



Apelação Cível nº 0027518-98.2016.8.19.0001

(4)

Apelantes: 1) Consórcio Internorte de Transportes

2) Transportes América Ltda.

3) Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Apelados: Os mesmos

Relator: Desembargador Camilo Ribeiro Rulière.

ACÓRDÃO

Constitucional – Administrativo – Ação Civil Pública visando à condenação de permissionárias a implementar melhorias no serviço público de transporte coletivo de passageiros.

Reclamações de usuários junto à Ouvidoria do Ministério Público – Sentença de parcial procedência – Recurso dos réus e do Ministério Público.

O Ministério Público tem legitimidade para propor a Ação Civil Pública em defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos nos termos do artigo 129, incisos II e III da Constituição Federal, artigo 5º, inciso I da Lei nº 7.347/85 e artigo 82, inciso I da Lei nº 8.078/90.

A Ação Civil Pública é a via correta visando à implementação de melhorias e cumprimento de regras na prestação de serviço de transporte coletivo público, de interesse da coletividade e do consumidor, como estabelecem o artigo 1º, incisos II



Apelação Cível nº 0027518-98.2016.8.19.0001

e IV da Lei nº 7.347/85 e artigo 81 da Lei nº 8.078/90, tratando-se de serviço essencial, que deve ser eficiente, adequado e seguro, com previsão constitucional e infraconstitucional, como dispõem os artigos 5º, inciso XXXII, 170, inciso V e 175, inciso IV da Constituição Federal, bem como artigos 6º, inciso X e 22 do Código de Defesa do Consumidor e Lei nº 7.783/89, artigo 10º, inciso V (Lei de Greve, que define o serviço de transporte coletivo como essencial).

Falha na prestação do serviço demonstrada de forma cabal – Notoriedade da deficiência do serviço de transporte coletivo.

Condenação a prestar o serviço de transporte coletivo de modo eficiente, seguro e adequado, observando as imposições regulamentares.

Tendo em conta a má prestação do serviço, afetando número indefinido de pessoas que utilizam o serviço, a circunstância de as falhas perdurarem por longo tempo, sem solução adequada, é inegável a eclosão de danos moral e material coletivos, eis que os fatos têm potencial para causar sofrimento, insegurança e inquietude social, bem como presente a oneração do usuário de transporte com o pagamento de tarifa de valor mais elevado, surgindo o dever de indenizar os prejuízos causados.

Os danos morais e materiais individualmente considerados não são devidos, sob pena de incidir em dupla sanção pelos mesmos fatos – Desprovisionamento dos recursos interpostos pelos réus. Provisão parcial da terceira Apelação, interposta pelo Ministério Público.



Apelação Cível nº 0027518-98.2016.8.19.0001

Relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível oriundos do Juízo de Direito da 3ª Vara Empresarial da Comarca da Capital, em que são apelantes Consórcio Internorte de Transportes, Transportes América Ltda. e o Ministério Público do Rio de Janeiro e são apelados os mesmos.

Acordam os Desembargadores que compõem a Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por maioria de seus votos, em negar provimento aos recursos interpostos pelos réus e dar provimento parcial da terceira Apelação, interposta pelo Ministério Público, vencidos, em parte, os Desembargadores Sergio Ricardo e Fabio Dutra.

Trata-se de Apelações Cíveis interpostas por Consórcio Internorte de Transportes (indexador 512), Transportes América Ltda. (indexador 543) e pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (indexador 598), alvejando a Sentença em fls. 490/5 (indexador 490) que, nos autos da Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro pretendendo a condenação das rés na obrigação de fazer, consistente em prestar, na linha 376 (Pavuna x Praça XV), ou outras que vierem a substituí-la, a frota, o trajeto e os horários determinados pela Secretaria Municipal de Transportes, pena de multa diária de R\$10.000,00; em indenizar os danos morais e materiais causados aos consumidores individualmente considerados, em razão de descumprimento de norma do Poder Concedente; além da condenação em danos morais e materiais causados aos consumidores considerados em sentido coletivo, no valor mínimo de R\$1.000.000,00, pela não prestação eficiente de seu serviço, cujo valor reverterá ao Fundo de Reconstituição de Bens Lesados, mencionado no artigo 13 da Lei nº 7.347/85, julgou procedente em parte o pedido e, tornando definitiva a decisão antecipatória de tutela proferida às fls. 153/154, condenou as rés a empregarem, imediatamente, na linha de ônibus 376, ou em outra que a substituir, trajeto, frota, tarifa e os horários determinados pela SMTR, sob pena de multa diária de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).



Apelação Cível nº 0027518-98.2016.8.19.0001

Não houve condenação em despesas processuais ou honorários advocatícios, em analogia ao que disciplina o artigo 18, da lei de regência, porque não comprovada a má-fé das requeridas.

O primeira apelante, Consórcio Internorte de Transportes, alega em suas razões recursais ser desarrazoado o valor atribuído à causa pelo Ministério Público. Suscita, ainda, sua ilegitimidade passiva e a inaplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor. Afirma que não se justifica a condenação solidária das partes, pois inexistindo vontade entre as partes e norma legal que imponha a responsabilidade solidária na execução do serviço de transporte entre as empresas consorciadas, impossível que se mantenha a condenação do consórcio.

Sustenta, ainda, que o consórcio não é responsável pela operação das linhas, sendo que as definições de itinerários, número de veículos e horários são impostos à consorciada. Afirma, por fim, que o estado dos coletivos depende muitas vezes dos usuários.

A segunda apelante, Transportes América Ltda., suscita ilegitimidade ativa do Ministério Público e ausência de manifestação do *parquet* no prazo legal, o que ensejaria a extinção do processo sem exame de mérito.

Refuta, como a primeira apelante, o valor da causa e sustenta, ainda, que a multa cominatória é incabível na hipótese e foi fixada de forma excessiva.

O Ministério Público, por sua vez, pugna pela modificação da Sentença, para que sejam acolhidos integralmente os pedidos iniciais, a fim de que sejam reparados os danos materiais e morais causados aos usuários, tanto em sentido coletivo quanto individualmente.

Decisão concessiva de liminar em fls. 153/4 (indexador 153).

Contrarrazões nos indexadores 565, 627 e 639.



Apelação Cível nº 0027518-98.2016.8.19.0001

Parecer Recursal da Procuradoria de Justiça (indexador 793), opinando pelo provimento do apelo ministerial, para que sejam condenadas as empresas rés a indenizar material e moralmente os consumidores lesados.

Relatados, decido.

Cuida-se de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, pretendendo **(i)** a condenação das rés na obrigação de fazer, consistente em prestar o serviço público de passageiros da linha 376 com regularidade; **(ii)** empregar em suas linhas de ônibus a frota determinada pela Secretaria Municipal de Transportes, sob pena de multa diária de R\$10.000,00; **(iii)** indenizar os danos morais e materiais causados aos consumidores individualmente considerados, em descumprimento de norma do Poder Concedente; **(iv)** a condenação em danos morais e materiais causados aos consumidores considerados em sentido coletivo, no valor mínimo de R\$ 1.000.000,00, pela não prestação eficiente de seu serviço, cujo valor reverterá ao Fundo de Reconstituição de Bens Lesados, mencionado no artigo 13 da Lei nº 7.347/85.

O Ministério Público tem legitimidade para propor a Ação Civil Pública visando zelar pelo efetivo respeito aos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal, promovendo as medidas necessárias a sua garantia, e também em defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos nos termos do artigo 129, incisos II e III da Constituição Federal, artigo 5º, inciso I da Lei nº 7.347/85 e artigo 82, inciso I da Lei nº 8.078/90.

A Ação Civil Pública é a via correta visando à implementação de melhorias e cumprimento de regras na prestação de serviço de transporte coletivo público, de interesse da coletividade e do consumidor, como estabelecem o artigo 1º, incisos II e IV da Lei nº 7.347/85 e artigo 81 da Lei nº 8.078/90, tratando-se de serviço essencial, que deve ser eficiente, adequado e seguro, com previsão constitucional e infraconstitucional, como dispõem os artigos 5º, inciso XXXII, 170, inciso V e 175, parágrafo único, incisos I a IV da Constituição Federal, bem como artigos 6º, inciso X e 22 do Código de Defesa do Consumidor e Lei nº



Apelação Cível nº 0027518-98.2016.8.19.0001

7.783/89, artigo 10º, inciso V (Lei de Greve, que define o serviço de transporte coletivo como essencial).

No que tange ao valor da causa, questão impugnada pelos dois primeiros apelantes, não assiste razão aos mesmos.

Depreende-se que o artigo 259, inciso II do Código de Processo Civil de 1973, ainda vigente quando ajuizada a ação, correspondente ao atual artigo 292, inciso VI, determinava que o valor da causa deveria corresponder à soma dos valores dos pedidos cumulados.

O critério, portanto, é objetivo e o valor dado à causa deve ser certo, correspondente ao proveito econômico pretendido e levando em consideração a amplitude do bem jurídico protegido, o que foi atendido na presente hipótese, ainda que seja alto o montante pedido.

A alegada ilegitimidade passiva, suscitada pelo Consórcio apelante, também deve ser rejeitada.

A existência do Consórcio está documentada nos autos em fls. 270/80 (indexador 270).

A pretensão tem por objetivo tutelar os direitos dos consumidores/usuários da linha 376 (Pavuna X Praça XV) diante das empresas consorciadas, o que atrai a incidência do artigo 28, parágrafo 3º do Código de Defesa do Consumidor, que tem a seguinte redação:

“Art. 28. O juiz poderá desconsiderar a personalidade jurídica da sociedade quando, em detrimento do consumidor, houver abuso de direito, excesso de poder, infração da lei, fato ou ato ilícito ou violação dos estatutos ou contrato social. A desconsideração também será efetivada quando houver falência, estado de insolvência, encerramento ou inatividade da pessoa jurídica provocados por má administração.



Apelação Cível nº 0027518-98.2016.8.19.0001

§ 3º As sociedades consorciadas são solidariamente responsáveis pelas obrigações decorrentes deste código. ”

Ademais, como bem salientado pelo *Parquet* em seu Parecer recursal, “*a solidariedade entre o consórcio e suas consorciadas, e a consequente legitimidade passiva do 1º Apelante, encontra fundamento no artigo 33, inciso V, da Lei nº 8.666/93, que prevê o regime de solidariedade na fase de execução do contrato, caso tenha sido permitido que na licitação houvesse a participação de empresas em consórcio, valendo citar ainda os artigos 19 e 25, da Lei nº 8.987/95*”.

A alegação de preclusão suscitada pela segunda apelante em relação ao Ministério Público também deve ser rechaçada.

Verifica-se que após o despacho ordinatório de fl. 169 (indexador 169), os autos foram remetidos à 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa do Consumidor e do Contribuinte, diversa da que atuava no feito (indexador 174/6). Assim, somente após a manifestação do *Parquet* que informou a remessa indevida (indexador 179), os autos foram remetidos ao órgão correto, que se manifestou tempestivamente em fl. 180 (indexador 180).

Não há, portanto, que se falar em preclusão e extinção do feito sem exame de mérito.

No mérito, a demanda trata da linha de ônibus nº 376, que faz a rota Pavuna x Praça XV, e está fundada no descumprimento das condições operacionais fixadas para a linha, como desrespeito ao intervalo entre ônibus, frota reduzida, mau estado de conservação e descumprimento de regras relacionadas com o transporte coletivo público.

O contexto probatório indica que os consumidores formularam junto à Ouvidoria do Ministério Público diversas denúncias acerca das deficiências dos serviços de transporte público de passageiros prestado pela segunda apelante, em consórcio com a primeira recorrente, que evidenciam a má qualidade do



Apelação Cível nº 0027518-98.2016.8.19.0001

fornecimento do serviço, em detrimento da população, bem como autos de infração expedidos pela Secretaria Municipal de Transportes, como se verifica nos documentos acostados nos indexadores 24, 53, 78, 105 e cópia de Procedimento Administrativo nº 2016.01266767, nos indexadores 661/771.

As diligências efetuadas por órgão de apoio do Ministério Público constataram diversas irregularidades praticadas pela ré, tais como falta de conservação dos coletivos da frota; intervalos irregulares etc.

As deficiências são notórias e se expressam no alentado número de reclamações dos usuários e na alocação de número insuficiente de ônibus, em prejuízo dos consumidores, o que gera lucros desmedidos da permissionária, gerando desequilíbrio na equação serviço/custo.

A defesa não enfrenta os fatos, apenas tenta justificá-los sob a alegação de que a reclamação de usuários não teria força probante e que a crise econômica do setor de transportes prejudicou a prestação dos serviços.

Com efeito, no cotejo de todas as provas dos autos, apontando falha na prestação do serviço prestado pela permissionária, com aquela produzida pelo órgão fiscalizador de trânsito municipal, a pretensão autoral prospera.

Considerando que o serviço de transporte se afigura essencial e contínuo, está obrigada a permissionária deste serviço público a fornecê-lo com eficiência, adequação e segurança, na forma do artigo 22 do Código de Proteção e Defesa do Consumidor, evitando o dano à coletividade.

No tocante à multa cominatória fixada na antecipação de tutela (R\$ 10.000,00 de multa diária) e reduzida na Sentença para R\$ 5.000,00, deve se salientar que a obrigação de fazer imposta era e continua sendo realizável e possível, sendo certo que inexistia qualquer fundamento plausível para sua redução, tratando-se de multa decorrente de obrigação de fazer, com previsão legal no artigo 11 da Lei nº 7.357/85, não se confundindo com a multa administrativa imposta pela autoridade de fiscalização municipal.



Apelação Cível nº 0027518-98.2016.8.19.0001

Ademais, é certo que cabe ao Magistrado modificar o valor da multa, caso entenda que a mesma tenha se tornado excessiva, na forma do artigo 537, parágrafo 1º, inciso I do Código de Processo Civil.

No entanto, o valor fixado pelo juízo *a quo* não se afigura excessivo e deve ser mantido, diante das circunstâncias do caso, salientando-se que não se trata aqui de *bis in idem*, uma vez que as multas aplicadas pelo Município tem evidente natureza administrativa, distinta das *astreintes*, repita-se.

Além disso, tendo em conta a má prestação do serviço pelas rés, afetando número indefinido, porém de milhares de pessoas que utilizam o transporte coletivo oferecido, a circunstância de as falhas perdurarem por longo tempo, sem solução adequada, é inegável a eclosão de danos moral e material coletivos, eis que os fatos têm potencial para causar sofrimento, insegurança e intranquilidade social, surgindo o dever de indenizar os prejuízos causados.

A fixação dos danos moral e material coletivos deve levar em conta sua repercussão social e patrimonial, a duração da lesão, o potencial ofensivo e a capacidade econômica dos réus, sopesados os critérios de razoabilidade e de proporcionalidade. No caso, as provas demonstraram que usuários e trabalhadores foram prejudicados pelo defeito na prestação de serviço dos demandados, pois necessitam utilizar os coletivos, inclusive no período noturno, para se deslocarem para seus locais de trabalho e demais tarefas rotineiras.

Tudo bem ponderado e em observância ao capital social declarado em fl. 376 (indexador 372), o valor da indenização por dano material é fixado em R\$ 400.000,00 (Quatrocentos mil reais), e por dano moral em R\$ 500.000,00 (Quinhentos mil reais), totalizando R\$ 900.000,00 (Novecentos mil reais), conforme os parâmetros do artigo 57 do Código de Defesa do Consumidor e artigo 944 do Código Civil, importâncias monetariamente corrigidas pelo IPCA-E a contar da lavratura deste Acórdão, com juros de mora de 1% ao mês desde a citação, cujos valores reverterão para o Fundo de Reconstituição de Bens Lesados, na forma do artigo 13 da Lei nº 7.347/85.

Os danos morais e materiais individualmente considerados não são devidos, sob pena de incidir em dupla sanção pelos mesmos fatos.



Apelação Cível nº 0027518-98.2016.8.19.0001

Consequentemente a Sentença será parcialmente modificada, dando-se provimento ao recurso do Ministério Público e negando-se provimento aos recursos das rés, na forma do Acórdão.

Aplicou-se a técnica de sentença prevista no artigo 942 do Código de Processo Civil.

Assim, dá-se parcial provimento à Apelação do Ministério Público, condenando-se os réus ao pagamento de indenização por dano material coletivo fixado em R\$ 400.000,00 (Quatrocentos mil reais), e por dano moral coletivo em R\$ 500.000,00 (Quinhentos mil reais), totalizando R\$ 900.000,00 (Novecentos mil reais), desprovendo-se os recursos das empresas, nos termos do Acórdão.

Rio de Janeiro, 25 de junho de 2019.

Desembargador **CAMILO RIBEIRO RULIÈRE**
Relator