



**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PARANÁ**  
**COMARCA DE PONTA GROSSA**  
**2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE PONTA GROSSA - PROJUDI**  
**Rua Leopoldo Guimarães da Cunha, 590 - Ponta Grossa/PR - CEP: 84.035-900 - Fone:**  
**(42) 3309-1609**

**Autos nº. 0008119-47.2015.8.16.0019**

Processo: 0008119-47.2015.8.16.0019  
Classe Processual: Ação Civil Pública  
Assunto Principal: Irregularidade no atendimento  
Valor da Causa: R\$10.000,00  
Autor(s): • Ministério Público do Estado do Paraná representado(a) por Márcio Pinheiro Dantas Motta  
Réu(s): • VIAÇÃO CAMPOS GERAIS LTDA representado(a) por LUIZ NORBERTO GULIN

Trata-se de Ação Civil Pública declaratória cumulada com obrigação de fazer proposta pelo Ministério Público contra Viação Campos Gerais Ltda. (VCG).

Alegou o autor, em síntese, que: **a)** a parte ré é concessionária para operação do serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros no Município de Ponta Grossa; **b)** anualmente a concessionária pleiteia o reajuste do transporte coletivo, segundo previsão contratual e sistema de cálculos; **c)** para que ocorra o reajuste é imprescindível que o Município disponibilize ao Conselho Municipal de Transporte (CMT) a contabilidade da ré e outros itens para análise, conforme exigido pela Lei Municipal nº 11.688/2014; **d)** conforme dispõe a referida Lei, a nova tarifa será fixada mediante decreto do Prefeito e sempre mediante prévia manifestação do Conselho Municipal de Transporte – CMT e, por isso, é imprescindível que os integrantes do CMT tenham amplo acesso à contabilidade da empresa VCG, justamente para que possam analisar se a pretensão de aumento tarifário pleiteada pela concessionária é ou não justa e condizente com os dados contábeis apresentados; **e)** o acesso à contabilidade deve abranger toda a sociedade; **f)** às vésperas do último reajuste tarifário a parte ré entregou ao Município 50 volumes de documentos, o que inviabilizou a análise devido ao lapso temporal excessivo e incompatível com a necessidade de célere avaliação dos dados pelo CTM, impondo aos integrantes do CMT várias restrições, conforme fls. 173 do Inquérito Civil; **g)** recebeu denúncia formulada pelo vereador Antônio Laroca Neto solicitando providências para que a contabilidade da empresa seja aberta à consulta pública; **h)** a empresa VCG ao aceitar voluntariamente a condição de “*concessionária de serviço público essencial*” deve também aceitar - na verdade se submeter – ao regramento aplicável à esfera pública, notadamente no que se refere à transparência de sua contabilidade, decorrência do princípio constitucional da publicidade; **i)** a Lei Municipal 12.030/2014 autorizou o Município de Ponta Grossa a encampar a manutenção dos terminais de transporte coletivo urbano de Ponta Grossa e a promover as alterações contratuais necessárias. Juntou documentos (mov. 1.2 a 1.7).

Devidamente citada, a parte ré impugnou a pretensão (mov. 26.1) aduzindo, em resumo, que: **a)** falta interesse de agir, visto que o pedido constante da inicial é declaratório, cuja efetivação ensejou um pedido condenatório acessório e, ainda, não trata a ação de interesses difusos ou coletivos, sendo o instrumento utilizado pela parte autora inadequado para a tutela jurisdicional pretendida; **b)** como concessionária de serviço público se sujeita à fiscalização nos exatos termos previstos na Lei Federal nº



8.987/1995 e na Lei Municipal nº 7.018/2002 e que nenhuma delas prevê a obrigação de submeter sua contabilidade à consulta pública; **e)** o art. 31, V, da Lei 8.9787/1995 dispõe que a concessionária deve franquear ao Poder Concedente livre acesso aos seus dados contábeis, permitindo ao titular do serviço público que monitore os dados financeiros da concessão; **d)** a Lei Municipal nº 7.018/2002 estabeleceu que o CMT pode ter acesso à contabilidade da concessionária, no curso do processo administrativo instaurado para reajustar ou revisar a tarifa cobrada dos usuários; **e)** não há dispositivo exigindo que a contabilidade da concessionária deva estar à disposição de toda a sociedade para consulta; **f)** o art. 3º da Lei 8.987/1995 prevê que o papel do Poder Concedente é fiscalizar e o papel a ser desempenhado pelos usuários é de cooperar com a fiscalização; **g)** a pretensão deduzida pela parte autora contraria o princípio do Segredo da Escrituração Contábil, art. 1.191 do Código Civil; **h)** a divulgação indiscriminada dos dados contábeis pode afetar gravemente sua capacidade negocial, seja perante competidores (atuais e futuros), seja perante parceiros comerciais, além de não possuir previsão legal; **i)** jamais impôs condições ao CTM; **j)** a Procuradoria Jurídica do Município reconheceu o sigilo dos dados contábeis que foram fornecidos pela concessionária. Juntou documentos (mov. 26.2 a 26.7).

O Município de Ponta Grossa foi cientificado (mov. 28.1).

A parte autora impugnou a contestação (mov. 32.1).

Especificação de provas pelo autor (mov. 38.1) e pedido de julgamento antecipado pela parte ré (mov. 41.1).

Decisão saneadora (mov. 43.1).

Indicação pela parte ré do rol das testemunhas a serem ouvidas em audiência (mov. 53.1).

Realização de audiência de instrução no mov. 69.1 e 78.1.

Juntada de novos documentos (mov. 83.1 a 85.18).

Manifestação das partes em relação aos documentos apresentados (mov. 86.1 e 91.1).

Apresentação das alegações finais (mov. 101.2 e 103.1).

É, em síntese, o relatório.

### **DECIDO.**

Trata-se de Ação Civil Pública Declaratória cumulada com Obrigação de Fazer movida pelo Ministério Público contra a empresa Viação dos Campos Gerais (VCG), através da qual o autor busca que a ré seja compelida a apresentar sua contabilidade de forma detalhada e clara à sociedade em geral, sem qualquer restrição de acesso.

Alega a ré falta de interesse de agir pela inexistência de danos morais ou patrimoniais causados a interesse difuso ou coletivo, o que levaria à conclusão que a ação civil pública não seria o instrumento adequado para a obtenção da pretensão exposta na inicial e, ainda, que o pedido pugnado pelo autor não consiste em cumprimento de obrigação de fazer.

Sem razão a ré em suas alegações.

A pretensão exposta pelo autor tem como objetivo dar à coletividade o direito de acesso à contabilidade da única empresa que presta o serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros



nesta cidade de Ponta Grossa.

O Ministério Público, enquanto defensor do regime democrático e dos interesses transindividuais (art. 127, *caput*, CF/88), visa através desta demanda conferir efetividade ao princípio da publicidade, possibilitando a real participação da sociedade no controle da legitimidade das ações e omissões da administração pública, especificamente através do acesso do cidadão às informações contidas nos documentos que embasam e justificam os aumentos das tarifas do transporte coletivo prestado pela concessionária ré neste Município.

Em razão de sua destinação constitucional, o Ministério Público deve defender aquilo que é inerente ao direito de todos os cidadãos, compreendidos os direitos difusos, tais como o do consumidor usuário do transporte coletivo.

Para tanto, o órgão ministerial pode valer-se da Ação Civil Pública, a qual disciplina a defesa do consumidor em seu art. 1º, II da Lei 7.347/85:

*Art. 1º. Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:*

(...)

*II - ao consumidor.*

Nem sempre os usuários estão cientes das informações necessárias para a efetivação dos direitos que lhes são garantidos, por isso, ao Ministério Público é reafirmada a legitimidade para a propositura da presente demanda.

Dessa forma, a ação civil pública visando, dentre outros objetivos, assegurar os direitos do consumidor, tem por objeto, conforme consta do art. 3º da Lei 7.347/85 “(...) a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer”, no caso dos autos, a condenação da ré na obrigação de apresentar a sua contabilidade de forma detalhada e clara à sociedade em geral, sem qualquer restrição de acesso.

Pelas razões expostas, INDEFIRO as preliminares arguidas pela parte ré e passo à análise do mérito.

Afirmou o Ministério Público na petição inicial que todos os anos a concessionária ré pleiteia o reajuste das tarifas do transporte coletivo, segundo previsão contratual e conforme complexo sistema de cálculo. Para que ocorra este aumento de tarifa é imprescindível que o poder concedente disponibilize ao Conselho Municipal de Transporte (CMT) a contabilidade da ré, dentre outros documentos exigidos pela Lei municipal 11.688/2014.

Alegou ainda o autor que a nova tarifa é fixada mediante decreto do Prefeito e sempre mediante prévia manifestação do Conselho Municipal de Transporte – CMT e que desta sistemática decorre logicamente que é imprescindível que os integrantes do CMT tenham amplo acesso à contabilidade da empresa VCG, justamente para que possam analisar se a pretensão de aumento tarifário pleiteada pela concessionária é ou não justa e condizente com os dados contábeis apresentados.



Por fim, afirmou o Ministério Público a necessidade de acompanhamento constante e periódico da contabilidade da empresa, não só pelo CMT, mas também pela Câmara Municipal e pela sociedade em geral, em observância à transparência na gestão pública – amplamente considerada – como decorrência da consolidação da democracia neste país.

A ré, por sua vez, afirmou na contestação que como concessionária do serviço público de transporte coletivo urbano em Ponta Grossa sujeita-se à fiscalização nos exatos termos previstos na Lei Federal nº 8.987/1995 e na Lei Municipal nº 7.018/2002 e que nenhum destes diplomas normativos prevê o dever de submeter sua contabilidade à consulta pública.

Ao contrário do afirmado pela ré em sua contestação, como concessionária de serviço público não se encontra sujeita à fiscalização somente nos termos previstos na Lei Federal nº 8.987/1995 e na Lei Municipal nº 7.018/2002.

Tratando-se de concessionária de serviços públicos essenciais, a ré está submetida às imposições legais previstas pela Lei de Concessões nº 8.437/92, assim como a todos os princípios que regem a Administração Pública.

Disciplina o art. 7º da Lei 8.437/92 acerca dos direitos dos usuários:

*Art. 7º. Sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários:*

*II - receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos (Grifei)*

Não é aceitável negar ao cidadão, usuário do serviço público, acesso às informações acerca de documentos que embasam e fundamentam o aumento das tarifas do transporte coletivo, sendo inegável o seu interesse na fiscalização e acompanhamento dos atos relacionados aos custos que é obrigado a suportar.

A concessão do serviço público se traduz em um contrato administrativo por meio do qual a Administração Pública transfere ao particular, mediante condições, a execução e exploração de um serviço público que lhe é privativo, remunerado mediante cobrança de tarifas, previamente aprovada pela Administração Pública.

A ré, ao aceitar voluntariamente a condição de “concessionária de serviço público essencial”, deve também se submeter ao regramento aplicável à esfera pública, especialmente no que se refere à transparência de seus dados contábeis, decorrência do princípio constitucional da publicidade.

Versando a ação sobre a prestação de serviço público municipal, o princípio da transparência pública e acesso à informação deve ser obrigatoriamente atendido, de modo que possibilite a consolidação de uma cultura administrativa voltada à transparência em todos os entes federados, notadamente em relação aos municípios, sendo esta a unidade federativa que mais está intimamente ligada à vida de seus cidadãos.

É necessário que a empresa assuma os encargos inerentes à sua condição de concessionária, pois como ensina Sergio Cavalieri Filho:



*“(...) quem tem o bônus deve suportar o ônus. Aquele que participa da Administração Pública, que presta serviços públicos, usufruindo os benefícios dessa atividade, deve suportar os seus riscos, deve responder em igualdade de condição com o Estado em nome de quem atua. (FILHO, Sergio Cavalieri. Programa de Responsabilidade Civil).*

Por óbvio, o ato de concessão do Poder Público deve estar inteiramente pautado de interesse público, visto que o poder concedente somente transfere ao concessionário a execução do serviço, porém, continua sendo seu titular e poderá acessar, durante todo o contrato, os meios necessários para adequar a concessão com vistas a atender o interesse público dos usuários.

Os direitos dos usuários, destinatários da prestação de serviço público, consistem em receber a prestação adequada do serviço público, até mesmo porque o serviço é prestado visando o oferecimento aos administrados das utilidades e comodidades consideradas indispensáveis pelo Estado.

Sobre prestação de serviço adequado, dispõe o artigo 6º, § 1º da Lei nº 8.987/95:

*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.*

*§ 1º - Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. (grifos não originais).*

O princípio da modicidade das tarifas trata da exigência de prestação de serviço público a um preço reduzido, de forma a atingir a universalidade na prestação. Será atendido quando o preço da tarifa corresponder à **justa relação de custo-benefício** na prestação da atividade.

O reajuste da tarifa deve se dar por procedimento administrativo realizado pelo poder concedente à vista de elementos que possam comprovar, formalmente, a superveniência de circunstâncias que tenham alterado o equilíbrio econômico financeiro do contrato, estabelecido quando de sua celebração.

Pois bem, prevê o artigo 31, inciso V, da Lei 8.987/95, que incumbe à concessionária:

**V - permitir aos encarregados da fiscalização livre acesso, em qualquer época, às obras, aos equipamentos e às instalações integrantes do serviço, bem como a seus registros contábeis.**

Por sua vez, sobre os encarregados da fiscalização dispõe o artigo 3º, da mesma Lei 8.987/95:

**Art. 3º - As concessões e permissões sujeitar-se-ão à fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários”.**

Nessa medida, não há como negar disposição expressa em lei no sentido de que os usuários do serviço público estão legitimados a exercer efetiva fiscalização sobre a concessão, mediante livre acesso, em qualquer época, aos registros contábeis da concessionária ré.

Em um Estado Democrático de Direito não há fundamento para ocultar dos cidadãos os assuntos que lhe são de inteiro interesse e daí a necessidade de utilizar instrumentos para garantir a transparência da gestão, disponibilizando informações que dizem respeito a toda à coletividade.

Nem poderia ser diferente o raciocínio, na medida em que o próprio poder concedente responsável



pela delegação do serviço público está exercendo unicamente um mandato temporário outorgado pelo cidadão. Este sim, como mandante e destinatário do serviço público, é o principal legitimado para exercer a fiscalização de todos os atos praticados pela Administração Pública, especialmente quando se refere a aumento de gastos públicos.

De acordo com o § 4º, inciso I, do artigo 7º, da Lei 7.018/02:

§ 4º - Quando do pedido de aumento da tarifa, o Poder Executivo deverá disponibilizar ao Conselho Municipal de Transporte, obrigatoriamente, as seguintes Informações:

I - a contabilidade da empresa concessionária no período compreendido entre o último reajuste e o pedido atual.

Da análise dos dispositivos legais já transcritos, depreende-se que a fiscalização do contrato de concessão deve se dar pelo poder concedente com a cooperação efetiva dos usuários, os quais possuem o direito de acesso irrestrito à contabilidade integral da concessionária ré, de forma clara e em tempo hábil para que seja possível realizar a análise do pedido de reajuste da tarifa, atendendo-se assim aos princípios da legalidade, transparência e supremacia do interesse público.

Com o completo cumprimento das disposições legais supracitadas será possível aos membros do Conselho Municipal de Transporte e à coletividade analisar se o aumento tarifário pleiteado pela concessionária é justo e condizente com os dados contábeis apresentados, preservando-se o equilíbrio econômico do contrato e atendendo-se aos fins almejados pela coletividade.

Aliás, a participação da sociedade possibilitará o planejamento e a efetiva fiscalização dos atos de gestão fiscal, conduzindo à aceitabilidade social dos atos do Poder Público e conferindo-lhes a legitimidade necessária.

A concessionária ré, embora com personalidade jurídica de direito privado, está sujeita às regras e do Direito Público e deve se submeter aos Princípios do interesse público sobre o privado, da indisponibilidade do interesse público, da legalidade, publicidade e transparência, diferenciando-se das empresas que atuam em segmentos econômicos puramente privados.

Em que pese tratar-se de empresa privada, à ré não cabe a alegação de violação ao princípio do sigilo da escrituração contábil, pois a sua atividade é **exclusivamente a prestação de serviços públicos de transporte coletivo de passageiros.**

Assim, não se vislumbra qualquer possibilidade de prejuízo para a capacidade negocial da concessionária ré, como foi alegado, na medida em que inexistente concorrência ou competição com outras empresas na execução do serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros.

A revelação de seus dados em nada afetará a estratégia utilizada pela concessionária, pois a ré possui um contrato de concessão cujo objeto é a exclusiva prestação de serviço público essencial com o Poder Concedente e seu prazo avança por longos anos, não correndo os riscos inerentes às empresas que atuam no setor privado.

Pelas razões e fundamentos apresentados, **JULGO PROCEDENTES** os pedidos formulados pelo Ministério Público, com resolução do mérito, nos termos do artigo 487, I, do atual Código de Processo Civil, para o fim de:



1. Declarar que a empresa ré, na qualidade de concessionária de serviço público essencial, tem obrigação de disponibilizar toda a sua contabilidade para consulta pública, de forma irrestrita;

2. Determinar que a empresa ré disponibilize, **no prazo de 30 dias**, a sua contabilidade, de forma detalhada e clara à sociedade em geral, por intermédio de seu site, em ícone próprio e sem qualquer restrição ao acesso.

Em caso de descumprimento da determinação contida no item 2, incorrerá a ré em multa diária no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais).

Condeno a ré no pagamento das custas e despesas processuais.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Oportunamente, arquivem-se com as baixas e comunicações necessárias, inclusive na distribuição.

*Luciana Virmond Cesar*

*Juíza de Direito*

