O planejamento das atividades do DETER é anual, tendo como foco as atividades de fiscalização, entretanto, podem haver outros temas como análise e redução de tarifas, objeto do planejamento para 2014.

---

<sup>19</sup> [http://www.deter.sc.gov.br/index.php?modulo=conteudo&int\\_seq\\_secao=6&int\\_seq\\_subsecao=62&int\\_seq\\_conteudo=2](http://www.deter.sc.gov.br/index.php?modulo=conteudo&int_seq_secao=6&int_seq_subsecao=62&int_seq_conteudo=2). Acesso em 29/10/2013.

2. Já foram promovidas pelo DETER campanhas, programas, recomendações, orientações técnicas ou quaisquer outras atividades ligadas à fiscalização do serviço público de transporte coletivo no Estado? Quais? Quando? Foram averiguados resultados práticos oriundos dessas ações?

Entre os anos de 1999-2002 houve uma campanha publicitária veiculada nos próprios veículos automotivos acerca da necessidade de registro dos veículos que prestam esse tipo de serviço no Estado. À época, houve um sensível acréscimo de empresas e veículos registrados no DETER.

3. Existem dados estatísticos ou levantamentos acerca do número de procedimentos (representações, fiscalizações, autuações, etc.) relacionados com a fiscalização do serviço público de transporte coletivo no Estado pelo DETER?

Sim, todos os dados relativos a fiscalizações e autuações se encontram inseridos em um sistema informatizado de dados.

4. Na hipótese de haver alguma decisão oriunda do DETER contendo determinações ao gestor ou à concessionária, como ocorre a fiscalização do seu cumprimento?

Em algumas hipóteses, o fiscal pode emitir um registro de ocorrência, onde estabelece um prazo para que seja adotada alguma providência retificatória. Decorrido esse prazo, o fiscal averigua *in loco* se foi ou não cumprida a determinação e, caso contrário, é aplicada multa ao infrator.

5. Na hipótese de não cumprimento dessa eventual decisão, quais medidas são adotadas?

Aplicação de multa ao infrator. As multas hoje variam entre os valores de 30 a 680 UFIR. O responsável tem 30 dias para recorrer. Caso não tenha provimento seu recurso ou transcorrido o prazo sem pagamento será inscrito em dívida ativa.

6. A atuação do DETER no que tange à prestação do serviço de transporte coletivo ocorre na fase da licitação (lançamento do edital até declaração da empresa vencedora) ou apenas quando se identifica problemas na execução do serviço (execução contratual)?

Atualmente somente na fase de execução do serviço, pois ainda não houve nenhuma licitação no Estado de Santa Catarina para que houvesse a concessão dos serviços de transporte intermunicipais.

7. Quais são as formas/ações para que o usuário do serviço público possa entrar em contato com o DETER? A partir do contato inicial do usuário, quais os procedimentos adotados?

O usuário, em regra, deve entrar em contato com a ouvidoria do Estado (0800-480480). Essa ouvidora antigamente era específica no DETER, mas atualmente é uma ouvidoria única, que abrange todos os serviços públicos prestados no Estado. Nesse caso, a ouvidoria repassa ao DETER a informação, é efetuada uma fiscalização ou prestada a devida informação à ouvidoria, que repassa ao usuário.

Outro procedimento ocorre quando algum usuário entra em contato direto com o DETER, sendo orientado a formular sua dúvida ou reclamação por email à administração, que adota as providências (fiscalização, em regra) e responde posteriormente ao usuário. Esse procedimento não é o usual.

8. O tema da fiscalização da prestação dos serviços públicos de transporte está inserido em alguma meta ou planejamento (atual ou futuro) dentro das ações do DETER?

Atualmente há um grupo de estudos no DETER com o intuito de avaliar e reduzir os valores das tarifas de transporte intermunicipal. Há casos, por exemplo, a linha Florianópolis-Chapecó, cuja tarifa pode ser superior a R\$ 200,00, podendo estar acima do valor de uma passagem de avião.

Serão realizadas audiências públicas em várias cidades do Estado, é uma meta para 2014.

9. Existe alguma forma de acordo/cooperação formal ou informal entre o DETER e outros órgãos de controle e fiscalização (por exemplo, Poder Judiciário, Poder Legislativo, Tribunal de Contas, diversos ramos do MP, ONGs, associações, entre outros) visando incrementar a fiscalização da prestação de serviços públicos de transporte e concretizar os objetivos da entidade?

Sim, há diversos acordos firmados entre o DETER e os seguintes órgãos: Polícias Rodoviárias Estadual e Federal, Municípios (guarda municipal).

Um convênio formal foi firmado com a ANTT (agência nacional de transporte terrestre) para atuação subsidiária em colaboração com a referida agência, mas o acordo firmado por cinco anos expirou e agora se encontra em fase de estudos a proposta de um novo convênio.

Durante o ano são efetuadas diversas operações conjuntas resultantes desses convênios, por exemplo, Operação Verão, Festas de Outubro, Fiscalização no transporte terrestre após a chegada de navios, entre outros.

**Entrevista realizada em 25/7/2013.**

**Entidade: Ministério Público do Estado de Santa Catarina**

**Entrevistada: Cordenadoria do Centro de Apoio Operacional Cidadania e Fundações**

1. Entre as funções do Centro de Apoio encontra-se o suporte técnico-jurídico aos Promotores e o desenvolvimento de programas e campanhas para a fiscalização da prestação dos serviços públicos, o que inclui o transporte coletivo. Como é feita esta fiscalização pelo MP? Qual o papel do Centro de Apoio (ações, procedimentos iniciativas)?

O Ministério Público atua pontualmente nas comarcas, sob demanda, a partir do momento em que é noticiado (por cidadãos, associações, entre outros) algum problema relacionado à execução do serviço de transporte público. Ex: solicitação de alteração de trajetos de linhas, reclamações quanto ao incremento nas tarifas, problemas relacionados à acessibilidade e segurança.

O Centro de Apoio não ingressa com ações judiciais ou inicia procedimentos, mas oferece subsídios aos Promotores para o desempenho de suas atividades, fornecendo materiais, informações, inclusive mediante contato com centros de apoio de outros Estados.

2. Já foram promovidas pelo MP/SC campanhas, programas, recomendações, orientações técnicas ou quaisquer outras atividades ligadas à fiscalização do serviço público de transporte coletivo? Quais? Quando? Foram averiguados resultados práticos oriundos dessas ações?

Até o presente momento, o Centro de Apoio não desenvolveu nenhuma campanha ou programa institucional sobre o transporte público coletivo, mas auxiliou e vem auxiliando alguns trabalhos pelo Estado que visam questionar eventual abuso nos reajustes tarifários, bem como também em trabalhos que buscam adequar a qualidade dos serviços de transporte ao consumidor final, na execução da "fiscalização" do transporte coletivo lato sensu.

3. Existem dados estatísticos ou levantamentos acerca do número de ações, procedimentos investigatórios e termos de ajustamento de conduta relacionados com a fiscalização do serviço público de transporte coletivo no Estado?

Temos conhecimento de Recomendações, Termos de Ajustamentos de Condutas e de Ingressos de ACP para corrigir as eventuais irregularidades acima mencionadas.

Podemos citar como exemplos, por informações extraídas de nosso banco de dados, diversas investigações com a propositura de Inquérito Civil na comarcas de São Miguel do Oeste, Araranguá, Porto Belo, Capital, Criciúma, Forquilha, Joinville, Tubarão, Palhoça, Seara, Sombrio, Ibirama, Balneário Camboriú, Itajaí, São José, Canoinhas e Chapecó para averiguar principalmente aumento de passagens e qualidade do transporte.

Consta ainda no mencionado banco de dados Termos de Ajustamento de conduta em Tubarão por superlotação, Criciúma por questões tarifárias. Ajuizamento de Ações Cíveis Públicas na Capital (tarifa e sistema de transporte), São Miguel do Oeste ( transporte irregular de passageiros ), Rio do Sul ( transporte de idoso ) , Gaspar (tarifa) e Blumenau (renovação de frota).



4. Nas hipóteses de êxito em ações judiciais ou quando firmado algum termo de ajustamento de conduta, é o próprio MP quem fiscaliza o seu cumprimento? Como?

Sim, é o próprio Ministério Público quem acompanha o cumprimento das ações judiciais (como parte integrante do processo) e também a execução dos termos de ajustamento de conduta, o que é um procedimento padrão.

5. Na hipótese de não cumprimento de uma decisão judicial ou de um termo de ajustamento de conduta, quais medidas são adotadas?

Em um primeiro momento há novas tentativas de composição e, na hipótese de restarem infrutíferas, o MP ingressa com ação de execução.

6. A fiscalização realizada pelo MP ocorre na fase da licitação (lançamento do edital até declaração da empresa vencedora) ou apenas quando se identifica problemas na execução do serviço (execução contratual)?

O MP atua nas duas fases – licitação e execução contratual – em regra também em face da comunicação de algum cidadão ou entidade local, questionando dispositivos do edital ou relatando problemas com o fornecimento do serviço.

7. Quais são as formas/ações para que o usuário do serviço público possa entrar em contato com o MP? A partir do contato inicial do usuário, quais os procedimentos adotados?

Nas comarcas, os cidadãos são recebidos mediante agendamento no gabinete do Promotor de Justiça, mas também há a possibilidade de contactar mediante a ouvidoria do MP/SC (site: [www.mp.sc.gov.br](http://www.mp.sc.gov.br), no ícone informações e atendimento ao cidadão, denuncie/ouvidoria). Ali é possível narrar fatos, juntar documentos, respeitado, inclusive, o anonimato, caso o cidadão não queira identificar-se. A informação é remetida à Promotoria competente ou, se houver dúvida, o centro de apoio faz uma triagem para identificar o destino da denúncia.

8. O tema da fiscalização da prestação dos serviços públicos de transporte está inserido em alguma meta ou planejamento (atual ou futuro) dentro das ações do MP/SC?

Não.

9. Existe alguma forma de acordo/cooperação formal ou informal entre o MP/SC e outros órgãos de controle e fiscalização (por exemplo, TCE, Poder Judiciário, Poder Legislativo, outros ramos do MP, ONGs, associações, entre outros) visando incrementar a fiscalização da prestação de serviços públicos de transporte?

O Ministério Público do Estado de Santa Catarina, não possui termo de cooperação técnica nesta temática, mas mantém um bom relacionamento com todos e sempre que necessário, inclusive nesta questão, busca subsídios para sua atuação.

**Entrevista realizada em 21/8/2013.**

**Entidade: Tribunal de Contas/SC**

**Entrevistada: Diretoria de Controle de Licitações e Contratações**

1. Atualmente no âmbito do Tribunal de Contas de Santa Catarina, os procedimentos para exame de editais relativos a licitações para concessões e permissões de que tratam a Lei Federal nº 8.987/1995 estão previstos na Instrução Normativa TC-05/2008. Como é na prática a atuação desse Tribunal de Contas no que tange à fiscalização da prestação de serviços públicos relacionada a transportes coletivos (ações, procedimentos, iniciativas)?

Nos termos da Instrução Normativa mencionada, os editais devem ser encaminhados para análise do Tribunal no dia seguinte à publicação. Assim que recebidos são avaliados pelos técnicos para verificação de eventuais inconsistências que possam causar limitação à participação no certame ou que possam causar elevação injustificada da tarifa ao usuário. Caso identificadas inconsistências, é sugerida a atuação ao Relator da unidade gestora.

2. Já foram promovidas pelo TCE/SC campanhas, programas, recomendações, orientações técnicas ou quaisquer outras atividades ligadas à fiscalização do serviço público de transporte coletivo? Quais? Quando? Foram averiguados resultados práticos oriundos dessas ações?

As concessões de serviços públicos em geral já foram objeto dos ciclos de estudos da Administração Municipal em anos passados, com o objetivo de disseminar boas práticas.

3. Existem dados estatísticos ou levantamentos acerca do número de representações, auditorias e decisões no âmbito do TCE/SC relacionadas com a fiscalização do serviço público de transporte coletivo no Estado?

A Diretoria de Controle de Licitações e Contratações tem controle sobre os dados de sua atuação desde a criação. Entretanto, o Planejamento Estratégico 2013-16 pretende sistematizar essas informações no tocante às concessões em geral.

4. Na hipótese de haver alguma decisão oriunda do TCE/SC contendo determinações ou mesmo a sustação do edital de licitação ou do contrato do serviço de transporte, como ocorre a fiscalização do seu cumprimento?

No tocante à sustação de edital, o acompanhamento dá-se nos autos do processo que analisa o próprio edital. Em relação à execução do contrato, o controle ocorre em razão de atuações provocadas, mediante representação, bem como por meio de auditorias programadas.

5. Na hipótese de não cumprimento dessa eventual decisão do Tribunal de Contas, quais medidas são adotadas?

O não cumprimento de decisões do TCE podem ensejar a aplicação de multas nos termos da Lei Orgânica e Regimento Interno.

6. A fiscalização realizada pelo TCE/SC ocorre na fase da licitação (lançamento do edital até declaração da empresa vencedora) ou apenas quando se identifica problemas na execução do serviço (execução contratual)?

A fiscalização pode ocorrer em ambos os momentos. Entretanto, a atuação nesse momento tem focado no lançamento dos editais de licitação. Isso porque grande maioria das concessões de transporte coletivo são precárias. Atuações em concessões precárias têm tido como foco a necessidade de lançamento de novo edital de concessão para regularização e apontamento de problemas de gestão do serviço.

7. Quais são as formas/ações para que o usuário do serviço público possa entrar em contato com o TCE/SC? A partir do contato inicial do usuário, quais os procedimentos adotados?

O usuário pode se utilizar dos instrumentos disponíveis na forma regimental, tais como, representações, denúncias, comunicações à ouvidoria. A partir da formalização, a análise se dá nos termos previstos em normativos internos.

8. O tema da fiscalização da prestação dos serviços públicos de transporte está inserido em alguma meta ou planejamento dentro das ações do TCE/SC?

O tema concessões de serviços públicos, não apenas transporte coletivo, foi contemplado como iniciativa estratégica no Planejamento Estratégico 2013-16 sob o título “Metodologia de análise de concessões”, demonstrando a importância dada ao tema pelo Tribunal de Contas.

9. Existe alguma forma de acordo/cooperação formal ou informal entre o TCE/SC e outros órgãos de controle e fiscalização (por exemplo, Poder Judiciário, Poder Legislativo, diversos ramos do MP, ONGs, associações, entre outros) visando incrementar a fiscalização da prestação de serviços públicos de transporte?

Não existem instrumentos específicos para a fiscalização do transporte público.

**Entrevista encaminhada em 21/8/2013.**

**Entidade: Ministério Público que atua no Tribunal de Contas/SC**

**Entrevistado: Procurador-Geral**

1. Os arts. 108 e 109 da Lei Complementar n. 202/2000 tratam da competência do Ministério Público que atua no Tribunal de Contas/SC, dentre as quais se encontra a defesa da ordem jurídica. Sabe-se que o Tribunal de Contas atua mediante auditorias e análises prévias de editais na fiscalização da prestação de serviços de transporte público. Como é a atuação desse Ministério Público no que tange à fiscalização da prestação de serviços públicos relacionada a transportes coletivos (ações, procedimentos, iniciativas)?

Entre as competências do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, previstas na Lei Complementar n. 202/2000, consta no inciso I do art. 108, a de "promover a defesa da ordem jurídica requerendo perante ao Tribunal de Contas do Estado, medidas de interesse da Justiça, da Administração e do Erário". Assim, cabe observar que as ações a serem adotadas por este Ministério Público, dar-se-ão por intermédio da Corte de Contas Estadual. Além desta expressa determinação, o Regimento Interno do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em seus artigos 18 e 19, estabelece de forma detalhada as atribuições do Procurador Geral e do corpo de Procuradores, definindo os limites de suas atuações. Feitas essas considerações preliminares, informo, de acordo com as competências legalmente delegadas, que a atuação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ocorre na sua manifestação em processos que submetidos à análise do Tribunal de Contas.

2. Já foram promovidas pelo MPTC/SC campanhas, programas, recomendações, orientações técnicas ou quaisquer outras atividades ligadas à fiscalização do serviço público de transporte coletivo? Quais? Quando? Foram averiguados resultados práticos oriundos dessas ações?

Não. Prejudicada em razão da resposta ao quesito 1.

3. Existem dados estatísticos ou levantamentos acerca do número de representações, procedimentos investigatórios e/ou termos de ajustamento de conduta (ou de gestão) relacionados com a fiscalização do serviço público de transporte coletivo no Estado?

Não. Prejudicada em razão da resposta ao quesito 1.

4. Nas hipóteses de êxito em representações propostas no âmbito do TCE/SC ou quando firmado algum termo de ajustamento de conduta/gestão, é o próprio MPTC/SC quem fiscaliza o seu cumprimento? Como?

A fiscalização de cumprimento de decisão é do Tribunal de Contas do Estado.

5. Nas eventuais hipóteses de não cumprimento de uma decisão do Tribunal de Contas em uma representação proposta pelo MPTC/SC ou de um termo de ajustamento de conduta/gestão, quais medidas são adotadas?

Requerimento ao Tribunal de Contas para que determine o cumprimento da decisão.

6. A fiscalização realizada pelo MPTC/SC ocorre na fase da licitação (lançamento do edital até declaração da empresa vencedora) ou apenas quando se identifica problemas na execução do serviço (execução contratual)?

A fiscalização deste Ministério Público ocorre quando os processos que tramitam no Tribunal de Contas do Estado são submetidos a sua análise.

7. Quais são as formas/ações para que o usuário do serviço público possa entrar em contato com o MPTC/SC? A partir do contato inicial do usuário, quais os procedimentos adotados?

Mediante denúncia que será analisada e, se pertinente, encaminhada ao Tribunal de Contas do Estado.

8. O tema da fiscalização da prestação dos serviços públicos de transporte está inserido em alguma meta ou planejamento (atual ou futuro) dentro das ações do MPTC/SC?

Não. Prejudicada em razão da resposta ao quesito 1.

9. Existe alguma forma de acordo/cooperação formal ou informal entre o MPTC/SC e outros órgãos de controle e fiscalização (por exemplo, TCE, Poder Judiciário, Poder Legislativo, outros ramos do MP, ONGs, associações, entre outros) visando incrementar a fiscalização da prestação de serviços públicos de transporte?

Não. Prejudicada em razão da resposta ao quesito 1.

**Entrevista encaminhada em 21/8/2013.**

**Entidade: Ministério Público que atua no Tribunal de Contas/SC**

**Entrevistado: Procurador-Geral Adjunto**

1. Os arts. 108 e 109 da Lei Complementar n. 202/2000 tratam da competência do Ministério Público que atua no Tribunal de Contas/SC, dentre as quais se encontra a defesa da ordem jurídica. Sabe-se que o Tribunal de Contas atua mediante auditorias e análises prévias de editais na fiscalização da prestação de serviços de transporte público. Como é a atuação desse Ministério Público no que tange à fiscalização da prestação de serviços públicos relacionada a transportes coletivos (ações, procedimentos, iniciativas)?

A atuação do MPTC se dá, principalmente, no âmbito dos processos de análise de editais em trâmite no Tribunal de Contas; e, também, nos processos de auditoria, representação e denúncias.

2. Já foram promovidas pelo MPTC/SC campanhas, programas, recomendações, orientações técnicas ou quaisquer outras atividades ligadas à fiscalização do serviço público de transporte coletivo? Quais? Quando? Foram averiguados resultados práticos oriundos dessas ações?

No âmbito do MPTC, não foram promovidas campanhas ou outras atividades especificamente sobre a fiscalização do serviço público de transporte. Atualmente, o transporte coletivo é objeto de auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas.

3. Existem dados estatísticos ou levantamentos acerca do número de representações, procedimentos investigatórios e/ou termos de ajustamento de conduta (ou de gestão) relacionados com a fiscalização do serviço público de transporte coletivo no Estado?

Creio que inexistem estudos sobre a matéria, mesmo no âmbito do Tribunal de Contas.

4. Nas hipóteses de êxito em representações propostas no âmbito do TCE/SC ou quando firmado algum termo de ajustamento de conduta/gestão, é o próprio MPTC/SC quem fiscaliza o seu cumprimento? Como?

No âmbito dos processos em trâmite no Tribunal de Contas, na análise de editais, o MPTC/SC atua inclusive no momento de verificação de cumprimento das decisões (determinações de correções/anulação, declaração de legalidade/ilegalidade de editais). Isso também ocorre com representações cujo tema seja licitações.

5. Nas eventuais hipóteses de não cumprimento de uma decisão do Tribunal de Contas em uma representação proposta pelo MPTC/SC ou de um termo de ajustamento de conduta/gestão, quais medidas são adotadas?

Termo de ajustamento de conduta/gestão é um instrumento que pode/deve ter a utilização aprimorada, seja pelo MPTC, seja pelo TCE. Algo parecido ocorre nos processos de auditoria

de regularidade e de monitoramento em curso no Tribunal de contas, nos quais é acompanhado o cumprimento de recomendações/determinações. As medidas envolvem proposição de sanção e de comunicação a outros órgãos de fiscalização.

6. A fiscalização realizada pelo MPTC/SC ocorre na fase da licitação (lançamento do edital até declaração da empresa vencedora) ou apenas quando se identifica problemas na execução do serviço (execução contratual)?

Em ambos: a fiscalização na fase de licitação nas análises de editais; a execução contratual em processos de auditoria e denúncias/representações.

7. Quais são as formas/ações para que o usuário do serviço público possa entrar em contato com o MPTC/SC? A partir do contato inicial do usuário, quais os procedimentos adotados?

Os meios e procedimentos são os usuais para denúncias e representações.

8. O tema da fiscalização da prestação dos serviços públicos de transporte está inserido em alguma meta ou planejamento (atual ou futuro) dentro das ações do MPTC/SC?

Assim como no que se refere aos estudos (dados estatísticos/levantamentos), não há metas específicas sobre serviços públicos de transporte.

9. Existe alguma forma de acordo/cooperação formal ou informal entre o MPTC/SC e outros órgãos de controle e fiscalização (por exemplo, TCE, Poder Judiciário, Poder Legislativo, outros ramos do MP, ONGs, associações, entre outros) visando incrementar a fiscalização da prestação de serviços públicos de transporte?

Apenas com o TCE há cooperação formal/processual no controle e fiscalização dos serviços públicos de Transporte, especialmente na análise de editais de licitação, auditorias, denúncias e representações.

**Entrevista encaminhada em 21/8/2013.**

**Entidade: Ministério Público que atua no Tribunal de Contas/SC**

**Entrevistado: Procurador**

1. Os arts. 108 e 109 da Lei Complementar n. 202/2000 tratam da competência do Ministério Público que atua no Tribunal de Contas/SC, dentre as quais se encontra a defesa da ordem jurídica. Sabe-se que o Tribunal de Contas atua mediante auditorias e análises prévias de editais na fiscalização da prestação de serviços de transporte público. Como é a atuação desse Ministério Público no que tange à fiscalização da prestação de serviços públicos relacionada a transportes coletivos (ações, procedimentos, iniciativas)?

A instituição não possui diretrizes relacionadas à prestação de quaisquer serviços públicos. A atuação tem sido meramente reativa, em regra, em todas as áreas de atuação, em razão da falta de condições de trabalho mínimas. Não obstante o MPC/SC possua autonomia administrativa plena e elevado nível de autonomia financeira, que lhe garantem um quadro de pessoal bastante grande, considerando seus congêneres nacionais, nunca houve seleção por concurso público para tal quadro, sendo este constituído basicamente de agentes públicos transpostos de outros órgãos, sem treinamento ou formação adequada.

A concentração de toda a atuação na pessoa do Procurador-Geral, profissional que não integra a carreira do Ministério Público, mas sim da advocacia do Estado, praticamente inviabiliza qualquer atuação proativa, que, quando ocorre, não raramente enfrenta iniciativas desse Procurador-Geral no sentido da sua desconstituição ou da informação do seu caráter institucional.

2. Já foram promovidas pelo MPTC/SC campanhas, programas, recomendações, orientações técnicas ou quaisquer outras atividades ligadas à fiscalização do serviço público de transporte coletivo? Quais? Quando? Foram averiguados resultados práticos oriundos dessas ações?

Nunca foram promovidas quaisquer atividades proativas em relação ao serviço público de transporte coletivo ou qualquer outro serviço. Em mais de trinta anos de atuação na chamada “procuradoria junto ao tribunal de contas”, segundo certidão obtida junto ao Tribunal de Contas, o atual Procurador-Geral de Contas, que concentra segundo regulamento regimental autônomo a prerrogativa de iniciar qualquer processo no TCE como representante do MPC, jamais elaborou uma representação, constando apenas o encaminhamento ao Tribunal de Contas de três expedientes a ele dirigidos, em um deles pelo menos, opinando pelo não acolhimento do feito, na fase da atuação como custos legis.

3. Existem dados estatísticos ou levantamentos acerca do número de representações, procedimentos investigatórios e/ou termos de ajustamento de conduta (ou de gestão) relacionados com a fiscalização do serviço público de transporte coletivo no Estado?

No âmbito do MPC/SC não existem dados estatísticos ou levantamentos porque não existe atuação.

4. Nas hipóteses de êxito em representações propostas no âmbito do TCE/SC ou quando firmado algum termo de ajustamento de conduta/gestão, é o próprio MPTC/SC quem fiscaliza o seu cumprimento? Como?



Na remota hipótese de êxito de representações propostas pelo MPC/SC no âmbito do TCE/SC, já que há uma predisposição institucional do Tribunal de Contas não dar provimento a essas representações, o MPC não teria condições de fiscalizar, por falta de estrutura adequada para este fim.

Atualmente, sequer a prerrogativa de recorrer, também concentrada na pessoa do Procurador-Geral, pode ser desenvolvida regularmente no âmbito do MPC. Os termos de ajustamento de conduta/gestão não são utilizados com frequência no âmbito do TCE/SC e, de qualquer forma, não são promovidos pelo MPC/SC.

5. Nas eventuais hipóteses de não cumprimento de uma decisão do Tribunal de Contas em uma representação proposta pelo MPTC/SC ou de um termo de ajustamento de conduta/gestão, quais medidas são adotadas?

Em regra o descumprimento de uma decisão do Tribunal de Contas somente será descoberto caso a Unidade Gestora venha a ser fiscalizada novamente ou haja nova denúncia/representação. Não há, em regra, um procedimento sistemático de controle das decisões proferidas pelo TCE, apenas acompanhamentos eventuais. O descumprimento de decisões exaradas em representações propostas pelo MPC/SC, hipótese rara, como se explicou acima, dada a própria raridade dessas representações, não merece qualquer tratamento especial em relação ao conjunto das decisões exaradas pelo TCE.

6. A fiscalização realizada pelo MPTC/SC ocorre na fase da licitação (lançamento do edital até declaração da empresa vencedora) ou apenas quando se identifica problemas na execução do serviço (execução contratual)?

Normalmente depois da fase da execução contratual, de qualquer forma, raramente de maneira proativa.

7. Quais são as formas/ações para que o usuário do serviço público possa entrar em contato com o MPTC/SC? A partir do contato inicial do usuário, quais os procedimentos adotados?

O usuário pode remeter e-mail, telefonar, procurar o membro do MPC pessoalmente ou encaminhar expediente/denúncia/representação. No gabinete deste procurador, normalmente, depois desse contato, caso haja indícios de veracidade nos fatos relatados e a matéria seja de competência do TCE/SC, é instaurado Procedimento Investigativo.

8. O tema da fiscalização da prestação dos serviços públicos de transporte está inserido em alguma meta ou planejamento (atual ou futuro) dentro das ações do MPTC/SC?

Desconheço a fixação de qualquer meta ou planejamento em relação à fiscalização da prestação dos serviços públicos de transporte ou quaisquer outros serviços públicos.

9. Existe alguma forma de acordo/cooperação formal ou informal entre o MPTC/SC e outros órgãos de controle e fiscalização (por exemplo, TCE, Poder Judiciário, Poder Legislativo, outros ramos do MP, ONGs, associações, entre outros) visando incrementar a fiscalização da prestação de serviços públicos de transporte?

Desconheço qualquer forma de acordo ou cooperação institucional formal ou informal em relação aos referidos serviços ou quaisquer outros. Em relação a outras áreas de atuação há cooperação informal ou formal (decisão judicial) de alguns procuradores (de natureza pessoal ou institucional individual) com outros órgãos, ONGs, associações etc.

## **7.2 MINUTA DE TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**

**OMINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA - MPSC**, com sede na Rua Bocaiúva, 1750, Paço da Bocaiúva, Centro, nesta Capital, CNPJ sob o nº XXXXXXXXXXXX, neste ato representado pelo Procurador-Geral de Justiça, **Procurador XXXXXXXXXXXX**, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA**, com sede na Rua Bulcão Viana, 90, Centro, nesta Capital, CNPJ sob o nº XXXXXXXXXXXX, neste ato representada pelo Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCE/SC, **Procurador XXXXXXXXXXXX**, o **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA**, com sede na Rua Bulcão Viana, 90, Centro, nesta Capital, CNPJ sob o nº XXXXXXXXXXXX, neste ato representado pelo seu Presidente, **Conselheiro XXXXXXXXXXXX**, e o **DEPARTAMENTO DE TRANSPORTES E TERMINAIS – DETER**, com sede na Rua Tenente Silveira, 162, Centro, nesta Capital, CNPJ sob o nº XXXXXXXXXXXX, neste ato representado pelo seu Presidente, **XXXXXXXXXXXX**, pelo presente instrumento firmam Termo de Cooperação Técnica, com o objetivo de compor parceria para integrar as atuações dessas instituições, fixando princípios de ação conjunta para melhor realização de suas missões institucionais, regendo-se pelas cláusulas e condições abaixo estipuladas:

### **1 - OBJETO E FINS**

**Cláusula primeira.** O presente Termo de Cooperação tem por objeto promover o intercâmbio e a cooperação técnica, científica e operacional entre as partes celebrantes, visando estabelecer um mecanismo de ação conjunta e eficiente de fiscalização e operacionalização, de forma a assegurar o cumprimento das normas legais atinentes à concessão e execução de serviços públicos de transportes coletivos, a qualidade dessas prestações, assim como os direitos dos usuários, por intermédio de ações preventivas, educativas e fiscalizatórias.

### **2 - COMPROMISSOS DAS INSTITUIÇÕES SIGNATÁRIAS**

#### **2.1 - MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA**

**Cláusula segunda.** Além das atribuições que lhe são inerentes, compete ao Ministério Público do Estado de Santa Catarina:

- I – Providenciar a publicação do extrato do Termo de Cooperação no Diário Oficial do Estado de Santa Catarina até o quinto dia útil do mês subsequente ao de sua assinatura;
- II – Divulgar o presente Termo de Cooperação assinado perante seus órgãos e agentes, orientando os Promotores de Justiça de todo o Estado de Santa Catarina e possibilitando-lhes também efetivarem ações visando resguardar o interesse público no que se refere à concessão e execução de serviços públicos de transportes coletivos, assegurar a qualidade dessas prestações e os direitos dos usuários;
- III – Promover a divulgação do Termo de Cooperação aos seus servidores, estimulando sua execução e cumprimento;
- IV – Instituir um grupo de trabalho, sob sua coordenação, no prazo máximo de 15 (quinze) dias a partir da publicação deste termo de cooperação, tendo por objetivo o estabelecimento de planejamento para as ações que envolvam o cumprimento das normas legais atinentes à concessão e execução de serviços públicos de transportes coletivos, da qualidade dessas

prestações, assim como dos direitos dos usuários;

V – Promover Encontros e/ou Audiências Públicas, em conjunto com a Procuradoria Geral junto ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, com o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e com o Departamento de Transportes e Terminais, nos locais onde se fizerem necessárias, a fim de divulgar as normas legais atinentes à concessão e execução de serviços públicos de transportes coletivos e as medidas necessárias para assegurar a qualidade dessas prestações e os direitos do usuário;

VI – Verificar, nos casos em que venha a ter conhecimento, se os órgãos públicos municipais e estaduais cumprem a legislação pertinente quando do lançamento de editais de licitação para concessão de serviços públicos de transporte coletivo, bem como se a execução dos serviços atende a critérios mínimos de qualidade e se estão preservados os direitos dos usuários, e adotar as providências cabíveis a cada caso;

VII — Comunicar as demais partes celebrantes sempre que tiver ciência de irregularidades relacionadas com a concessão de serviços públicos de transportes coletivos, para ciência e adoção das providências pertinentes.

## **2.2 – MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DE SANTA CATARINA, TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA E DEPARTAMENTO DE TRANSPORTES E TERMINAIS**

**Cláusula terceira.** Além das atribuições que lhe são inerentes, compete ao Ministério Público de Contas do Estado de Santa Catarina, ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e ao Departamento de Transportes e Terminais:

I – Divulgar o presente Termo de Cooperação a seus membros e servidores, mediante a expedição de expediente próprio, visando estabelecer um mecanismo de ação conjunta e eficiente de fiscalização e operacionalização, de forma a assegurar o cumprimento das normas legais atinentes à concessão e execução de serviços públicos de transportes coletivos, a qualidade dessas prestações, assim como os direitos dos usuários, por intermédio de ações preventivas, educativas e fiscalizatórias;

II – Acompanhar o Ministério Público do Estado de Santa Catarina e demais órgãos e entidades signatárias deste termo de cooperação, sempre que solicitado e sem quaisquer ônus, nas reuniões de trabalho;

III – Realizar ações de fiscalização e educação, em conjunto com demais órgãos e entidades signatárias deste termo de cooperação, sempre que solicitado e sem quaisquer ônus;

IV – Disponibilizar, sempre que solicitado e sem quaisquer ônus, integrantes da instituição para palestras de divulgação, orientação e treinamento sobre temas relacionados com a concessão de serviços públicos de transporte coletivo e direitos dos usuários, nos limites de sua competência;

V – Dar conhecimento às partes celebrantes de situações identificadas como violadoras da legislação pertinente à concessão de serviços públicos de transporte coletivo e aos direitos dos usuários;

VI – Prestar orientação e divulgar normas, manuais e cartilhas, sobre concessão de serviços públicos de transporte coletivo e direitos dos usuários, aos órgãos públicos municipais e estaduais;

VII – Colaborar na elaboração de material de orientação, visando eventuais campanhas educativas sobre concessão de serviços públicos de transporte coletivo e direitos dos

usuários;

VIII- Disponibilizar vagas, aos servidores do Ministério Público do Estado de Santa Catarina e servidores e funcionários dos órgãos signatários deste termo de cooperação, em cursos e eventos relacionados à concessão de serviços públicos de transporte coletivo e direitos dos usuários.

### **3 - DISPOSIÇÕES GERAIS**

**Cláusula quarta.** As partes celebrantes garantirão assistência técnica recíproca na realização de seus objetivos institucionais, observadas as atribuições legais de cada uma, conferindo-se prioridade na execução dos referidos atos.

§ 1º – Caberá a cada uma das partes celebrantes, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da assinatura deste termo, nomear um representante para compor e participar das reuniões do grupo de trabalho a ser criado e coordenado pelo Ministério Público de Santa Catarina, o qual terá como objetivo o estabelecimento de planejamento para as ações que envolvem o cumprimento das normas legais atinentes à concessão e execução de serviços públicos de transportes coletivos, da qualidade dessas prestações, assim como dos direitos dos usuários.

### **4 - PRAZO DE VIGÊNCIA**

**Cláusula quinta.** O presente Convênio vigorará por um período de X (XXXXXX) anos a partir da data da sua assinatura, adquirindo eficácia após a regular publicação do seu extrato no Diário Oficial do Estado de Santa Catarina, podendo, todavia, ser denunciado por iniciativa de qualquer das partes celebrantes, mediante prévio aviso, por escrito, com antecedência mínima de trinta dias.

### **5 - RECURSOS FINANCEIROS ENVOLVIDOS**

**Cláusula sexta.** Os recursos financeiros envolvidos na execução do presente Termo de Cooperação serão arcados pelas partes envolvidas, cada qual custeando as atividades que lhe são pertinentes.

### **6 - FORO**

**Cláusula sétima.** Fica estipulado o foro da Comarca da Capital, Florianópolis, para dirimir eventuais questões oriundas da execução do presente Termo de Cooperação.

E, por estarem de pleno acordo com as cláusulas e condições acima pactuadas, firmam o presente Termo de Cooperação em 02 vias de igual teor e forma para que surta seus jurídicos e legais efeitos na presença de duas testemunhas que também o subscrevem.

Florianópolis, XX de XXXXXX de 20XX.

\_\_\_\_\_  
Procurador XXXXXXXXXXXXXXXX  
Ministério Público de Santa Catarina

\_\_\_\_\_  
Procurador XXXXXXXXXXXXXXXX  
Ministério Público de Contas

\_\_\_\_\_  
Conselheiro XXXXXXXXXXXXXXXX  
Tribunal de Contas de Santa Catarina

\_\_\_\_\_  
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
Departamento de Transportes e Terminais