Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
1058
Carimbado Eletronicamente

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0198586-29.2010.8.19.0001

APELANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
APELADO1 : MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
APELADO2 : SINDICATO DAS EMPRESAS DE ÔNIBUS DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO – RIO ÔNIBUS
RELATOR : DES. PAULO SÉRGIO PRESTES DOS SANTOS

6ª Vara de Fazenda Pública
Juiz: Dra. Margaret de Olivaes Valle dos Santos

A C Ó R D Ã O

Apelação cível. Ação Civil Pública. Pretensão que objetiva a manutenção de tarifa simples no serviço de transporte por ônibus do Município do Rio de Janeiro, independente da implantação do Bilhete Único, fixando-se como parâmetro remuneratório a tarifa vigente a partir do reajuste autorizado no início do ano em que proposta a demanda, bem como a condenação dos réus na obrigação consistente em reparar os danos causados aos consumidores. Cabimento da implantação, sob a denominação de "Bilhete Único", de um benefício tarifário fundado em tarifa diferenciada que permita ao usuário que faz tal investimento realizar um determinado percurso por meio de mais de um operador do sistema. Decreto nº 30.372/09 e Lei nº 5.211/10, ambos do Município do Rio de Janeiro. Possibilidade de a Administração Pública estipular que o benefício coincida com o valor da tarifa básica, pois assim estaria concedendo a benesse em sua máxima potencialidade. Impossibilidade de o Bilhete Único suprimir a tarifa básica. Para haver benefício tarifário, deve inegavelmente haver uma tarifa de parâmetro (no caso, a tarifa modal, básica, simples ou equivalente a um percurso sem a utilização do benefício em questão). Legislação instituidora do Bilhete Único que deixa claro a natureza jurídica de benefício tarifário, sendo ausente o escopo de substituir a tarifa dita de referência. Impossibilidade de editais licitatórios e contratos administrativos revogarem leis ou decretos que regulamentam o serviço público outorgado ao particular pelo Poder concedente, uma vez que devem a estes regramentos se adequarem. Compatibilização da regra da anualidade tarifária com o

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ
PAULO SERGIO PRESTES DOS SANTOS:000009661 Assinado em 17/02/2016 16:50:37
Local: GAB. DES PAULO SERGIO PRESTES DOS SANTOS

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
1059
Carimbado Eletronicamente

início das operações do Bilhete Único (ocorrido em 06/11/2010) quando a tarifa básica daquele ano (R$2,35, segundo o Decreto 31.885/10) já se encontrava reajustada. Constatação, à luz da legislação municipal, de que entre os anos de 2011 e 2013 apenas o valor da tarifa diferenciada foi reajustado até a equiparação de ambas por meio de uma tarifa única. Situação fática em que uma infinidade de usuários — pessoas indeterminadas porém quantificáveis — ao longo desse período utilizou-se de apenas um deslocamento (isto é, sem transbordo) e foi cobrada pelo valor correspondente ao benefício tarifário sequer usufruído. Existência de diferenças pagas a maior pelos passageiros, nos termos da fundamentação. Fixação de indenização punitiva devida pelos demandados a título de danos sociais por meio da apuração do lucro indevidamente percebido às custas daqueles passageiros que deveriam ter sido cobrados tão somente pela tarifa básica e, sem chance de escolha, pagaram pelo valor da tarifa diferenciada correspondente a um suposto benefício que, na prática, não foi utilizado. Destinação do *quantum debeatur*, a ser apurado em liquidação de sentença, ao Fundo de Reconstituição de Bens Lesados, mencionado no art. 13 da Lei nº 7.347/85. Provimento do recurso.

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Apelação Cível nº 0198586-29.2010.8.19.0001, figurando como apelante **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** e apelados **MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO** e **SINDICATO DAS EMPRESAS DE ÔNIBUS DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO – RIO ÔNIBUS.**

A C O R D A M os Desembargadores da Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade de votos, em DAR PROVIMENTO AO RECURSO, na forma do voto do Relator.

RELATÓRIO

Trata-se de ação civil pública proposta por **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** em face de **MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO** e de **SINDICATO DAS EMPRESAS DE ÔNIBUS DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO – RIO ÔNIBUS** através da qual pleiteia a condenação dos réus a, independente da implantação do "bilhete único", manter a tarifa simples com o preço à época vigente, com o único reajuste anual autorizado para o mês de fevereiro/2010, bem como a condenação dos demandados ao pagamento de reparação de danos materiais e morais coletivos.

Contestação do 2º réu às fls. 380 e segs., alegando que a eventual procedência da pretensão autoral violaria a separação de poderes; que o edital de concorrência vinculado à licitação das linhas de ônibus do Município do Rio de Janeiro previu expressamente o valor inicial das tarifas a serem praticadas no serviço de transporte coletivo de passageiros por ônibus (SPPO), fixando o valor de R$2,40 com base na Lei Municipal 5.211/10 (Lei do Bilhete Único) pelo deslocamento correspondente a uma viagem com direito

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
1060
Timbrado Eletronicamente

a um transbordo; que a modificação do valor da tarifa de R$2,35 para R$2,40 não representou aumento ou reajuste, mas uma nova política tarifária implementada pela Administração Pública a partir da vigência da lei que implementou o bilhete único; que os novos contratos de concessão já previam uma tarifa inicial para a nova fase do transporte público carioca; que as concessões anteriores deixaram de existir e com elas todas as normas e previsões para a operação do serviço; que a criação pelo Município de uma tarifa única para a utilização de até dois ônibus possui função social; que não existe diferença entre tarifa simples e bilhete único.

Contestação do 1º réu às fls. 706/717, alegando que o Município realizou concessão do serviço de transporte público com mudança do marco regulatório, da distribuição das áreas de exploração e integração da política tarifária; que a reestruturação do serviço rompeu com o modelo anterior, baseado em permissão de serviço público; que a tarifa dita simples corresponde ao próprio bilhete único, de sorte que não é possível exigir a manutenção do valor da tarifa de forma dissociada do sistema de transporte que entrou em vigor, de sorte que o sistema tal como vigente importa maior benefício ao consumidor.

Sentença às fls. 785/787, julgando improcedente o pedido autoral. Em suas razões de decidir, asseverou o julgador que: a prova produzida nos autos revelou que no novo sistema de bilhete único o valor da tarifa passou a ser considerado como valor básico ou tarifa simples, e que embora isto possa implicar objetivamente em aumento do valor da tarifa para alguns usuários que não se utilizarão do serviço de transbordo, também, estes serão beneficiados com maior eficiência e racionalização dos serviços prestados, fatores que por si só justificam o acréscimo; que restou comprovado que o valor da tarifa do bilhete único foi calculado de forma a viabilizar o serviço e manter o equilíbrio econômico financeiro do contrato de concessão, na medida em que no sistema de bilhete único é possível a utilização de diversos meios de transporte coletivo no período de duas horas sem acréscimo no valor da tarifa; que a prova dos autos atestou que o contrato de concessão firmado entre o ente público e as empresas concessionárias, afiladas à 2ª ré, encontra-se em vigor, não havendo qualquer prova nos autos de que sua implantação tenha visado, exclusivamente, o aumento de tarifas - na modalidade venda casada - em detrimento do consumidor final, ou que tenha acarretado prejuízo da eficiência e adequação dos serviços de transportes; que embora a aplicação do bilhete único possa ter significado em aumento de tarifa para alguns usuários que não se utilizarão do serviço de transbordo, à evidência, este não é o único aspecto a ser considerado na presente ação civil pública; que a hipótese envolve contrato de concessão de serviço público de transporte coletivo que foi precedido de autorização legislativa e processo licitatório próprio, considerando o ente público na fixação da tarifa aplicada o equilíbrio da base econômica do contrato e a prevalência do interesse do maior número de consumidores, a afastar qualquer abusividade ou ilegalidade em sua conduta; que não se trata de mero reajuste tarifário, mas implantação de novo sistema de prestação de serviço de transporte, o qual possibilita a realização de duas viagens dentro do período de duas horas, com regras e exigências distintas do sistema anterior, não podendo, por isso, receber tratamento de mero reajuste tarifário, a afastar a alegada violação aos princípios da anualidade e da modicidade das tarifas, e consequentemente a ingerência direta do Poder Judiciário, só cabível em caso de ilegalidade.

Apela o autor, insistindo na procedência de seus pedidos, e sustentando, em síntese: que a implantação da forma de cobrança através do chamado 'Bilhete Único', do que gerou o aumento da tarifa básica do ônibus intramunicipal; que essa nova forma de

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
1061
Carimbado Eletronicamente

cobrança permite que o usuário do serviço de transporte coletivo rodoviário municipal realize 02 viagens de ônibus no intervalo de duas horas, o que de fato gera diversas vantagens a alguns consumidores, sobretudo àqueles que pretendem se deslocar em trajetos que não são atendidos pelo itinerário de uma única linha ônibus; que, no entanto, a política de fazer cessar a Tarifa Simples mostra-se abusiva e transgressora dos direitos básicos do consumidor, uma vez que não permite retirou do consumidor a opção de adquiri-la, com o valor mais baixo, impondo-lhe a necessidade de adquirir o 'Bilhete Único', no qual está embutido o valor de mais de uma viagem; que a substituição do sistema de prestação do serviço gerou um aumento tarifário em periodicidade inferior a doze meses, violando frontalmente o art. 70 da Lei 9.069/95; destacando que o último reajuste da tarifa do transporte coletivo por ônibus no Município do Rio de Janeiro havia sido autorizado em fevereiro de 2010, enquanto o 'Bilhete Único' veio a ser implantado 07 meses depois, em setembro do mesmo ano; que tanto a imposição de serviço a quem não necessita e não deseja contratá-lo, quanto o aumento da tarifa em periodicidade inferior a um ano, denotam não só a violação ao dever de prestar serviço público adequado, com observância da modicidade das tarifas , como também a violação aos ditames do Código de Defesa do Consumidor; que o 'Bilhete Único' deveria estar disponível apenas para quem realmente precisa e deseja contratar o serviço de transporte com integração entre 02 ônibus (no intervalo de 02 horas), e não ser imposto a todos os consumidores; que a escolha por um serviço ou outro deve ficar a cargo do consumidor, que o remuneraria na exata proporção do serviço que lhe fora prestado, eis que é vedado pelo Código de Defesa do Consumidor "condicionar o fornecimento de produto ou de serviço ao fornecimento de outro produto ou serviço, bem como, sem justa causa, a limites quantitativos" (art. 39, I do CDC); que ao impor a todos os usuários o pagamento de um novo valor de tarifa básica que corresponde à contratação de transporte por 02 ônibus, o usuário foi alijado da possibilidade de pagar uma Tarifa Simples que lhe dê direito ao transporte por um único ônibus; que o Poder Concedente passou a condicionar o fornecimento de uma viagem simples ao pagamento de tarifa que dá direito ao transporte integrado (por 02 ônibus), sem que haja inequívoca justa causa para tanto, já que o serviço é divisível e sempre o foi; que tal conduta é abusiva diante da ausência de justa causa e encontra vedação expressa no art. 39, incisos I e X, do Código de Defesa do Consumidor.

Contrarrazões às fls. 821/832 e 834/840, prestigiando o julgado.

Conversão do julgamento em diligência à fl. 853, seguida de juntada de documentos pelo apelado.

Parecer da douta Procuradoria de Justiça, às fls. 138/145 e 1046, opinando pelo provimento do recurso.

É o RELATÓRIO.

O recurso é tempestivo e estão presentes os demais requisitos de sua admissibilidade.

Trata-se de ação civil pública em que se pretende a condenação do Município do Rio de Janeiro e do respectivo Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros à manutenção de uma tarifa simples no serviço de transporte por ônibus, independente da implantação do bilhete único, fixando-se como parâmetro remuneratório a

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
1062
Carimbado Eletronicamente

tarifa vigente a partir do reajuste autorizado no início do ano em que proposta a demanda. Pede-se, outrossim, a condenação dos réus na obrigação consistente em reparar os danos materiais e não patrimoniais porventura causados aos consumidores.

De início, vale afirmar a legitimidade titulada pelo Ministério Público para a propositura de ação civil pública contra reajuste abusivo das tarifas de transporte coletivo urbano, tal como no caso em exame. No ponto, tomando de partida o cabimento da ação civil pública ajuizada com base nos arts. 127, *caput* e 129, III, ambos da CRFB e também nas Leis n^{os} 7.437/85 e Lei 8.625/93, resta inegável que a demanda em tela alinha-se à proteção dos interesses difusos dos usuários do transporte coletivo público, à luz da indeterminação que deflui do art. 81, I, do CDC.[1]

Demais disso, é igualmente inquestionável que a remuneração auferida com o serviço tem natureza de preço público cobrado como contraprestação ao serviço de transporte público urbano.

No mais, nenhum óbice se vislumbra a que o Poder Judiciário se pronuncie sobre o tema, máxime quando em sede de controle da legalidade dos atos e contratos firmados pelo Poder Público municipal para a prestação à população dos serviços de transporte público urbano.[2]

Fixadas estas premissas, passa-se ao detalhamento dos pontos necessários ao deslinde da controvérsia.

A política de transporte coletivo da cidade do Rio de Janeiro tem como normas de base as previsões dos arts. 394 a 403 da Lei Orgânica Municipal, cujos dispositivos pertinentes à controvérsia em exame seguem adiante transcritos:

> Art. 394 - Os serviços de transporte coletivo municipal serão operados preferencialmente pelo Município, através de empresa pública especialmente criada para esse fim.
> § 1º - Enquanto não operar todos os serviços de transporte coletivo, o Município poderá delegar essa competência a particulares, através de concessão, permissão ou autorização, precedidas de licitação, conforme estabelecer a lei.
>
> Art. 396 - O Poder Público estabelecerá, dentre outras, as seguintes condições para a operação dos serviços de transporte coletivo de passageiros:
> I - valor da tarifa e forma de seu reajuste;
> (...)
>
> Art. 402 - A lei regulará a composição dos parâmetros da planilha de custos operacionais dos serviços de transporte coletivo urbano, para efeito de definição dos valores tarifários.

[1] Nesse sentido, *"AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LEGITIMIDADE - MINISTÉRIO PÚBLICO - TRANSPORTE COLETIVO - PASSAGEM - PREÇO. O Ministério Público é parte legítima para propor ação civil pública voltada a infirmar preço de passagem em transporte coletivo."* (RE 379495, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 11/10/2005, DJ 20-04-2006 PP-00015 EMENT VOL-02229-03 PP-00524 RB v. 18, n. 512, 2006, p. 34-35)

[2] Nessa linha, confira-se o RE 228177, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 17/11/2009, DJe-040 DIVULG 04-03-2010 PUBLIC 05-03-2010 EMENT VOL-02392-03 PP-00593.

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
1063
Carimbado Eletronicamente

> Art. 403 - A lei disporá sobre a isenção de pagamentos de tarifas de transportes coletivos urbanos, assegurada a gratuidade para:
> I - maiores de sessenta e cinco anos;
> II - alunos uniformizados da rede pública de ensino de primeiro e segundo graus, nos dias de aula;
> III - deficientes físicos e seu respectivo acompanhante;
> IV - crianças de até cinco anos.

De acordo com o Projeto Básico da Licitação do Sistema Público de Transporte Coletivo de Passageiros por Ônibus (STCO) ocorrida no ano de 2010, (mídia anexa, volume I, p. 69/70), o assim chamado "Bilhete Único", *in verbis*,

> *"Substituirá o modelo em vigência, onde os ônibus do atual Sistema Coletivo de Transporte Regular operam por meio de uma tarifa modal, podendo ainda os serviços com Ar Condicionado operarem com preços diferenciados, além de linhas Executivas, que também apresentam preços próprios." (item 7.2.2)*

O primeiro questionamento a ser respondido consiste em saber se o Município do Rio de Janeiro pode implantar sob a denominação de "Bilhete Único" um benefício tarifário — eis sua natureza jurídica — fundado em uma tarifa diferenciada que permita ao usuário que faz tal investimento realizar um determinado percurso por meio de mais de um operador do sistema.

Dúvida não há sobre tal possibilidade, e nesse sentido é o que consta da legislação municipal de regência (grifou-se):

> ***DECRETO nº 30372 DE 1 DE JANEIRO DE 2009***
> *DETERMINA QUE SEJA ELABORADO PLANO DE IMPLANTAÇÃO DO "BILHETE ÚNICO" NO ÂMBITO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO*
>
> *Art. 1º - A Secretaria Municipal de Transportes deverá apresentar um plano destinado à implantação de um sistema de "bilhete único", no âmbito do Município do Rio de Janeiro, que, com* ***tarifa diferenciada*** *e singular, permita a utilização, através de uma passagem diária, de meios alternativos de transporte coletivo local: ônibus, vans, metrô e trens.*
>
> ***LEI Nº 5.211, DE 1º DE JULHO DE 2010.***
> *Institui o Bilhete Único Municipal.*
>
> *Art. 1º Fica instituído o Bilhete Único Municipal no Município do Rio de Janeiro.*
> *§ 1º O Bilhete Único Municipal poderá ser utilizado pelos usuários de linhas municipais do Município do Rio de Janeiro, ficando assegurado o* ***benefício tarifário*** *em questão exclusivamente nos ônibus urbanos, sem ar condicionado, regidos pela Norma ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas - NBR 15570:2009.*
> *(...)*
> *Art. 4º Compete ao Poder Executivo fixar a data de implantação do Bilhete Único Municipal, sendo que esta não poderá ultrapassar o dia 31 de dezembro de 2010.*

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
1064
Carimbo Eletronicamente

> *Art. 5º O pagamento da tarifa de que trata o art. 3º desta Lei confere ao usuário do Bilhete Único Municipal o* ***direito a uma viagem****.*
> *Parágrafo único.* ***Entende-se por viagem o deslocamento unidirecional entre uma origem e um destino****, não sendo incluído o retorno, que é considerada uma outra viagem.*
>
> *Art. 6º O direito a uma viagem possibilita ao usuário a utilização dos ônibus integrantes do sistema municipal de transporte coletivo de passageiros do Município, de um ou mais operadores, permissionário ou concessionário, para* ***até um transbordo em duas horas****.*

Resta saber quanto se pode cobrar do usuário sob a rubrica de tal benefício.

Se a tarifa modal (isto é, a tarifa básica ou simples) custar, hipoteticamente, R$1,00 e o benefício do Bilhete Único conceder o direito a um percurso por meio da utilização de 3 operadores dessa mesma tarifa de base, decerto seu valor deverá estar compreendido entre no mínimo R$1,00 e no máximo R$2,99 — do contrário, benefício não seria.

Dito de outro modo, nada impede que a Administração Pública estipule o benefício e o faça coincidir com o valor da tarifa básica, pois estaria concedendo a benesse em sua máxima potencialidade.

Em tempos de racionalização do sistema de transporte coletivo, em que se observa o encurtamento e a extinção de determinadas linhas de ônibus, o benefício vem muito a calhar para aquele usuário que usualmente se desloca do ponto A ao ponto B e vê o trajeto antes coberto por uma única tarifa básica cindido pela metade a partir do reordenamento do sistema.

Enfrente-se, agora, a questão da convivência entre a tarifa adotada como parâmetro e a tarifa dita diferenciada, mais benéfica ao usuário.

O Bilhete Único — benefício tarifário que é — não pode substituir ou suprimir a tarifa básica, senão vejamos.

Pode ele coexistir com a tarifa básica, isto é, se vale por um transbordo, deve custar menos que o equivalente a dois percursos de tarifa modal; se vale por dois transbordos, deve custar menos que o equivalente a três percursos de tarifa modal. Pode coincidir com a tarifa básica, isto é, pode custar o mesmo valor e conferir o direito a fruírem-se um, dois, ou quantos transbordos a Administração Pública entender conveniente.

Suprimir a tarifa básica, jamais. E a razão é das mais simples: para haver benefício tarifário, deve inegavelmente haver uma tarifa de parâmetro (no caso, a tarifa modal, básica, simples, ou seja qual for o nome que venha a significar o equivalente a um percurso sem a utilização do benefício em questão). Para além disto, a própria legislação instituidora do Bilhete Único deixa claro que a tarifa cobrada nas condições de benefício tarifário teria um determinado valor "X", sendo certo que em momento algum estabeleceu-se — como decerto sequer isto seria possível — o escopo de substituir a tarifa dita de referência. Confira-se, com grifos pertinentes:

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
1065
Carimbado Eletronicamente

> ***LEI Nº 5.211, DE 1º DE JULHO DE 2010.***
> *Institui o Bilhete Único Municipal.*
>
> *Art. 3º A tarifa a ser cobrada do usuário pelo direito de uma viagem,* ***nas condições previstas na presente Lei*** *e em sua regulamentação, corresponderá a R$ 2,40 (dois Reais e quarenta centavos).*
> *Parágrafo único. A tarifa de que trata o* caput *deste artigo poderá ser reajustada ou revista de acordo com os critérios que vierem a ser estabelecidos pelo Poder Executivo ou fixados contratualmente.*

Observe-se, portanto, que o Projeto Básico da licitação do Sistema Público de Transporte Coletivo de Passageiros por Ônibus (STCO) indevidamente estabeleceu uma supressão da tarifa básica, tal como já transcrito acima, nos termos quem ora se reitera, *in verbis*: *"[o Bilhete Único] Substituirá o modelo em vigência, onde os ônibus do atual Sistema Coletivo de Transporte Regular operam por meio de uma tarifa modal (...)".*

Nesta ordem de ideias, veja-se o que constou dos termos da respectiva Concorrência CO nº 10/2010 (mídia anexa, volume I, p. 183 e seguintes), valendo destacar desde logo que o texto da minuta do contrato de concessão segue idênticos termos (em especial fl. 393 na mesma localização):

> *1.01 — O Município do Rio de Janeiro, através da Secretaria Municipal de Transportes torna público que fará realizar licitação, sob a modalidade de CONCORRÊNCIA PÚBLICA n° CO - 10/2010, do tipo melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica (art. 15, VI, Lei 8.987/95) com o fim de selecionar as propostas mais vantajosas para a delegação, mediante CONCESSÃO da prestação do SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS POR ÔNIBUS — STCO-RJ, conforme especificado nos Anexos ao presente Edital.*
> *(...)*
> *4.01 - O objeto da presente concorrência é a seleção das propostas mais vantajosas para a delegação, mediante concessão, da prestação do SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS POR ÔNIBUS — STCO-RJ, conforme especificado nos Anexos ao presente Edital.*
> *(...)*
> *6.01 - A presente concessão tem por metas:*
> *(...)*
> *IV — possibilitar a implantação do Bilhete Único Municipal nos moldes do Projeto de Lei que constitui o Anexo XI;*[3]
> *(...)*
> *17.02 –* ***O valor da tarifa inicial dos serviços para todas as Redes de Transporte Regionais – RTRs será o valor do Bilhete Único previsto no Projeto de Lei do Bilhete Único (Anexo XI)****.*
> *(...)*
> *17.04 — O valor das tarifas referidos no item 17.02 será reajustado anualmente, ou na periodicidade que vier a ser fixada na legislação, de acordo com os critérios estabelecidos na cláusula 5.7 do Contrato de Concessão (Anexo IX do Edital).*

[3] *In casu*, trata-se do projeto que veio a ser aprovado como Lei Municipal 5.211/10, de 06/07/2010. No ponto, vale apontar que a Concorrência é anterior à própria aprovação da lei citada.

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
1066
Carimbado Eletronicamente

É, portanto, equivocado sustentar que a novel licitação das linhas de ônibus tem poderes para provocar a revogação de todas as normas e previsões para a operação e exploração do Serviço de Transporte de Passageiros por Ônibus (SPPO) na cidade do Rio de Janeiro, como é o caso, por exemplo, do Decreto nº 31.885/10, de 03/02/2010, que fixou o valor da tarifa modal para aquele ano — aliás, o mesmo ano em que entrou em vigor o benefício tarifário, frise-se a denominação, do Bilhete Único.

Noutros termos, editais licitatórios e contratos administrativos não revogam leis ou decretos que regulamentam o serviço público outorgado ao particular pelo Poder concedente; muito pelo contrário, devem a estes regramentos se adequarem.

Há, aliás, algo de muito estranho — para dizer o mínimo — no processo licitatório do Serviço de Transporte de Passageiros por Ônibus (SPPO), conforme se pode perceber na análise do apanhado de documentos trazido aos autos por requisição deste Relator. É que em todos os contratos administrativos assinados pelos consórcios "concorrentes", consta como sede de cada um deles o mesmo endereço, a saber, Rua da Assembleia, 10, sala 3911, parte, Centro, Rio de Janeiro-RJ. Ou seja, consórcios supostamente concorrentes ocupam parte de uma mesma sala comercial num determinado endereço. É o que se colhe, por exemplo, dos documentos constantes de fls. 881, 906, 930, 955.

A questão, sem dúvida, merece ser apurada com a devida profundidade na sede oportuna.

De toda sorte, pelo que foi assentado até o presente momento de reflexão, tem-se o seguinte:

(i) A Administração Pública pode instituir o benefício tarifário denominado "Bilhete Único" ou equivalente;

(ii) O valor do benefício pode ser potencializado a ponto de coincidir com a tarifa de parâmetro (modal, básica, simples ou denominação equivalente);

(iii) A tarifa diferenciada (*rectius*, benefício tarifário) não pode suprimir a tarifa de parâmetro (modal, básica, simples ou denominação equivalente).

Pois bem, até aqui já se sabe que os demandados não podem deixar de manter uma tarifa simples no serviço de transporte por ônibus, independente da implantação do Bilhete Único pelo valor de R$2,40.

O questionamento que ora se impõe resolver consiste em como compatibilizar a regra da anualidade tarifária com o início das operações do Bilhete Único (ocorrido em 06/11/2010) quando a tarifa básica daquele ano (R$2,35, segundo o Decreto 31.885/10) já se encontrava reajustada.

Refira-se a legislação de regência pertinente ao ponto, *in verbis*:

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
1067
Carimbo Eletronicamente

CONSTITUIÇÂO DA REPÚBLICA

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.
Parágrafo único. A lei disporá sobre:
(...)
*III - **política tarifária**;*

LEI 9.069, DE 29 DE JULHO DE 1995

Art. 70. A partir de 1º de julho de 1994, o reajuste e a revisão dos preços públicos e das tarifas de serviços públicos far-se-ão:
(...)
*II - **anualmente**.*

Não haveria, *a priori*, problema algum em o valor do Bilhete Único no momento do início das operações ser fixado em R$2,40 e a tarifa simples de um único deslocamento permanecer em R$2,35. Basta recordar o que já se disse acerca da coexistência de tarifa de parâmetro e tarifa diferenciada. Aliás, seria esta uma forma de, ao mesmo tempo, respeitar a regra da anualidade do reajuste tarifário dos serviços públicos e atender aos anseios de reordenação do sistema de transporte. Na prática, o individuo que utilizasse apenas um deslocamento seria debitado em R$2,35 e nada mais, ao passo que aquele seguisse viagem por meio de transbordo seria debitado no valor complementar de R$0,05, perfazendo o total de R$2,40 do benefício tarifário do Bilhete Único.

Se a Administração Pública, quando do momento do reajuste da tarifa básica no ano seguinte (2011) entendesse por bem fixar o Bilhete Único no máximo de sua potencialidade, reajustaria ambos para o valor de R$2,50.

Não foi isto o que ocorreu, todavia.

Analisando a legislação municipal, verifica-se que no ano de 2011 apenas o valor da tarifa diferenciada foi reajustado, isto é, a tarifa modal permaneceu em R$2,35 e o Bilhete Único foi majorado para R$2,50. É o que se colhe da Resolução SMTR 2105/11. Confira-se, com grifos pertinentes:

RESOLUÇÃO SMTR Nº 2105, DE 4 DE MAIO DE 2011
*Estabelece a **tarifa do Bilhete Único Carioca – BUC** para o Serviço Público de Passageiros por ônibus – SPPO e dá outras providências.*
(...)
*Art. 1º **Fica estabelecida em R$ 2,50 (dois reais e cingüenta centavos) a tarifa do Bilhete Único Carioca para utilização no Serviço Público de Transporte de Passageiros por Ônibus do Município do Rio de Janeiro**, calculada mediante aplicação da fórmula constante no subitem 5.7 da Cláusula Quinta dos Contratos de Concessão em vigor, ressalvada a substituição do Índice VEi - Veículos Pesados para Transporte - Subitem ônibus, Coluna 14, pela Fundação Getúlio Vargas – FGV, conforme ANEXO ÚNICO da presente Resolução.*

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
1068
Carimbado Eletronicamente

No ano de 2012, mais uma vez, apenas o valor da tarifa diferenciada foi reajustado, isto é, a tarifa modal permaneceu em R$2,35 e o Bilhete Único foi majorado para R$2,75. É o que se colhe da Resolução SMTR 2169/11. Confira-se, com grifos pertinentes:

> ***RESOLUÇÃO SMTR Nº 2169, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2011.***
> *Estabelece a **tarifa do Bilhete Único Carioca** - BUC para o Serviço Público de Transporte de Passageiros por Ônibus - SPPO e dá outras providências.*
> *(...)*
> *Art. 1º **Fica estabelecida em R$ 2,75 (dois reais e setenta e cinco centavos), a tarifa do Bilhete Único Carioca para utilização no Serviço Público de Transporte de Passageiros por Ônibus do Município do Rio de Janeiro**.*

No ano de 2013, mais uma vez, apenas o valor da tarifa diferenciada foi reajustado, isto é, a tarifa modal permaneceu em R$2,35 e o Bilhete Único foi majorado para R$2,90. É o que se colhe do Decreto nº 36.616/12. Confira-se, com grifos pertinentes:

> ***DECRETO Nº 36616 DE 18 DE DEZEMBRO DE 2012***
> *Estabelece a **tarifa do Bilhete Único Carioca - BUC** para o Serviço Público de Transporte de Passageiros por Ônibus - SPPO e dá outras providências.*
> *(...)*
> *Art. 1º **Fica estabelecida em R$ 2,90 (dois reais e noventa centavos) a tarifa do Bilhete Único Carioca - BUC para utilização no Serviço Público de Transporte de Passageiros por Ônibus do Município do Rio de Janeiro**, calculada mediante aplicação da fórmula constante no subitem 5.7 da Cláusula Quinta dos Contratos de Concessão em vigor, conforme ANEXO ÚNICO do presente Decreto.*
> *Parágrafo único. A tarifa fixada no "caput" passa a vigorar a partir de 00:00 (zero hora) do dia 02 de janeiro de 2013 – quarta-feira.*

Somente no ano de 2013, ocorreu a equiparação de ambas as tarifas, isto é, a modal/básica anterior à concessão das linhas e a tarifa diferenciada do benefício social passaram a ser uma única referência, denominada "tarifa modal do Bilhete Único". Dito de outro modo, foi somente a partir desse ano que o Bilhete Único atingiu o máximo de sua potencialidade, pois só então ambas as tarifas passaram a coincidir pelo valor de R$2,95. Nos anos anteriores, conforme se conclui da análise da legislação, o Bilhete Único custava um pouco mais que a tarifa básica e bem menos que o equivalente ao valor de duas viagens caso o benefício não existisse. A instituição de uma tarifa dita "única" é o que se colhe do Decreto 37.214/13. Confira-se, com grifos pertinentes:

> ***DECRETO Nº 37214, DE 28 DE MAIO DE 2013***
> *Institui a **tarifa única** no Serviço Público de Transporte de Passageiros por Ônibus – SPPO, **integrada ao Bilhete Único Carioca - BUC**, e dá outras providências.*
> *(...)*
> *Art. 1º **Fica instituída a TARIFA ÚNICA no Serviço Público de Transporte de Passageiros por Ônibus do Município do Rio de Janeiro – SPPO, integrada ao Bilhete Único Carioca - BUC**.*
> *Parágrafo único. Os veículos Ônibus Urbanos Com Ar Condicionado não mais poderão adotar tarifas diferenciadas, devendo observar a ta rifa modal estabelecida no art. 2º deste Decreto e aderir ao sistema de integração tarifária – BUC.*

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
1069
Juntado Eletronicamente

> *Art. 2º* ***Fica estabelecido em R$ 2,95 (dois reais e noventa e cinco centavos) a tarifa modal do Bilhete Único Carioca - BUC para utilização no Serviço Público de Transporte de Passageiros por Ônibus do Município do Rio de Janeiro****, calculada mediante aplicação da fórmula constante no subitem 5.7 da Cláusula Quinta dos Contratos de Concessão em vigor, conforme ANEXO ÚNICO do presente Decreto.*
> *Parágrafo único. A fórmula de cálculo de que trata o artigo anterior utiliza valores segundo fonte da Fundação Getúlio Vargas – FGV e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, indicados na Memória de Cálculo do ANEXO ÚNICO.*
>
> *Art.3º* ***Na fórmula de cálculo da tarifa modal de que trata este Decreto****, serão considerados os impactos oriundos da unificação das tarifas por faixa quilométrica praticadas no serviço de transporte coletivo convencional quando operado com emprego de veículos ônibus Urbanos Com Ar Condicionado, bem como aqueles originados da desobrigação de recolhimento do PIS/COFINS, conforme consta no ANEXO ÚNICO.*
> *(...)*
> *Art. 5º Este Decreto entra em vigor a partir de 00h00 (zero hora) do dia 1º de junho de 2013 – sábado.*

Logo se vê que no período compreendido entre o início das operações do benefício tarifário do Bilhete Único (06/11/2010) e a véspera da entrada em vigor da tarifa única de R$2,95 permaneceu existente, válida e eficaz a tarifa de parâmetro (modal, básica, simples etc) fixada em R$2,35 pelo Decreto 31.885/10, já citado.

Significa dizer que uma infinidade de usuários — pessoas indeterminadas porém quantificáveis — ao longo desse período utilizou-se de apenas um deslocamento (isto é, sem transbordo) e foi cobrada pelo valor correspondente ao benefício tarifário sequer usufruído. Há, portanto, diferenças pagas a maior pelos passageiros, nos seguintes termos:

Período	Legislação	Tarifa simples (R$)	Tarifa BU (R$)	Diferença (R$)
06/11/10 a 06/05/11	Lei 5.211/2010	2,35	2,40	0,05
07/05/11 a 01/01/12	Res. SMTR 2105/11	2,35	2,50	0,15
02/02/12 a 01/01/13	Res. SMTR 2169/12	2,35	2,75	0,40
02/01/13 a 31/05/13	Decreto 36.616/13	2,35	2,90	0,55

Com razão, portanto, o Ministério Público ao pretender a reparação de danos materiais e não-patrimoniais causados aos consumidores, em valores a serem revertidos ao Fundo de Reconstituição de Bens Lesados, mencionado no art. 13 da Lei nº 7.347/85. A espécie refere-se ao pagamento de danos sociais, por meio da fixação de uma indenização punitiva que, quando possível, pode levar em conta aspectos patrimoniais e não-patrimoniais do caso concreto, e esta conclusão tem esteio na melhor jurisprudência, conforme se colhe *in verbis*:

> ***DIREITO DO CONSUMIDOR. AÇÃO DE PRECEITO CONDENATÓRIO. REPARAÇÃO DE DANO MATERIAL. NATUREZA DA AÇÃO. INTERPRETAÇÃO LÓGICO-SISTEMÁTICA***

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
1070
Certificado Eletronicamente

> ***DA PETIÇÃO INICIAL. VÍCIO OCULTO. BEM DURÁVEL. DECADÊNCIA.***
> ***1. O objeto da demanda deve ser extraído da interpretação sistemática do pedido e causa de pedir, não ficando adstrito ao pedido formulado em capítulo próprio do petitório e sendo irrelevante o nome ou o fundamento legal apontado.***
> *(...)*
> *5. Recurso especial não provido.*
> *(REsp 1520500/SP, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, TERCEIRA TURMA, julgado em 27/10/2015, DJe 13/11/2015)*

Os danos sociais são aqueles que decorrem de conduta socialmente reprovável a ponto de causar uma espécie de rebaixamento no nível de vida da coletividade, o que pode se dar tanto no aspecto da redução do bem-estar de uma dada população como também por alguma sorte de perda financeira que lhe seja impingida. Envolvem, em suma, interesses difusos, com vítimas indeterminadas ou indetermináveis, ligadas por circunstâncias de fato (art. 81, parágrafo único, I do CDC) e reparação destinada a um fundo de proteção ao consumidor, ao meio ambiente etc., a critério do juiz[4].

No caso dos autos, é possível delinear o valor da indenização punitiva devida pelos demandados a título de danos sociais por meio da apuração do lucro indevidamente percebido às custas daqueles passageiros que deveriam ter sido cobrados tão somente pela tarifa básica e, sem chance de escolha, pagaram pelo valor da tarifa diferenciada correspondente a um suposto benefício por eles não utilizado.

Assim, as diferenças mencionadas na tabela acima elaborada (R$0,05; R$0,15; R$0,40 e R$0,55) devem ser multiplicados pelo número de tarifas benéficas não utilizadas integralmente (número de viagens iniciais cobradas sob a forma de Bilhete Único, porém sem a utilização do direito ao transbordo) faturadas nos períodos consignados, isto é, desde 06/11/2010 (data do início das operações do Bilhete Único Carioca) até 31/05/2013 (véspera do reajuste tarifário que instituiu a tarifa única). O valor em questão deve ser apurado em liquidação de sentença, que levará em conta os dados havidos por força das disposições do Decreto 32.842/10 (regulamento do Bilhete Único)[5], em particular de seu art. 7º, que assim dispõe:

> *Art.7º Com a implantação do Bilhete Único adequado ao Sistema de Bilhetagem Eletrônica os operadores de transporte coletivo ou a entidade por eles indicada deverão encaminhar à Secretaria Municipal de Transportes, r**elatórios com as informações processadas em arquivos de dados contendo**, no mínimo, os dados abaixo elencados:*
> *I – **Diariamente, o número de passageiros transportados no dia anterior, por tipo de validação na bilhetagem eletrônica em cada uma das linhas integrantes do sistema de transporte coletivo municipal**, da seguinte forma:*
> *a) o número total, por linha, de: passageiros pagantes em dinheiro, com vale-transporte, com Bilhete Único Municipal, com Bilhete Único Metropolitano, passageiros de viagens integradas e passageiros pagantes com outros cartões, discriminados por tipo.*

[4] Pelo exposto, confira-se TARTUCE, Flávio; NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de Direito do Consumidor*. São Paulo: Método, 2013, p. 58).
[5] ou outro regramento que produza dados equivalentes

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
1071
Carimbo Eletronicamente

b) o número total, por linha, de passageiros gratuitos transportados por tipo de cartão na bilhetagem eletrônica.
c) o número total de validações de cartões moedeiros ou não, por linha, por tipo de cartão e por faixa horária.

Diante do exposto, nos termos da fundamentação *supra*, **VOTO** no sentido de **DAR PROVIMENTO AO RECURSO, para JULGAR PROCEDENTE o pedido da ação civil pública e:**

I) **CONDENAR os réus a, durante o período que antecedeu a implantação da tarifa única decorrente do Decreto Municipal nº 37.214/13, respeitarem a vigência da tarifa simples de R$2,35 (Dois reais e trinta e cinco centavos) instituída por força do Decreto Municipal nº 31.885/10 em relação ao Serviço Público de Passageiros por Ônibus (SPPO) no Município do Rio de Janeiro;**

II) **CONDENAR os réus, solidariamente, na obrigação de pagar indenização fundada em danos sociais, correspondente às diferenças pagas a maior pelos usuários do sistema de transporte coletivo, calculadas com base na multiplicação pelo número de deslocamentos que deveriam ter sido cobrados como tarifa simples e foram remunerados como tarifa diferenciada (Bilhete Único), no intervalo compreendido no período de 06/11/2010 a 31/05/2013.**

O total devido será destinado ao Fundo de Reconstituição de Bens Lesados previsto no art. 13 da Lei nº 7.347/85, e será: *(i)* atualizado monetariamente com base nos índices oficiais de remuneração básica aplicados à caderneta de poupança, calculados desde último dia de cada período de referência; *(ii)* acrescido de juros moratórios nos mesmos moldes aplicados à caderneta de poupança, calculados a partir da citação.

A Secretaria do Órgão Julgador deverá providenciar cópia da mídia encaminhada pela Secretaria Municipal de Transportes, remetendo-a à Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva, acompanhada de cópia impressa do presente acórdão, a fim de que sejam adotadas as medidas que se entendam pertinentes quanto aos fatos relativos à Concorrência Pública CO nº 10/2010.

Rio de Janeiro, 17 de fevereiro de 2016.

PAULO SÉRGIO PRESTES DOS SANTOS
Desembargador Relator

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ