



**Apelação Cível nº 1054821-43.2011.8.19.0002**

**Apelante: Expresso Real Rio Ltda.**

**Apelado: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**

**Juízo de Origem: 4ª Vara Cível da Comarca de Niterói**

**Relatora: Desembargadora MÔNICA FELDMAN DE MATTOS**

**APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE. DA ANÁLISE DOS AUTOS, CONSTATA-SE QUE FOI INSTAURADO INQUÉRITO CIVIL PARA SE APURAR SUPOSTA PRÁTICA DE ILEGALIDADE POR PARTE DA RÉ, CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE, CONSUBSTANCIADA NO FATO DE ESTAREM MOTORISTAS EXERCENDO FUNÇÕES DE COBRADOR, ATO QUE VIOLARIA A PORTARIA Nº 437/97 EMITIDA PELO DETRO. ALÉM DO AUTO DE INFRAÇÃO, O INQUÉRITO CIVIL AINDA CONSIDEROU AS RECLAMAÇÕES DE USUÁRIOS DO SERVIÇO PÚBLICO ACERCA DE TAL ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES, COMO, POR EXEMPLO, QUE OS ÔNIBUS DEMORAVAM A SAIR DO PONTO, O QUE ACARRETAVA MAIS ATRASO NA VIAGEM E AUMENTO DOS ENGARRAFAMENTOS, DEMORA NA ENTREGA DO TROCO, OCASIONANDO FILA NA CALÇADA, COM LONGA ESPERA OU MOTORISTA SEM TROCO, COM O PASSAGEIRO EFETUANDO PAGAMENTO COM O ÔNIBUS EM MOVIMENTO E GERANDO O RISCO DE ACIDENTES ETC. COM EFEITO, VERIFICA-SE QUE, NO ANO DO AUTO DE INFRAÇÃO, ISTO É, 2011, E NO QUAL TAMBÉM RESTARAM VEICULADAS AS RECLAMAÇÕES E FOI AJUIZADA A PRESENTE DEMANDA, VIGIA A PORTARIA Nº 437/97, ART. 3º, I, EM SUA REDAÇÃO ORIGINAL, NÃO OBSERVADA PELA RÉ À ÉPOCA. CONTUDO, ATUALMENTE, O INCISO I, DO ART. 3º, DA CITADA PORTARIA, PASSOU A TER NOVA REDAÇÃO DADA PELA PORTARIA DETRO Nº 1.252, DE 11-05-2016. É DE CONHECIMENTO NOTÓRIO QUE TODOS OS ÔNIBUS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO UTILIZAM O SISTEMA DE BILHETAGEM ELETRÔNICA, QUE, INCLUSIVE, É ESSENCIAL PARA QUE A POPULAÇÃO SE UTILIZE DO**



**BILHETE ÚNICO E DAS GRATUIDADES DO TRANSPORTE PÚBLICO. ASSIM, DE FATO, HOUE A PERDA SUPERVENIENTE DO INTERESSE DE AGIR COM RELAÇÃO A TAL OBRIGAÇÃO DE FAZER, NÃO HAVENDO MAIS QUALQUER ILEGALIDADE NO ATUAR DA RÉ, QUE NÃO PODE SER COMPELIDA, NOS TERMOS DO ART. 5º, II, DA CRFB/88, QUE TRATA DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE, A FAZER OU DEIXAR DE FAZER ALGUMA COISA SENÃO EM VIRTUDE DE LEI. NO QUE TANGE AO DANO MORAL COLETIVO, A DESPEITO DE DURANTE CERTO LAPSO TEMPORAL A CONDUTA DEFLAGRADA PELA RÉ TER SIDO IRREGULAR, É FATO QUE, DIFERENTEMENTE DO DANO MORAL INDIVIDUAL, O QUAL IMPLICA A DEMONSTRAÇÃO DE ABALO PSICOLÓGICO SIGNIFICATIVO OU INSULTO À IMAGEM OU HONRA DO INDIVÍDUO, É NECESSÁRIO QUE A OFENSA ULTRAPASSE OS LIMITES DO ACEITÁVEL E ALCANCE, EFETIVAMENTE, VALORES COLETIVOS. OCORRE QUE, NO CASO EM EXAME, NÃO SE VERIFICA UM AGIR INTOLERÁVEL POR PARTE DA RÉ, ATÉ MESMO EM RAZÃO DA CONTÍNUA ALTERAÇÃO LEGISLATIVA SOBRE A MATÉRIA. DE FATO, HOUE A LAVRATURA DE APENAS UM AUTO DE INFRAÇÃO PELO DETRO, SENDO QUE AS RECLAMAÇÕES REALIZADAS PELOS CONSUMIDORES NÃO FORAM SUFICIENTES PARA CONFIGURAR UM ABALO SIGNIFICATIVO NO PATRIMÔNIO VALORATIVO IMATERIAL DA COMUNIDADE, O QUE, CONSEQUENTEMENTE, NÃO FICOU DEMONSTRADO NO CASO EM TELA. DESSE MODO, DEVE SER REFORMADA A SENTENÇA APELADA, RECONHECENDO-SE A PERDA SUPERVENIENTE DO INTERESSE DO INTERESSE DE AGIR COM RELAÇÃO À OBRIGAÇÃO DE FAZER, NOS TERMOS DO ART. 485, VI, DO CPC, BEM COMO A IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS COLETIVOS. PROVIMENTO DO RECURSO.**



Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação cível nº 1054821-43.2011.8.19.0002, em que é apelante Expresso Real Rio Ltda. e apelado Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Acordam os Desembargadores da Vigésima Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça, em sessão nesta data, por unanimidade de votos, em dar provimento ao recurso.

Desembargadora **MÔNICA FELDMAN DE MATTOS**  
Relatora

## RELATÓRIO

Cuida-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em face de Expresso Rio de Janeiro Ltda., objetivando, em resumo, a condenação da Ré nas obrigações de fazer consistentes em não utilizar veículos urbanos do tipo SA com motorista exercendo também a função de cobrador nas linhas intermunicipais de sua responsabilidade, conforme determinação da Portaria nº 437/1997 emitida pelo DETRO/RJ, sob pena de multa, além do pagamento de indenização por danos morais coletivos, no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

O Juízo da 4ª Vara Cível da Comarca de Niterói, no index 000418, julgou parcialmente procedentes os pedidos, na forma do art. 487, inciso I do CPC para: I) condenar a Ré na obrigação de fazer consistente em não utilizar veículos urbanos do tipo SA com motorista exercendo também a função de cobrador nas linhas intermunicipais de sua responsabilidade, sob pena de multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por evento, devendo a autoridade competente efetuar a fiscalização; II) condenar a Ré no pagamento de verba indenizatória a título de dano moral coletivo no importe de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), a ser paga ao



Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, quantia a ser monetariamente corrigida a contar da sentença na forma da súmula 362, STJ e acrescida de juros de 1% (um por cento) ao mês a contar da citação.

Condenou, ainda, a Ré ao pagamento das custas processuais e ao pagamento de honorários advocatícios em favor do patrono da parte autora na proporção de 10% (dez por cento) do valor da condenação.

Determinou, por fim, que a correção monetária, no que incidir, deverá ser realizada em conformidade com a tabela da CGJ/RJ.

Apela a Ré, no index 000471, sustentando, em resumo, que houve a perda superveniente do interesse de agir quanto à obrigação de fazer, dada a edição da Portaria DETRO/PRES nº 1252/2016, convalidada pela Portaria DETRO nº 1428/2018, que, ao alterar o art. 3º, I, da Portaria DETRO/PRES nº 437/1997, dispensou a função de cobrador quando implementado o sistema de bilhetagem eletrônica.

Assim, aduz que todos os coletivos utilizados pela ora Apelante detêm o sistema de bilhetagem eletrônica, motivo pelo qual perfeitamente aplicável, ao caso em tela, a dispensa da função de cobrador, nos termos da legislação em vigor.

No mérito, aduz que houve a lavratura de um só auto infracional, sequer lhe tendo sido conferida a possibilidade de corrigir o erro.

Assim, alega que inexistente demonstração de conduta reiterada da Ré a justificar e cancelar a propositura de ação civil pública visando à reparação de dano moral coletivo, notadamente no montante arbitrado, devendo tal condenação ser afastada.

Por fim, requer, subsidiariamente, a redução das *astreintes*, assim como da indenização por danos morais e exclusão dos honorários advocatícios.



Contrarrazões no index 000538.

Parecer da D. Procuradoria de Justiça, no index 000572, opinando pelo conhecimento e desprovimento do apelo.

**É o relatório.**

### VOTO

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em face de Expresso Rio de Janeiro Ltda., objetivando, em resumo, a condenação da Ré nas obrigações de fazer consistentes em não utilizar veículos urbanos do tipo SA com motorista exercendo também a função de cobrador nas linhas intermunicipais de sua responsabilidade, conforme determinação da Portaria nº 437/1997 emitida pelo DETRO/RJ, além do pagamento de indenização por danos morais coletivos, tendo o Juízo *a quo* julgado parcialmente procedentes os pedidos, arbitrando o prejuízo extrapatrimonial coletivo em R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

Irresignada, apela a Ré, sustentando, em preliminar, a perda do interesse de agir com relação à obrigação de fazer, uma vez que a Portaria DETRO/PRES nº 1252/2016, convalidada pela Portaria DETRO nº 1428/2018, ao alterar o art. 3º, I, da Portaria DETRO/PRES nº 437/1997, dispensou a função de cobrador quando implementado o sistema de bilhetagem eletrônica, bem como a inexistência de danos morais coletivos na hipótese vertente, requerendo, subsidiariamente, sua redução, bem com das *astreintes* e exclusão da condenação em honorários advocatícios.

Verifica-se que é dever do Poder Público, incluindo seus concessionários e permissionários, prestar um serviço adequado e



eficiente, como estabelecem os artigos 6º, inciso X, e 22, ambos do Código de Defesa do Consumidor, e art. 6º, §1º, da Lei nº 8.987/95.

A ação civil pública é o instrumento processual, previsto na Constituição Federal e em leis infraconstitucionais, de que podem se valer o Ministério Público e outras entidades legitimadas para a defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, disciplinada pela Lei nº 7.347/85, tendo por objetivo reprimir ou mesmo prevenir danos ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio público, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e turístico, por infração da ordem econômica e da economia popular, ou à ordem urbanística, podendo ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

De acordo com as lições de Marçal Justen Filho, *in* Curso de Direito Administrativo, 7 ed. Ver. E atual. 1. Reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2011, pág. 1172:

“A ação civil pública destina-se à obtenção de sentença condenatória ou de cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, em virtude de danos morais e patrimoniais causados a interesses difusos ou coletivos indicados em lei, sendo reservado seu exercício para uma entidade estatal, para o Ministério Público ou para uma associação privada”.

Da análise dos autos, constata-se que foi instaurado o Inquérito Civil nº 389/2011, para se apurar suposta prática de ilegalidade por parte da Ré, concessionária de serviço público de transporte, consubstanciada no fato de estarem motoristas exercendo funções de cobrador, ato que violaria a Portaria nº 437/97 emitida pelo DETRO.

Além do Auto de Infração nº D – 359872 (index 000023 – fls. 31), o inquérito civil ainda considerou as reclamações de usuários do



serviço público acerca dessa indevida acumulação de funções (index 000023 – fls. 54/55), como, por exemplo, que os ônibus demoravam a sair do ponto, o que acarretava mais atraso na viagem e aumento dos engarrafamentos, demora na entrega do troco, ocasionando fila na calçada, com longa espera, motorista sem troco, com o passageiro efetuando pagamento com o ônibus em movimento e gerando risco de acidentes etc.

Verifica-se que, no ano do auto de infração, qual seja, 2011, quando também foram veiculadas as reclamações pelos passageiros, e no qual houve o ajuizamento da presente demanda, vigia a Portaria nº 437/97, que dispunha em seu art. 3º, I:

“Art. 3º. A utilização dos veículos definidos no artigo anterior, nas modalidades de transporte intermunicipal de passageiros, fica condicionada, quanto ao nível de serviço e à característica operacional, ao atendimento dos seguintes parâmetros:

I ÔNIBUS URBANO Utilizado no transporte coletivo nas ligações em que se admite o transporte de passageiros em pé, destinadas ao atendimento de demandas de acentuado volume e/ou grande rotatividade de passageiros; o posto do cobrador será facultativo quando operar em linhas nas quais a utilização de cartões eletrônicos supere o percentual de 70% dos passageiros transportados, desde que”:

1º respectivo projeto seja previamente aprovado pelo DETRO/RJ de modo a garantir o embarque dos passageiros com a devida fluidez, e;

2º que as permissionárias/concessionárias adotem programa de treinamento visando capacitar os cobradores em outras atividades profissionais. Admitido no transporte sob o regime de fretamento, a critério do DETRO/RJ e previamente autorizado, para o transporte exclusivamente de passageiros



sentados e desde que sua utilização seja justificada pela natureza dos serviços. Utilizado no transporte escolar desde que transportando passageiros exclusivamente sentados.”

Contudo, atualmente, o inciso I, do art. 3º, da citada Portaria, passou a ter a seguinte redação, dada pela PORTARIA DETRO Nº 1.252, DE 11-05-2016:

“Art. 3º A utilização dos veículos definidos no artigo anterior, nas modalidades de transporte intermunicipal de passageiros, fica condicionada, quanto ao nível de serviço e à característica operacional, ao atendimento dos seguintes parâmetros:

I ÔNIBUS URBANO Utilizado no transporte coletivo nas ligações em que se admite o transporte de passageiros em pé, destinadas ao atendimento de demandas de acentuado volume e/ou grande rotatividade de passageiros, podendo ser dispensado o posto do cobrador quando o veículo for equipado com sistema de bilhetagem eletrônica.”

Com efeito, é de conhecimento notório que todos os ônibus do Estado do Rio de Janeiro utilizam o sistema de bilhetagem eletrônica, que, inclusive, é essencial para que a população se utilize do bilhete único e das gratuidades do transporte público.

Assim, de fato, houve a perda superveniente do interesse de agir com relação à obrigação de fazer objeto da lide, não havendo mais qualquer ilegalidade no atuar da Ré, que não pode ser compelida, nos termos do art. 5º, II, da CRFB/88, que trata do princípio da legalidade, a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

No que tange ao dano moral coletivo, a despeito de durante um certo lapso temporal a conduta deflagrada pela Ré ter sido irregular, é fato



que, diferentemente do dano moral individual, o qual implica a demonstração de abalo psicológico significativo ou insulto à imagem ou honra do indivíduo, é necessário que a ofensa ultrapasse os limites do aceitável e alcance, efetivamente, valores coletivos.

Contudo, no caso em exame, não se verifica um agir intolerável por parte da Ré, até mesmo em razão da contínua alteração legislativa sobre a questão.

De fato, houve a lavratura de apenas um auto de infração pelo DETRO, sendo que as reclamações realizadas pelos consumidores não foram suficientes para configurar um abalo significativo no patrimônio valorativo imaterial da comunidade, o que, conseqüentemente, não ficou demonstrado no caso em tela.

Desse modo, dever ser reformada a sentença apelada, reconhecendo-se a perda superveniente do interesse do interesse de agir com relação à obrigação de fazer, nos termos do art. 485, VI, do CPC, bem como a improcedência do pedido de indenização por danos morais coletivos.

A seguir, a jurisprudência:

**1054823-13.2011.8.19.0002 – APELAÇÃO - Des(a).  
FLÁVIA ROMANO DE REZENDE - Julgamento:  
24/04/2019 - DÉCIMA SÉTIMA CÂMARA CÍVEL**

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INQUÉRITO CIVIL INSTAURADO APÓS INSPEÇÃO DO DETRO PARA VERIFICAR A CIRCULAÇÃO DE ÔNIBUS SEM A PRESENÇA DO COBRADOR, EXERCENDO O MOTORISTA DUPLA FUNÇÃO. PORTARIA 437/97, QUE À ÉPOCA DA AUTUAÇÃO PROIBIA A PRÁTICA, MAS QUE VEIO A SER ALTERADA EM 2016, PARA PERMITI-LA, MESMO NOS



VEÍCULOS QUE FAZEM TRANSPORTE INTERMUNICIPAL, DESDE QUE POSSUAM O SISTEMA DE BILHETAGEM ELETRÔNICO. SENTENÇA QUE CONDENOU A APELANTE A NÃO CIRCULAR SEM A PRESENÇA DO COBRADOR, IMPONDO MULTA PELO DESCUMPRIMENTO. REDUÇÃO PELA PERDA DE INTERESSE RECURSAL, DIANTE DA ALTERAÇÃO DA PORTARIA. CONDENAÇÃO EM DANO MORAL COLETIVO QUE SE AFASTA, SEGUINDO ORIENTAÇÃO DO STJ NO SENTIDO DE QUE PARA SUA CONFIGURAÇÃO É NECESSÁRIO QUE A CONDUTA REALIZADA AGRIDA DE MODO TOTALMENTE INJUSTO E INTOLERÁVEL, O ORDENAMENTO JURÍDICO E OS VALORES ÉTICOS FUNDAMENTAIS DA SOCIEDADE EM SI CONSIDERADA, PROVOCANDO REPULSA E INDIGNAÇÃO NA CONSCIÊNCIA COLETIVA. RECURSO AO QUAL SE DÁ PARCIAL PROVIMENTO.

**0080877-28.2014.8.19.0002 – APELAÇÃO - Des(a). MARCELO LIMA BUHATEM - Julgamento: 26/02/2019 - VIGÉSIMA SEGUNDA CÂMARA CÍVEL**

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROPOSTA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - INQUÉRITO CIVIL INSTAURADO EM RAZÃO DE AUTO DE INFRAÇÃO DO ÓRGÃO POR TER A CONCESSIONÁRIA UTILIZADO MOTORISTA PARA EXERCER, CUMULATIVAMENTE, A FUNÇÃO DE COBRADOR EM COLETIVO DO TIPO URBANO SA - SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA DETRO/RJ QUE POSSUI A FUNÇÃO FISCALIZATÓRIA DA ATIVIDADE CONCEDIDA - PODER DE POLÍCIA E PRESUNÇÃO DE VERACIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS - PORTARIA DO DETRO QUE VEDAVA, NA OCASIÃO DA LAVRATURA DO AUTO, A CUMULAÇÃO DE ATIVIDADE NOS COLETIVOS DO TIPO SA - AINDA QUE A REDAÇÃO DO ART.3º, I, DA PORTARIA EM TELA, NA OCASIÃO DA OCORRÊNCIA DA INFRAÇÃO DISPUSESSE DE FORMA DIVERSA, COM A



ALTERAÇÃO DA NORMA LEGAL, A CONDUTA IMPUTADA À CONCESSIONÁRIA DE TRANSPORTE PÚBLICO NÃO MAIS CONSTITUI QUALQUER INFRAÇÃO. ALTERAÇÃO POSTERIOR DA REFERIDA PORTARIA Nº 437/1997 - ATUALMENTE É POSSÍVEL A CUMULAÇÃO DE ATIVIDADES EM ÔNIBUS URBANO, DESDE QUE O COLETIVO TENHA SISTEMA DE BILHETAGEM ELETRÔNICA - OBRIGATORIEDADE DA BILHETAGEM ELETRÔNICA EM TODOS OS COLETIVOS - IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER DANO MORAL COLETIVO QUE PRESSUPÕE A PRÁTICA DE CONDUTA QUE ULTRAPASSE OS LIMITES DO INTOLERÁVEL E QUE ATINJA, EFETIVAMENTE, VALORES COLETIVOS - REGISTRO DE APENAS UM AUTO DE INFRAÇÃO - AUSÊNCIA DE REITERAÇÃO DE CONDUTA CONFIGURADA - RAZOABILIDADE QUE IMPEDE A CONDENAÇÃO EM DÁ-SE PROVIMENTO AO RECURSO.

Diante da reforma da sentença, não há que se falar em redução da indenização por danos morais, *astreintes* ou exclusão de honorários advocatícios, pleitos subsidiários da Ré.

Relativamente aos ônus sucumbenciais, ressalta-se que o Autor, no caso, o Ministério Público, salvo comprovada má-fé, o que não se vislumbrou na hipótese em comento, é isento do pagamento de custas, despesas processuais e honorários advocatícios, por força do art. 18 da Lei nº 7.347/85.

Por esses motivos, voto no sentido de dar-se provimento ao recurso, para, reconhecendo a perda superveniente do interesse do interesse de agir no que tange à obrigação de fazer, julgar extinto o processo sem resolução do mérito em relação a esta, nos termos do art. 485, VI, do CPC, bem como julgar improcedente o pedido de indenização por danos morais coletivos.



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro  
Vigésima Primeira Câmara Cível

Isento o Ministério Público dos ônus sucumbenciais, nos termos do art. 18 da Lei nº 7.347/85.

Rio de Janeiro, 23 de agosto de 2022.

Desembargadora **MÔNICA FELDMAN DE MATTOS**  
Relatora