



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**EXMO SR. DR. JUIZ DE DIREITO DA  
COMARCA DA CAPITAL**

**VARA DE FAZENDA PÚBLICA DA**

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, por intermédio dos Promotores de Justiça e dos Defensores Públicos que ao final subscrevem, vêm, respeitosamente perante Vossa Excelência, com fulcro nas Leis 7.347/85 e 8.078/90, ajuizar a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

***com pedido de tutela de urgência***

em face de:

1. **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, pessoa jurídica de direito público interno, com sede na Rua Pinheiro Machado s/n, Laranjeiras, Rio de Janeiro, CEP. 22.231-901
2. **FETRANSPOR – Federação das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado do Rio de Janeiro** -, entidade sindical, inscrita no CNPJ sob o n.º 33.747.288/0002-00, com sede na Rua da Assembleia, nº 10, 39º andar, Centro, Rio de Janeiro - RJ, CEP: 20011-901, 2.
3. **RIOCARD TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO S.A.**, inscrita no CNPJ sob o nº 09.127.934/0001-63, estabelecida à Rua da Assembleia, nº 10, salas 3311 e 3411, Centro, Rio de Janeiro – RJ, CEP: 20.011-901, pelas razões que passa a expor:



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

### I – DA LEGITIMIDADE ATIVA

O Ministério Público e a Defensoria Pública<sup>1</sup> estão legitimados para defender em juízo os interesses coletivos da sociedade e, em especial neste caso, dos consumidores. Essas legitimidades encontram respaldo na Lei de Ação Civil Pública e no próprio Código de Defesa do Consumidor. Vejamos:

"Art. 5o da Lei de Ação Civil Pública. Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I - o Ministério Público;

II - a Defensoria Pública; "

"Art. 81 do CDC. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Art. 82 do CDC. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente: (Redação dada pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995)

I - o Ministério Público,

II - a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal;

III - as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código;"

---

<sup>1</sup> art. 134 da Constituição Federal, ante a nova redação dada pela Emenda Constitucional n. 80 de 4 de junho de 2014; arts. 1º; 4º, VII, VIII, X, XI; 106-A da Lei Complementar nº 80/94, com redação dada pela Lei Complementar n. 132/2009; ADI 3943 do STF, e Embargos de Divergência no RESP n. 1.192.577 do STJ.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

### **II – DOS FATOS**

Nos vinte municípios da zona metropolitana do Rio de Janeiro cerca de cinco milhões de consumidores utilizam o bilhete único, tendo já realizado mais de dois bilhões e meio de viagens.<sup>2</sup> A presente demanda coletiva possui o objetivo de proteger os direitos deste universo enorme de passageiros, que são lesados continuamente em seus direitos de informação, de economicidade, de privacidade e da qualidade na prestação do serviço.

Do ponto de vista do direito à informação (CDC, artigo 6, Inciso III), os consumidores não possuem acesso aos dados elaborados através do sistema de bilhetagem eletrônica do transporte urbano na zona metropolitana do Rio de Janeiro. Destituídos da devida informação, consumidores se tornam ainda mais vulneráveis na relação de consumo com empresas, na medida em que a assimetria de informações amplia a assimetria de poder. Noutras palavras, quanto menor o nível de informação de consumidor, menor será o seu poder. A presente ação coletiva pretende restabelecer o direito à informação do consumidor e, logo, reequilibrar o poder do consumidor na sua relação jurídica com as empresas de transporte do Rio de Janeiro.

Sob a perspectiva da economicidade, os consumidores não usufruem de uma tarifa módica, na medida em que o aumento dos preços das passagens de ônibus é promovido em desacordo com os ditames da legislação, da constituição e dos princípios do direito. A rigor, os consumidores são regularmente surpreendidos com o aumento dos preços das passagens de ônibus. O processo de definição do preço do transporte público é feito a partir da iniciativa unilateral das próprias empresas de ônibus, que apresentam informações sobre suas operações sem controle pelo poder público. Não por acaso, no Brasil, o aumento da passagem de ônibus é motivo para protestos populares de uma massa de consumidores, que se revolta com a lesão aos seus direitos e com a elevação de preço sem justa causa, vedada pelo artigo 39, Inciso X, do Código de Defesa do Consumidor.

---

<sup>2</sup> <http://www.rj.gov.br/web/setrans/exibeconteudo?article-id=272881> (checado em 06.07.17)



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Com relação à privacidade, os consumidores do sistema de bilhetagem eletrônica são lesados, na medida em que as empresas de transporte urbano se aproveitam dos dados privados dos consumidores para explorar economicamente estas informações pessoais de caráter particular. Embora o consumidor não possua acesso, tais informações são utilizadas para fins de mercado à sua revelia. No atual estágio de desenvolvimento tecnológico e de processamento de dados, tais dados privados são coletados, armazenados, compartilhados e mapeados pelas empresas de transporte urbano a partir do sistema de bilhetagem eletrônica. Em uma sociedade de informação, as empresas de ônibus desenvolveram um valioso mecanismo de processamento de “*big data*” para fins de conhecimento do perfil dos consumidores a partir dos seus dados privados.

Finalmente, o serviço de transporte urbano na zona metropolitana do Rio de Janeiro é fornecido de maneira deficiente e insuficiente, de modo a se caracterizar vício na prestação do serviço ao consumidor (CDC, artigo 20). O serviço pode ser caracterizado como deficiente por conta da sua baixa qualidade e insuficiente devido ao número de veículos inferior ao necessário para atender à demanda. São os casos comuns no Rio de Janeiro da falta de ônibus, dos atrasos, da condução perigosa, da falta de manutenção, de conforto ou mesmo da segurança na viagem. Estes vícios na prestação do serviço de transporte urbano também estão relacionados ao controle do sistema eletrônico, na medida em que sequer o próprio Estado possui acesso aos dados e não tem acesso direto a estas informações para fiscalizar as empresas de ônibus. Caso tivesse controle sobre o sistema eletrônico, o Estado poderia se valer, em tempo real, dos dados do GPS dos ônibus e da movimentação de passageiros em cada viagem para monitorar, fiscalizar e aperfeiçoar a prestação de serviço de transportes urbanos na zona metropolitana do Rio de Janeiro.

É importante esclarecer ao MM. Juízo a importância contemporânea do fenômeno da análise a partir de “*big data*”. Aliás, segundo o Instituto de Tecnologia e Sociedade, “Big Data é, literalmente, o conjunto de dados cuja existência só é



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

possível em consequência da coleta massiva de dados que se tornou possível nos últimos anos, graças à onipresença de aparelhos e sensores na vida cotidiana e do número crescente de pessoas conectadas a tais tecnologias por meio de redes digitais e também de sensores. Todas as ações e comunicações em plataformas digitais, como com telefones celulares, computadores ou mesmo transações de cartão de crédito e, mais recentemente, declarações de imposto de renda, ou ações que, em algum momento, são digitalizadas e assim transformadas em dados, como as câmeras de segurança associadas com software de reconhecimento facial ou de padrões, são passíveis de serem armazenadas, processadas, copiadas e distribuídas quase instantaneamente, possibilitando análises de dados que podem levar governos e empresas a tomar decisões supostamente melhor fundamentadas. Embora parte desses dados seja coletada sem o consentimento expresso dos sujeitos sobre quem essas informações são geradas (como no caso de registros de passageiros em voos internacionais), grande parte deles é disponibilizada e fornecida pelos próprios sujeitos – por meio do uso de redes sociais, compras online e basicamente tudo que fazem online que possa estar conectado com sua identidade. Entretanto, tais procedimentos de prospecção e análise de dados em grande escala, apesar dos possíveis benefícios que podem trazer, causam muitas preocupações, e aquelas relacionadas com privacidade e proteção de dados pessoais estão no topo da lista”.<sup>3</sup>

De acordo com a Harvard Business Review, a análise da qualidade de serviços através de “*Big Data*” é essencial, porque não se “consegue administrar o que você não consegue medir” e os “novos fluxos de informação podem melhorar radicalmente a performance das empresas”.<sup>4</sup>

Todas as gravíssimas lesões aos direitos dos consumidores estão relacionadas com uma gravíssima e abusiva inconstitucionalidade ligada à “*Big Data*”. É que o Estado do Rio de Janeiro efetuou a delegação do serviço de bilhetagem

<sup>3</sup> Instituto de Tecnologia e Sociedade, *Big Data no Projeto Sul Global: Relatório sobre Dois Estudos de Caso* (2016), p. 9. (disponível no [https://itsrio.org/wp-content/uploads/2017/01/ITS\\_Relatorio\\_Big-Data\\_PT-BR\\_v2.pdf](https://itsrio.org/wp-content/uploads/2017/01/ITS_Relatorio_Big-Data_PT-BR_v2.pdf), checado em 11/07/17).

<sup>4</sup> Andrew McAfee and Erik Brynjolfsson, *Big Data: The Management Revolution*, Harvard Business Review, October 2012, P. 3-4.



## **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

eletrônica aos próprios empresários de ônibus, que utilizam o bilhete único para operacionalizar o acesso a todos os modais de transporte intermunicipal de passageiros. Além disso, os empresários de ônibus também controlam toda a informação produzida por este serviço de bilhetagem eletrônica. Portanto, existe um grave vício de desenho institucional, na medida em que toda a informação produzida sobre as operações do transporte urbano através do sistema de bilhetagem eletrônica são mantidos indevidamente em poder das próprias empresas, sem que os consumidores e o poder público possam ter o adequado acesso para assegurar direitos e a qualidade na prestação do serviço. Ora, a presente ação coletiva tem o objetivo de proteger os milhões de consumidores do serviço de transporte urbano por meio da correção deste grave vício de desenho institucional.

Ao longo das últimas três décadas, com o objetivo de proteger os direitos consumeristas de milhões de passageiros de transporte urbano na zona metropolitana do Rio de Janeiro, o Ministério Público e a Defensoria Pública ajuizaram centenas de ações judiciais. Pretendeu-se assegurar um número mínimo de veículos para garantir a regularidade do serviço de transporte pelos consórcios de empresas na rota de certas linhas. Buscou-se combater o aumento de passagens de ônibus imposto aos passageiros sem que houvesse uma criteriosa e independente análise dos dados por parte do poder público. Postulou-se a manutenção dos veículos e a instalação de aparelhos de ar condicionado para se modernizar e melhorar a qualidade da frota. Pleiteou-se a proteção de créditos excedentes do consumidor no sistema de bilhetagem eletrônica para se evitar a perda do dinheiro em benefício das empresas de ônibus. Todas estas pretensões judiciais foram legítimas e necessárias, mas tiveram escopo e efeito prático bastante limitado.

O Ministério Público e a Defensoria Pública postulam que o Estado do Rio de Janeiro (primeiro demandado) realize o devido procedimento licitatório para a delegação do serviço público de bilhetagem eletrônica a ser utilizado nos modais que realizam transporte intermunicipal de passageiros no Estado do Rio de Janeiro.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A FETRANSPOR e o RIOCARD (segunda e terceira demandadas no presente feito respectivamente), foram incluídas no pólo passivo da presente demanda em razão de **atualmente prestarem sem o devido processo de licitação o serviço de bilhetagem eletrônica** para variados modais de transporte intermunicipal de passageiros no Estado do Rio de Janeiro, realizando a gestão, emissão, comercialização e distribuição dos cartões de bilhetagem eletrônica RioCard, utilizados pelos consumidores em quase todas as empresas delegatárias do segmento de transporte coletivo de passageiros, estando presente em ônibus, barcas, trens e vans regularizadas.

Trata-se de medida judicial necessária, tendo em vista a vigência de Lei Estadual que outorgou, sem nenhuma justificativa, sem nenhum procedimento licitatório, o serviço público de bilhetagem eletrônica, aplicável a todos os modais de transporte público intermunicipal (ônibus, barcas, metro e trem, por exemplo). Trata-se de lei flagrantemente inconstitucional, conforme se verifica pela simples leitura de seus dispositivos:

Art. 1º da Lei Estadual Nº 4291, DE 22 DE MARÇO DE 2004 - Fica instituído o **Sistema de Bilhetagem Eletrônica** nos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros por ônibus, de competência do Estado do Rio de Janeiro, para todos os usuários, inclusive os beneficiários de gratuidade, ficando obrigadas a adotá-lo todas as empresas permissionárias que operam esses serviços.

§ 3º - Dentre as suas finalidades, garante o Sistema de Bilhetagem Eletrônica a possibilidade de integração tarifária entre os **modais rodoviário, metroviário, ferroviário e hidroviário.**

Art. 5º - **As delegatárias dos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros por ônibus serão responsáveis pelo custeio, implantação e gerenciamento do Sistema de Bilhetagem**



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**Eletrônica**, assegurado ao Poder Público o acesso às informações processadas pela Central de Controle e necessárias ou úteis ao planejamento e fiscalização do Sistema pela Secretaria Estadual de Transportes.

Para instrumentalizar a gratuidade concedida pelo Estado, as empresas de ônibus, através da FETRANSPOR, instituíram a RIOCARD, com o fim específico de “prestar” o serviço público de bilhetagem eletrônica que lhes foi dado. A benesse concedida pelo Estado do RJ à FETRANSPOR, na realidade, serve de aparato para que a FETRANSPOR e RIOCARD se beneficiem do fenômeno da ilicitude lucrativa, ou seja, as empresas possuem um instrumento que lhes permite extrair lucros maiores da sua atividade empresarial por conta da violação da legislação, lesão a direitos coletivos e omissão na prestação de serviço de qualidade.

Observando-se que é através do sistema de bilhetagem eletrônica que o Poder Público pode ter a informação e controlar todos os dados necessários para o setor de transporte público, ou seja, é através da bilhetagem eletrônica que o Estado saberá quantos usuários estão sendo transportados, o aumento ou a diminuição do número de usuários, para fins de reajuste ou revisão de tarifa de transporte público, o número de usuários beneficiários de bilhete único, para fins de pagamento às concessionárias de transporte público pelo transporte dos mesmos, dentre inúmeros outros fatores.

Ou seja, o titular e destinatário deste serviço público de bilhetagem eletrônica é o Estado do Rio de Janeiro e o serviço deve ser realizado para atender aos anseios da sociedade fluminense e não das empresas de ônibus. A rigor, a Lei Estadual estabelece um modelo perverso e nocivo para os consumidores, ao posicionar as empresas de ônibus como titulares do serviço público de bilhetagem eletrônica em todo o Estado do Rio de Janeiro, tanto para o transporte de ônibus, quanto para todos os demais modais de transporte público. Como na fábula clássica, é como se colocar uma raposa para cuidar do galinheiro.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Em razão da flagrante inconstitucionalidade da Lei Estadual e dos inúmeros prejuízos aos usuários de transporte público e à sociedade fluminense é a presente ação ajuizada para se tutelar os direitos coletivos dos consumidores e restabelecer a legalidade, os ditames do Estado Democrático de Direito e a regularidade da prestação do serviço de transporte público no Estado do Rio de Janeiro.

### **III – DA CONSIDERAÇÃO DA BILHETAGEM ELETRÔNICA ENQUANTO SERVIÇO PÚBLICO**

O sistema de bilhetagem eletrônica se caracteriza pela gestão de um sistema eletrônico com razoável nível de segurança, através do qual o usuário do serviço de transporte público adquire direitos de viagens ou créditos para a compra de bilhetes que são materializados em um cartão eletrônico recarregável, o qual é utilizado para pagamento de tarifas através de validadores instalados nos respectivos modais.

Do ponto de vista legal, a lei 4.291/2004 descreve as linhas gerais do serviço de bilhetagem eletrônica, ao prever:

Art. 1º - Fica instituído o **Sistema de Bilhetagem Eletrônica** nos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros por ônibus, de competência do Estado do Rio de Janeiro, para todos os usuários, inclusive os beneficiários de gratuidade, ficando obrigadas a adotá-lo todas as empresas permissionárias que operam esses serviços.

§ 1º - Entende-se por Bilhetagem Eletrônica, para fins desta Lei, o uso de cartão inteligente sem contato, submetido à norma ISSO/IEC 14.443, com capacidade para suportar múltiplas ampliações e com nível de segurança que preserve a integridade de cada aplicação isoladamente, bem como os equipamentos, softwares, validadores dos cartões eletrônicos, roletas e demais equipamentos necessários à operacionalização do sistema, de conformidade com a referida norma.

§ 2º - O Sistema de Bilhetagem constitui um sistema tecnologicamente aberto para uso de qualquer tipo de cartão eletrônico sem contato que



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

atenda às suas normas e padrões, de natureza unitária ou múltipla, observada a legislação pertinente.

§ 3º - Dentre as suas finalidades, garante o Sistema de Bilhetagem Eletrônica a possibilidade de integração tarifária entre os modais rodoviário, metroviário, ferroviário e hidroviário.

§ 4º - Os cartões eletrônicos a serem utilizados no Sistema serão recarregáveis, com créditos armazenados na forma de valores monetários e/ou direitos de viagens, para pagamento de tarifas e outros usos, a critério das operadoras.

§ 5º - O Sistema de Bilhetagem Eletrônica, que não obsta o acesso ao transporte público ao não portador do cartão eletrônico, poderá ser implantado em todos os tipos de ônibus.

Portanto, definiu o legislador que o referido serviço atenderia a necessidade pública de integração tarifária entre os modais rodoviário, ferroviário e hidroviário (art. 1º, §3º), sem descuidar de que torna mais segura a facilitada a utilização do transporte público por seu usuário, que não mais necessita portar valores em espécie para realizar pagamentos de bilhetes.

Por sua vez, a lei definiu uma série de contrapartidas do prestador do serviço, consistente na obrigação de gerir um sistema eletrônico de cartão inteligente sem contato e com razoável nível de segurança; na obrigação de que o referido cartão seja capaz de múltiplas utilizações, na obrigação de aportar todos os equipamentos e softwares necessários à operacionalização do sistema, bem como na obrigação de instalar validadores em todas as delegatárias de transporte público.

A remuneração para a realização do serviço de bilhetagem é passível de ser alcançada pelo ente delegatário por diversas fontes, seja pela gestão dos créditos monetários inseridos nos cartões de cada usuário que, por si só, considerando o volume de transações comerciais e usuários transportados, já constitui fonte de renda bastante vultosa, seja pelo valor econômico das informações relativas à utilização do transporte público e deslocamentos urbanos (“big data”).

Note-se, a título exemplificativo, que as formas de remuneração pela exploração do serviço já vêm sendo estudadas pelo Município de São Paulo para um futura licitação do serviço de bilhetagem eletrônica, como demonstra reportagem



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

do jornal Folha de São Paulo de fevereiro do corrente ano, onde se destacam os seguintes trechos<sup>5</sup>:

O prefeito de São Paulo, João Doria (PSDB), vai repassar para a iniciativa privada a gestão financeira do Bilhete Único – cartão eletrônico usado para o pagamento de 94% das viagens nos ônibus.

[...]

A prefeitura avalia que, com a terceirização do Bilhete Único, deixará de gastar cerca de R\$ 456 milhões por ano com gerenciamento financeiro do serviço, hoje a cargo da SPTrans, empresa de economia mista que administra o transporte por ônibus.

[...]

O modelo de remuneração de quem passar a explorar o serviço ainda não está claro.

O grande ativo do Bilhete Único é a enorme base de clientes, que gira em torno de 5,6 milhões de passageiros e chega a movimentar em alguns dias mais de R\$ 40 milhões.

A empresa que vencer a licitação poderá dar outras funções ao cartão eletrônico, como vale-refeição e pagamentos de débito e crédito. A expectativa de Doria é que bancos, operadoras de cartões e empresas de benefício participem da concorrência.

Além disso, a empresa que passar a gerir o sistema terá cinco dias para transferir os valores arrecadados para as viações de ônibus – podendo, nesse intervalo, obter ganhos financeiros com os recursos.

Também é uma modalidade de serviço público já licitado em outros entes da federação brasileira, como adiante será demonstrado.

Trata-se, como se vê, de serviço público extremamente lucrativo para quem o explora e que atualmente vem sendo gerido por empresa privada no Estado do Rio de Janeiro sem a devida realização de procedimento licitatório. O cerne da questão não está no lucro, eis que se trata de um objetivo legítimo das empresas em um sistema capitalista. O cerne da questão está na inconstitucionalidade de uma

<sup>5</sup> Folha de São Paulo. GENTILE, Rogério; RUSSO, Rodrigo. Seção Cotidiano. Edição de 08.02.2017. Disponível online em <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/02/1856747-doria-vai-privatizar-o-bilhete-unico-e-espera-economizar-r-456-mi-por-ano.shtml> <acessado em 10.04.2017>



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

arquitetura institucional abusiva e lesiva aos direitos do consumidor, que possibilita a influência indevida do capital no controle do sistema de bilhetagem eletrônica e, em consequência, sobre a prestação do serviço de transporte urbano para a sociedade fluminense.

Conforme a preciosa lição do professor da Harvard Law School, Lawrence Lessig, a corrupção não pode ser conceituada apenas pelo viés dos crimes cometidos por políticos corruptos, mas também como sistemas estabelecidos por uma economia de influência que permitem que o capital influencie indevidamente decisões políticas relevantes.<sup>6</sup> Ora, não há dúvida de que, no caso do sistema de bilhetagem eletrônica dos ônibus no Rio de Janeiro, se trata de um modelo corrompido pela presença de – conforme a expressão de Lessig – “dinheiro no lugar errado”.<sup>7</sup>

### **IV – DA NECESSIDADE DE LICITAÇÃO PARA A DELEGAÇÃO DO SERVIÇO DE BILHETAGEM ELETRÔNICA**

Por conta do modelo corrompido atualmente em vigor, o sistema de bilhetagem eletrônica deve ser retirado do controle das empresas de ônibus e devolvido à sociedade fluminense mediante a devida intervenção, regulação, fiscalização e controle por parte do Estado.

Tratando-se claramente de serviço público, não há como afastar a norma constitucional prevista no art. 175 da Carta da República de 1988, segundo o qual o Poder Público quando não presta diretamente o serviço público, a delegação ao particular deve sempre ser precedida de licitação:

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.

<sup>6</sup> Lawrence Lessig, Republic, Lost: How Money Corrupts Congress – And a Plan to Stop It, New York: Twelve Books (2011), 13-20.

<sup>7</sup> Lawrence Lessig, Republic, Lost: How Money Corrupts Congress – And a Plan to Stop It, New York: Twelve Books (2011), 28.



## **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Da mesma forma, a Lei de Licitações, em seu art. 2º, determina que todo serviço público quando contratado com terceiros através de concessão ou permissão, deve ser precedido de licitação:

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

A própria Constituição do Estado do Rio de Janeiro, repetindo a norma constitucional supramencionada dispõe que:

Art. 70 - 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.

É importante ressaltar que Ministério Público e Defensoria Pública reconhecem a existência de diferentes variações da organização do modo de produção capitalista e de regulação da atividade econômica pelo poder estatal. Contudo, caso não decida atuar diretamente, deve o Estado sempre se valer da licitação para estabelecer um regime regulador de concessão ou permissão de serviços públicos.

A título exemplificativo, o Município de São Paulo está promovendo um processo de licitação que está em seu curso regular, sendo certo que atualmente serviço público de bilhetagem eletrônica é prestado por meio de uma sociedade de economia mista, a SPTRANS:



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO



### **4.2.1.1 Emissão de Cartões e Créditos Eletrônicos**

A SPTrans realiza a emissão dos cartões e créditos eletrônicos aceitos nos veículos de todo o Sistema de Transporte Coletivo Municipal, incluindo os Modais que participam do processo de bilhetagem por força de convênio.

Para isso, dispõe de contratos com empresas fabricantes de cartões habilitadas a suprir em qualidade e quantidade a demanda de todas as categorias de usuários (Vale-transporte, Comum, estudante, Gratuidades e Passageiros Especiais).

Do mesmo modo, dispõe de equipamentos, sistemas e infra-estrutura para emissão, controle, personalização e distribuição dos cartões; e geração, contabilização, distribuição e controle dos créditos eletrônicos. O sistema passa, regularmente, por processo de auditoria interna e externa.

Os cartões são guardados de forma segura, particularmente quando já inicializados e prontos para uso.

---

Já o Distrito Federal presta o serviço de bilhetagem eletrônica por meio de uma delegação LICITADA:

REGULAMENTO DO SISTEMA DE BILHETAGEM AUTOMÁTICA – SBA DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DO DISTRITO FEDERAL – STPC/DF. CAPÍTULO I DA CONCEITUAÇÃO Art. 1º. O Sistema de Bilhetagem Automática do Distrito Federal – SBA/DF é constituído por equipamentos de validação de cartões inteligentes, sem contato, recarregáveis, com créditos de viagem, instalados nos veículos do STPC/DF e nas estações do METRÔ/DF, e por subsistemas de operação, de coleta e transmissão de dados, de comercialização de cartões e créditos de viagem e de controle de receitas e créditos, visando:



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

I - integrar o serviço básico do STPC/DF através da utilização de cartão, sem contato, de crédito temporal, que permita o transbordo intra e intermodal, dos modais rodoviário e ferroviário, com ou sem complementação tarifária;

II - propiciar o controle numérico dos passageiros transportados, classificados por categoria, de modo que todos os Usuários sejam contabilizados pelos validadores instalados nos ônibus, terminais e estações;

III - aferir o cumprimento das especificações de operação do serviço e obter os dados operacionais necessários para o cálculo da remuneração dos serviços prestados pelos Operadores Públicos e Privados;

IV - permitir uma coleta de dados automatizada que subsidie o planejamento do STPC/DF e a programação dos serviços.

Art. 3º. Para efeito deste Regulamento, denomina-se:

XVI - Entidade Delegada: pessoa jurídica detentora de delegação, **sempre mediante licitação, para operar o SBA**, ou, mediante convênio, no caso dos operadores públicos;

A licitação também foi adotada em outros entes federativos, mas, podemos citar o exemplo de Porto Alegre<sup>8</sup> (que passou a licitar após determinação do TCE-RS), mas, que hoje opera diretamente o serviço de bilhetagem eletrônica:

Prefeitura Municipal de Porto Alegre

DECRETO Nº 18.286, DE 2 DE MAIO DE 2013.

Lei nº 11.110, de 11 de agosto de 2011, fixando critérios para a operação do Sistema de Transporte Seletivo por Lotação do Município de Porto Alegre, e o Decreto nº 8.229, de 11 de julho de 1983.

O PREFEITO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 94, inciso II da Lei Orgânica do Município,

Considerando que a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre estabelece, no artigo 8º, inciso III, que compete privativamente ao Município organizar e prestar diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, os serviços públicos de interesse local e os que possuem caráter essencial, bem como dispor sobre eles;

<sup>8</sup> [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/eptc/default.php?p\\_secao=184](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/eptc/default.php?p_secao=184)



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

### CAPÍTULO I DO SISTEMA DE BILHETAGEM ELETRÔNICA DO TRANSPORTE SELETIVO POR LOTAÇÃO

Art. 1º Ao Município de Porto Alegre, por meio da Empresa Pública de Transporte e Circulação S/A (EPTC) e da Secretaria Municipal de Transportes (SMT), competem, dentre outras, as funções de auditoria, fiscalização, e regulação dos procedimentos de operação do Sistema de Bilhetagem Eletrônica do Transporte Seletivo por Lotação (SBEL).

Parágrafo único. O SBEL é parte integrante e indissociável do Sistema de Bilhetagem Eletrônica do Transporte Público do Município de Porto Alegre, paralelamente aos sistemas de cada um dos demais modais de transporte.

Art. 2º A Bilhetagem Eletrônica do Transporte Seletivo por Lotação não possuirá isenções tarifárias e será composta, exclusivamente, pelo perfil de usuário Passe Antecipado (PA), correspondente às aquisições prévias e voluntárias efetuada pelos próprios usuários.

**Prefeitura de Porto Alegre** Secretárias ▼ Departamentos ▼ Empresas ▼ Serviços ▼

**EPTC** > Projetos e Ações > Bilhetagem Eletrônica

A Empresa	▶
Trânsito	▶
Transporte	▶
Serviços	▶
Educação para o Trânsito	▶
Projetos e Ações	▶
Licitações	
Legislação	

### Bilhetagem Eletrônica

A **Bilhetagem Eletrônica** é outra ação importante para a concretização dos objetivos do programa Cidade Acessível. O novo sistema iniciou a operar oficialmente no início de novembro de 2007 em 84 ônibus de 12 linhas. Nesse primeiro momento, apenas os idosos e outros usuários isentos do pagamento de tarifa, estavam aptos a utilizarem o cartão eletrônico que libera a passagem pela catraca.

Na segunda etapa, iniciada em março de 2008, os estudantes estavam aptos a utilizar o novo sistema. A terceira etapa, iniciada em junho de 2008, permitiu a implantação para os usuários de vale-transporte. A quarta etapa permitiu a integração tarifária, com desconto de 50% na segunda viagem aos usuários cadastrados e com cartão.

Em dezembro de 2008, os usuários integração já representavam 3,5% do total de usuários transportados. Espera-se que até o final de 2009, cerca de 90% das viagens realizadas sejam utilizando o cartão da bilhetagem. Em dezembro de 2008, os usuários utilizando o cartão representaram aproximadamente 45% do total de passageiros transportados.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Enquanto isso, aqui no Rio de Janeiro, o serviço foi e é concedido **GRATUITAMENTE** à FETRANSPOR/RIOCARD. Não há, portanto, dúvida o serviço público de bilhetagem eletrônica do transporte público deve ser prestado diretamente ou por meio de licitação pelo Estado do Rio de Janeiro, que deve também regular a coleta de informações sobre o serviço e exercer controle e fiscalização sobre a precificação do bilhete e a qualidade da prestação do serviço aos milhões de consumidores. A licitação é, portanto, necessária não para atender a uma mera formalidade legal ou um capricho institucional, mas para a efetiva tutela coletiva de direitos dos consumidores do transporte urbano no Rio de Janeiro.

### **V – DA INCONSTITUCIONALIDADE DA DELEGAÇÃO DA BILHETAGEM ELETRÔNICA ÀS PRÓPRIAS EMPRESAS DE ÔNIBUS (ART. 5º DA LEI ESTADUAL 4.291/2004).**

Durante o governo do ex-governador Sérgio Cabral Filho, foi estabelecido este modelo corrompido em que a bilhetagem eletrônica é realizada diretamente pelas próprias empresas de ônibus, sem que o Estado tenha o devido acesso em tempo real aos dados do GPS dos ônibus e do uso do bilhete único. Tal modelo foi estabelecido pela Lei Estadual n. 4.291/2004, cujo artigo 5 estabelece a responsabilidade das empresas de ônibus em gerenciar e processar o sistema de bilhetagem eletrônica, nos seguintes termos:

**Art. 5º - As delegatárias dos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros por ônibus serão responsáveis pelo custeio, implantação e gerenciamento do Sistema de Bilhetagem Eletrônica**, assegurado ao Poder Público o acesso às informações processadas pela Central de Controle e necessárias ou úteis ao



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

planejamento e fiscalização do Sistema pela Secretaria Estadual de Transportes.

Ora, tal sistema permite apenas que o Estado tenha acesso às informações após o processamento pela Central de Controle das empresas de ônibus, o que impede, na prática, que a fiscalização seja realizada em tempo real pela Secretaria Estadual de Transportes. Ora, a lei outorga às empresas de ônibus o serviço de bilhetagem eletrônica em todo o Estado do Rio de Janeiro, e define que as informações constantes deste sistema de bilhetagem eletrônica não podem ser acessada de forma completa pelo Estado, que é o titular e destinatário último destas informações.

De acordo com o sistema corrompido atual, a FETRANSPOR/RIOCARD somente deveria conceder o acesso às informações necessárias ou úteis para planejamento e fiscalização do Estado, o que significa que as empresas de ônibus poderiam se recusar a compartilhar os dados informáticos ao argumento de que seriam desnecessários ou inúteis para o poder público. Não existe nenhuma dúvida de que esta regra é inconstitucional: *“assegurado ao Poder Público o acesso às informações processadas pela Central de Controle e necessárias ou úteis ao planejamento e fiscalização do Sistema pela Secretaria Estadual de Transportes.”*

Deve ser ressaltado que não se trata meramente de uma questão abstrata ou de uma mera hipótese, mas de um problema concreto e de uma situação fática grave, na medida em que a FETRANSPOR/RIOCARD se recusa sistematicamente a compartilhar tais dados com o Estado do Rio de Janeiro. O Estado tem o acesso negado pela FETRANSPOR/RIOCARD, tendo que se valer de ações judiciais para acessar dados da bilhetagem eletrônica. Tais dados deveriam ser plenamente acessíveis, em tempo real e de todo o volume de informações, sem que sequer fosse necessário ter de pedir, já que o Estado é o titular do serviço público de transporte e do serviço público de bilhetagem eletrônica. Tal acesso é fundamental



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

para o planejamento, o pagamento adequado de subsídios públicos e para controlar a atividade delegada. Aprofundaremos este tema em outro tópico desta petição inicial.

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL impõe a obrigação de LICITAÇÃO para a outorga de serviços público, nos seguintes termos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, **serviços**, compras e alienações **serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

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.**

Também a CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO:

Art. 70 - 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.**

Art. 77, XXV - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, **serviços**, compras e alienações serão contratados mediante processo de **licitação pública** que assegure igualdade de condições e de pagamento a todos os concorrentes, com previsão de atualização monetária para os pagamentos em atraso, penalidades para os descumprimentos contratuais, permitindo-se, no ato convocatório, somente as exigências de qualificação técnica, jurídica e econômico-financeira indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações;



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O Estado do RJ simplesmente alega que, por causa desta Lei Estadual, não pode realizar a necessária licitação:

  
 Governo do Estado do Rio de Janeiro  
 Secretaria de Estado de Transportes



**OF. ASJUR/TRANSPORTES Nº 38/2016** Rio de Janeiro, 29 de março de 2016.

**À NUDECON – NÚCLEO DE DEFESA DO CONSUMIDOR**  
**DEFENSORIA PÚBLICA GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Ilmo. Sr. Dr. Eduardo Chow De Martino Tostes**

*Assunto: RESPOSTA AO OFÍCIO N.º 27/ NUDECON /2016. PROCEDIMENTO INSTRUTÓRIO Nº 1315612652/2015.*

Ilmo. Senhor Defensor,

Venho por meio deste encaminhar as informações enviadas pela Controladoria Geral do Sistema de Bilhete Único Intermunicipal, considerando inclusive as respostas elaboradas por esta Assessoria Jurídica desta Secretaria acerca do mesmo tema respondido ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, com cópia em anexo.

Em relação à pergunta acerca da quantia de valores perdidos/cancelados dos consumidores, após o período de 1 ano de sua compra no Bilhete Único, informa-se que, até o momento, não houve recebimento da mesma. Prova disso é o ajuizamento da Ação Civil Pública nº 0285563-48.2015.819.0001 em face da FETRANSPOR - FEDERAÇÃO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO em que requer o Estado do Rio de Janeiro que seja concedida a antecipação de tutela, *inaudita altera pars*, obrigando os Réus a encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro as informações requisitadas no processo TCE-RJ nº 101.742-3/15, quais sejam, aqueles concernentes aos montantes e a destinação dos créditos dos usuários não utilizados e expirados, na forma do art. 19 da Lei Estadual nº 5.628/09. Além disso, pede ao final que seja julgado procedente o pedido, confirmando-se antecipação da tutela, para condenar os Réus a prestar com regularidade anual, as informações concernentes aos montantes e a destinação dos créditos dos usuários não utilizados e expirados, na forma do art 19 da Lei Estadual nº 5.628/09. Salvo melhor juízo, não houve decisão definitiva nesta ação.

TJ/RJ/201600189182/06/04/2016 17:37:00 H@V - PETIÇÃO ELETRÔNICA Assinada por LEONARDO CANONICO NETO

---

  
 Governo do Estado do Rio de Janeiro  
 Secretaria de Estado de Transportes



Dando seguimento à pergunta referente à previsibilidade de licitação sobre o serviço de bilhetagem eletrônica, realizada pela RIOCARD, vale destacar que, de acordo com parecer jurídico (em anexo), há inviabilidade de a mesma ocorrer em virtude da legislação vigente.

No mais, encontramos-nos à disposição para sanar quaisquer esclarecimentos por ventura necessários.

Atenciosamente,

  
**PAULO ENRIQUE MAINIERI**  
 Procurador do Estado  
 Assessor Jurídico Especialista  
 Paulo Enrique Mainieri de Oliveira  
 Procurador do Estado  
 Assessor Jurídico Especialista  
 ID: 346.5720-6



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Revela-se inconstitucional a burla à licitação, para se outorgar às empresas de ônibus (FETRANSPOR e RIOCARD) o serviço público de BILHETAGEM ELETRÔNICA em todo o Estado do Rio de Janeiro, para aceitação em todos os modais de transporte público intermunicipal (trem, barcas, metro e ônibus). É importante esclarecer que o argumento desta ação coletiva não é o de que teria havido crimes de corrupção ativa e passiva para estabelecer o sistema eletrônico de bilhetagem eletrônico. Não se afirma nesta demanda coletiva que a lei estadual teria sido produto de crimes de corrupção atribuídos ao ex-governador e aos empresários de ônibus e, portanto, teria um vício de origem. Embora tanto o ex-governador, quanto executivos das empresas de ônibus tenham sido presos por crimes de corrupção, o foco da presente demanda coletiva é na corrupção do modelo institucional estabelecido pela lei estadual n. n. 4.291/2004 e que está em desacordo com os ditames da constituição federal e estadual. A jurisprudência de nossos tribunais deixa clara que se trata de um modelo corrompido e estabelecido ao arripio das regras constitucionais e dos princípios jurídicos basilares do Estado Democrático de Direito

Conforme a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal:

ARE 1026492 AgR / AP - AMAPÁ

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO

Relator(a): Min. GILMAR MENDES

Julgamento: 26/05/2017 Órgão Julgador: Segunda Turma

Publicação

PROCESSO ELETRÔNICO

DJe-119 DIVULG 06-06-2017 PUBLIC 07-06-2017

Parte(s)

AGTE.(S) : ESTADO DO AMAPÁ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ

AGDO.(A/S) : L. D. DA SILVA - EPP

ADV.(A/S) : CONSTANTINO AUGUSTO TORK BRAHUNA JUNIOR

Ementa



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Ementa: Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Administrativo. 3. **Requisitos para dispensa de licitação não comprovados.** 4. Matéria infraconstitucional. Ofensa reflexa à Constituição Federal. Necessidade de reexame do acervo probatório. Súmula 279 do STF. Precedentes. 5. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 6. Agravo regimental a que se nega provimento.

RHC 117495 AgR / CE - CEARÁ

AG.REG. NO RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS

Relator(a): Min. LUIZ FUX

Julgamento: 02/06/2017 Órgão Julgador: Primeira Turma

Publicação

PROCESSO ELETRÔNICO

DJe-130 DIVULG 16-06-2017 PUBLIC 19-06-2017

Parte(s)

AGTE.(S) : GENTIL NEWTON EVARISTO LINHARES

ADV.(A/S) : MARCELO LEAL DE LIMA OLIVEIRA E OUTRO(A/S)

AGDO.(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

Ementa

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. PENAL E PROCESSUAL PENAL. **CRIMES DE CORRUPÇÃO ATIVA, QUADRILHA E FRAUDE EM LICITAÇÕES.** ARTIGOS 288 E 333, DO CÓDIGO PENAL, E 92, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 8.666/93. HABEAS CORPUS ORIGINARIAMENTE SUBSTITUTIVO DE RECURSO. INADMISSIBILIDADE. PRECEDENTES. INTERCEPTAÇÃO TELEFÔNICA. PRORROGAÇÕES SUCESSIVAS. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. AUSÊNCIA DE TERATOLOGIA, ABUSO DE PODER OU FLAGRANTE ILEGALIDADE. INEXISTÊNCIA DE CONSTRANGIMENTO ILEGAL. ALEGAÇÃO DE PREVENÇÃO EM SEDE DE AGRAVO REGIMENTAL. PRECLUSÃO. ARTIGO 67, § 6º, DO RISTF. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. Nos autos do RE 625.263, foi reconhecida a repercussão geral da matéria quanto à constitucionalidade de sucessivas prorrogações de interceptação telefônica, tendo esta Corte inúmeros precedentes admitindo essa possibilidade (HC 120.027, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ acórdão Min.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Edson Fachin, Primeira Turma, DJe 18/2/2016; HC 120.027, Primeira Turma, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 24/11/2015; HC 106.225, Rel. Min. Marco Aurélio, Relator p/ acórdão Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 22/3/2012) 2. In casu, o recorrente foi denunciado, juntamente com outros cinco corréus, pela prática dos crimes previstos nos artigos 288 e 333, do Código Penal, e artigo 92, parágrafo único, da Lei 8.666/93. 3. Inexiste excepcionalidade que permita a concessão da ordem de ofício ante a ausência de teratologia na decisão atacada, flagrante ilegalidade ou abuso de poder. 4. Verifica-se a existência de óbice processual, porquanto o habeas corpus impetrado perante o Tribunal a quo foi manejado em substituição a recurso cabível. 5. A alegação de prevenção para distribuição do processo deve ocorrer na primeira oportunidade em que a parte se manifestar nos autos, sob pena de preclusão, nos termos do artigo 67, § 6º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. 6. Agravo regimental desprovido.

Pet 6341 ED-ED / RJ - RIO DE JANEIRO

EMB.DECL. NOS EMB.DECL. NA PETIÇÃO

Relator(a): Min. EDSON FACHIN

Julgamento: 23/05/2017 Órgão Julgador: Primeira Turma

Publicação

ACÓRDÃO ELETRÔNICO

DJe-117 DIVULG 02-06-2017 PUBLIC 05-06-2017

Parte(s)

EMBTE.(S) : CELSO ALENCAR RAMOS JACOB

ADV.(A/S) : THIAGO MACHADO DE CARVALHO

ADV.(A/S) : RENATO OLIVEIRA RAMOS

ADV.(A/S) : MARCELO DE SOUZA DO NASCIMENTO

ADV.(A/S) : FELIPE ROCHA DE MORAIS

ADV.(A/S) : RICARDO CERQUEIRA

ADV.(A/S) : JULIANO RICARDO DE VASCONCELLOS COSTA COUTO

EMBDO.(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

Ementa

Ementa: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA APELAÇÃO CRIMINAL. AUSÊNCIA DE OMISSÃO,



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. INTUITO DE REDISCUSSÃO DA CAUSA. IMPOSSIBILIDADE. CARÁTER PROTETATÓRIO. EMBARGOS NÃO CONHECIDOS. 1. Diante da inoportunidade de omissão, contradição ou obscuridade, resta inviável a revisão do julgado em sede de segundos embargos de declaração. Precedentes. 2. O embargante busca indevidamente a rediscussão da matéria, em manifesto intuito protetatório. Tendo sido apreciado, no acórdão condenatório, o dolo na prática dos delitos e a correlação entre as **condutas de dispensa ilegal de licitação e da falsificação de lei**, o embargante almeja inviável reavaliação probatória. 3. Embargos de declaração não conhecidos, com certificação do trânsito em julgado, independentemente de publicação do acórdão, e com a expedição de mandado de prisão, com estrita obediência às regras constitucionais do procedimento respectivo.

Conforme a jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça:

AgInt no REsp 1435350 / RJ

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL

2013/0382301-4

Ministro HUMBERTO MARTINS (1130)

T2 - SEGUNDA TURMA

23/08/2016

DJe 31/08/2016

RECURSO ESPECIAL DA VIAÇÃO PENEDO LTDA. PROCESSUAL CIVIL. **ADMINISTRATIVO. TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO. PERMISSÃO. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. NULIDADE.** INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC/73. CERCEAMENTO DE DEFESA. INEXISTÊNCIA DE VÍCIO. HONORÁRIOS. CONDENAÇÃO AFASTADA. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. PRECEDENTES.

1. Consoante fixado na decisão ora recorrida, esta Corte já se pronunciou no sentido de que "não há que se falar em violação ao princípio da reserva de Plenário, uma vez que o Tribunal a quo, ao julgar nulo o ato administrativo que



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

renovou a concessão do serviço público sem licitação, o fez, principalmente, com fundamento nos artigos 37, inciso XXI, e 175 da Constituição Federal e na Lei nº 8987/95, com as alterações trazidas pela Lei nº 11.445/07, mencionando, como mais um argumento, a inconstitucionalidade de dispositivo da Lei Estadual nº 2.831/97, que violava o princípio da obrigatoriedade da licitação" (REsp 1.422.656/RJ, de relatoria do Ministro MAURO CAMPBELL.).

2. Da detida análise dos autos, não se verifica o alegado cerceamento de defesa, uma vez que foram analisadas as provas constantes nos autos com o devido contraditório em ampla defesa. Sua modificação ensejará necessário reexame do acervo fático-probatório.

3. Quanto aos honorários advocatícios, deve-se utilizar o mesmo raciocínio empregado pelo acórdão de origem quando afastou a condenação da verba honorária em relação ao Ministério Público, de modo a reconhecer por simetria o descabimento de condenação do réu, ora recorrente, em ação civil pública, à respectiva condenação em favor da DETRO/RJ, desde que não fique comprovada má-fé, como se afigura na hipótese.

4. Quanto aos demais pedidos, não se verificam elementos suscetíveis de modificar a decisão proferida, uma vez que foram prequestionada as matérias julgadas, bem como analisados à luz da legislação federal vigente e da interativa jurisprudência desta Corte Superior. Agravo interno parcialmente provido.

AgRg no REsp 1412949 / RJ

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL

2012/0231669-0

Ministro HERMAN BENJAMIN (1132)

T2 - SEGUNDA TURMA

20/08/2015

DJe 17/11/2015



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. PERMISSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. **TRANSPORTE PÚBLICO. PRECARIIDADE. PRORROGAÇÃO. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE.**

1. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC.

2. A questão relativa ao alegado cerceamento de defesa, defendida no Recurso Especial, busca afastar as premissas fáticas estabelecidas pelo acórdão recorrido, tornando inarredável a revisão do conjunto probatório dos autos. Aplica-se o óbice da Súmula 7/STJ.

3. Em casos idênticos, relativos a outras Ações Cíveis Públicas com o mesmo objeto e permissionárias diferentes, o STJ analisou as questões aqui aduzidas:

3.1. "Não há que se falar em violação ao princípio da reserva de plenário, uma vez que o Tribunal a quo, ao julgar nulo o ato administrativo que renovou a concessão do serviço público sem licitação, o fez, principalmente, com fundamento nos artigos 37, inciso XXI, e 175 da Constituição Federal e na Lei 8.987/95, com as alterações trazidas pela Lei 11.445/07, mencionando, como mais um argumento, a inconstitucionalidade de dispositivo da Lei Estadual 2.831/97, que violava o princípio da obrigatoriedade da licitação." (AgRg no AREsp 481.094/RJ, Rel. Ministro mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 21.5.2014).

3.2. "A prorrogação do contrato de permissão por longo prazo, fundamentada na **necessidade de se organizar o procedimento licitatório**, não pode ser acolhida para justificar a prorrogação efetuada, visto que tratam de suposto direito econômico das empresas que não podem se sobrepor ao **preceito constitucional que obriga a licitar e visa garantir e resguardar o interesse público da contratação precedida de licitação.**" (AgRg no AREsp 481.094/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 21.5.2014).

3.3. No mesmo sentido: EDcl no REsp 1.366.651/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 25.2.2014; REsp 1.407.860/RJ, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 18.12.2013; e REsp 1.420.691/RJ, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 13.12.2013.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

4. O STJ sedimentou entendimento, em Ações Civas Públicas idênticas relativas a outras permissionárias, que "a invocação do direito à indenização não está contido dentro dos limites objetivos da lide que, mesmo diante da alegação de direito superveniente, não pode ser ampliado a critério do julgador, ou seja, a aplicação do art. 462 do CPC só seria possível observados os limites do art. 128 do mesmo diploma legal" (REsps 1.420.691/RJ, DJe 13.12.2013; e 1.354.802/RJ e 1.366.651 - DJe 26.9.2013).
5. Houve prequestionamento implícito da matéria acerca dos arts. 128 e 462 do CPC, já que o Tribunal de origem entendeu cabível a aplicação do direito superveniente (indenização com base na Lei 11.445/2007) mesmo, como se constata dos elementos constantes no acórdão recorrido, não havendo a invocação expressa ao direito à indenização na petição inicial da Ação Civil Pública.
6. Agravo Regimental não provido.

Ante o exposto, não resta a menor dúvida de que seja inconstitucional a lei estadual que admitiu a ausência de licitação para o serviço público de bilhetagem eletrônica de transporte público, outorgando a titularidade de tal concessão de serviço público às empresas de ônibus (FETRANSPOR e RIOCARD). Conforme anteriormente mencionado, esta malfadada arquitetura institucional é lesiva a uma série de direitos de milhões de consumidores.

### **VI - DO DIREITO À INFORMAÇÃO ADEQUADA E CLARA**

Os fatos acima narrados demonstram que as rés violam direitos básicos do consumidor, tal como, por exemplo, o direito à informação adequada e clara, previsto no inciso III do art. 6º do CDC, *verbis*:

*Art. 6º São direitos básicos do consumidor:*

(...)



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

*III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentem;*

Com efeito, na sistemática implantada pelo CDC, o fornecedor está obrigado a prestar todas as informações acerca do produto ou do serviço, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, de maneira clara, expressa, prévia e precisa, não se admitindo falhas ou omissões. Trata-se de um dever exigido mesmo antes do início de qualquer relação. A informação passou a ser um componente necessário do produto e do serviço, que não podem ser oferecidos no mercado sem ela.

Assim, esse dever de informar, decorrente do princípio da transparência, estabelece a obrigação de o fornecedor dar cabal informação sobre seus produtos e serviços oferecidos e colocados no mercado, bem como das cláusulas contratuais por ele estipuladas. Assegura-se ao consumidor a plena ciência da exata extensão das obrigações assumidas perante o fornecedor. Assim, deve o fornecedor transmitir efetivamente ao consumidor todas as informações indispensáveis à utilização do produto ou serviço, de maneira clara, correta e precisa. Como ensina Cláudia Lima Marques:

*Na formação dos contratos entre consumidores e fornecedores o novo princípio básico norteador é aquele instituído pelo art. 4.º, caput, do CDC, o da Transparência. A idéia central é possibilitar uma aproximação e uma relação contratual mais sincera e menos danosa entre consumidor e fornecedor. Transparência significa informação clara e correta sobre o produto a ser vendido, sobre o contrato a ser firmado, significa lealdade e respeito nas relações entre fornecedor e*



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

*consumidor, mesmo na fase pré-contratual, isto é, na fase negocial dos contratos de consumo.*<sup>9</sup>

Assim, o princípio da transparência, regente no Código de Defesa do Consumidor, é indispensável para a qualidade na prestação de serviços e comercialização de produtos, pois através dele é adotada uma postura de respeito ao consumidor.

Em resumo, o sistema de bilhetagem eletrônica opera como uma “caixa preta”, absolutamente opaca e sigilosa para a sociedade civil, o Estado, os consumidores e seus empregadores. Desta forma, percebe-se que agem as rés violam seu dever de informar. Conforme o magistério de Bruno Miragem:

*Ter informação adequada, que assegure razoável esclarecimento, torna-se integrativo do conceito de autonomia da vontade, que em boa parte estabeleceu na visão clássica, em especial do direito privado, a definição do que é confiado ao poder de escolha individual e o que merece a intervenção condicionante, restritiva ou supletiva do Estado, por intermédio da norma jurídica. Da mesma forma a conduta de informar passa a ter maior densidade, não como ato de cortesia ou de usos e costumes, senão como autêntico dever jurídico, que positivado ou não, passa a assumir gradativamente função de critério de validade das relações jurídicas, em especial no âmbito das relações contratuais.*<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Marques, Cláudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor*. O novo regime das relações contratuais. 4.<sup>a</sup> ed. rev. atual. e amp. São Paulo: RT, 2002. P. 594-595.

<sup>10</sup> Miragem, Bruno. Mercado, direito e sociedade de informação: desafios atuais do direito do consumidor no Brasil, em Guilherme Magalhães Martins (editor), *Temas de Direito do Consumidor*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. P. 77.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Cabe, portanto, à prudente consideração deste MM. Juízo impor ao Estado que exerça o seu papel de garantidor do direito à informação dos consumidores, na medida em que as empresas de ônibus têm atuado de maneira abusiva e lesiva ao violar o dever de prestar as informações devidas.

### VII – DA FALHA DE PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES AO ESTADO DO RJ

As 2ª e 3ª Rés violam o direito à informação também do titular deste serviço, ou seja, nega a prestação de informações ao Estado do Rio de Janeiro:

Vejamos um exemplo deste caso no processo judicial abaixo:



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA DE SERVIÇOS PÚBLICOS

EXMO. SR. DR. JUIZ DE DIREITO DA VARA DE FAZENDA PÚBLICA DA  
COMARCA DA CAPITAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO



O ESTADO DO RIO DE JANEIRO, pessoa jurídica de direito público interno, com endereço na Avenida Nossa Senhora de Copacabana, nº 493, Copacabana, Rio de Janeiro/RJ, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 42.498.667/0001-06 (*Secretaria de Estado de Transportes – SETRANS*), vem, pelo Procurador do Estado que esta subscreve, propor a presente, com fulcro no art. 1º, II, IV e V, da Lei Federal nº 7.347/85, a presente

#### ACÇÃO CIVIL PÚBLICA

com pedido de ANTECIPAÇÃO DE TUTELA

em face de:

1. FETRANSPOR – FEDERAÇÃO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES DE PASSAGEIROS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, doravante simplesmente FETRANSPOR, entidade associativa com endereço na Rua da Assembleia, nº 10/39º andar, Centro, Rio de Janeiro/RJ, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 33.747.288/0001-11;
2. RIOCARD ADMINISTRADORA DE CARTÕES E BENEFÍCIOS S/A, doravante simplesmente RIOCARD CARTÕES, sociedade empresária com sede na Rua do Carmo, nº 60, Centro, Rio de Janeiro/RJ, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 14.081.184/0001-76;
3. RIOCARD TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO S/A – RioCardTI, doravante simplesmente RioCardTI, sociedade empresária com endereço na Rua da Assembleia, nº 10/sala 3411, Centro, Rio de Janeiro/RJ, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 09.127.934/0001-63;
4. CONCESSÃO METROVIÁRIA DO RIO DE JANEIRO S.A. – METRÔ RIO, doravante simplesmente METRÔ RIO, sociedade empresária com sede na Avenida Presidente Vargas, 2000, Cidade Nova, Rio de Janeiro/RJ, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 10.324.624/0001-18;
5. SUPERVIA CONCESSIONÁRIA DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO S/A, doravante simplesmente SUPERVIA, sociedade empresária com sede

TURJ.201600673229.06/12/2016.17.52.00.710D - PETIÇÃO ELETRÔNICA Assinada por RAFAEL GRUMACH GENUINO DE OLIVEIRA



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 0037891-31.2015.8.19.0000

AGRAVANTE: FETRANSPOR - FEDERAÇÃO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

AGRAVADO: ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RELATOR: DESEMBARGADOR CLEBER GHELLENSTEIN

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DECISÃO DEFERINDO A **LIMINAR DETERMINANDO QUE AS RÉS FORNEÇAM AS INFORMAÇÕES REQUISITADAS PELO TCE/RJ**, BEM COMO SE ABSTENHAM DE RECUSAR O RECEBIMENTO DO BILHETE ÚNICO, MESMO ESTANDO SUSPENSO O SUBSÍDIO TARIFÁRIO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. REFORMA PARCIAL DA DECISÃO QUE SE IMPÕE. PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO.

1. Insurge-se a parte agravante contra a decisão de antecipação dos efeitos da tutela, ora guerreada, afirmando que não estão presentes os respectivos requisitos, diante do fato de as informações solicitadas pela Corte de Contas já terem sido prestadas àquele ente, bem como por sua incompetência para exercício de controle sobre verbas privadas do vale-transporte e pela inexistência de gerência da Fetranspor sobre os subsídios estatais.
2. Constata-se que a agravante já prestou as informações solicitadas pelo TCE, conforme se depreende do documento nas fls. 212/214-00211.
3. Destarte, havendo cumprimento da determinação de prestação das informações solicitadas, não há se falar em imposição de multa cominatória, devendo esta ser afastada.
4. Quanto à parte da decisão que determinou que às agravantes abstenham-se de recusar o recebimento do bilhete único, mesmo estando suspenso o subsídio tarifário pela Administração Pública. A decisão merece reparo também neste aspecto, tendo em vista a flagrante violação do direito da parte agravante sob o ponto de vista de uma ordem jurídica liberal que assegura a livre iniciativa e a autonomia da vontade.
5. Quando o Estado firmou convênio no sentido de repassar subsídios as concessionárias e permissionárias de serviços de transporte público, ele beneficiou a população sem violar os princípios constitucionais da livre iniciativa, bem como da propriedade privada, além de respeitar as cláusulas contratuais firmadas em respeito ao edital de licitação.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

6. Com efeito, não é raro nos contratos administrativos a existência de cláusulas exorbitantes, mas também é vedada à administração impor regras não previstas à parte contratada, pois levaria à ofensa direta ao princípio da não surpresa.
7. Sendo assim, do mesmo modo que é ilegal o reajuste de tarifa sem prévia previsão contratual, a redução sem prévio acordo entre as partes também não encontra amparo no ordenamento jurídico.
8. Nesses termos, quando o juízo de piso determina que a parte agravante deverá permitir que os usuários do passe inserido no programa Bilhete Único utilizem os serviços prestados por concessionárias ou permissionárias sem o repasse do subsídio estabelecido em norma, incorre em violação aos princípios explicitados acima.
9. PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO.

O Estado do Rio de Janeiro deveria ter acesso amplo e irrestrito aos dados da bilhetagem eletrônica do transporte público, na medida em que é o poder concedente. Mas, não é assim que ocorre. Quando a RIOCARD/FETRANSPOR entendem que a informação solicitada pelo Estado do RJ é desnecessária ou impertinente, simplesmente não prestam a informação. Tais informações são essenciais ao Estado para a proteção dos direitos dos consumidores. Neste sentido é, por exemplo, a preciosa lição de Cass Sunstein, professor da Harvard Law School e czar da regulação federal nos Estados Unidos durante a presidência de Barack Obama:

*Políticas e regulações precisam se beneficiar das informações dispersas de uma grande variedade de seres humanos (...) Para tudo que funcionários públicos sabem, os cidadãos particulares sabem muito mais. Eles são indispensáveis para a responsabilização plena. A melhor resposta para o poder público é se basear nas informações dispersas dos membros da população.<sup>11</sup>*

---

<sup>11</sup> Sunstein, Cass. *Valuing Life: Humanizing the Regulatory State*. Chicago: University of Chicago Press, 2014. P. 174.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Contudo, no Rio de Janeiro, o próprio Tribunal de Contas do Estado já se manifestou no sentido de que é a RIOCARD quem detém a titularidade das informações de transporte público, e o Estado (através da Secretaria de Transporte), simplesmente se limita a validar, **NÃO HAVENDO NENHUM CONTROLE POR PARTE DO ESTADO:**

No entanto, vale ressaltar que a política pública Bilhete Único Intermunicipal (BUI), instituída pelo citado diploma legal e por meio da qual o ERJ concede benefícios tarifários a usuários de transportes que realizem integrações intermunicipais entre modais, baseia-se no sistema de bilhetagem, em produção na Riocard TI, do qual são extraídas as ocorrências de integrações passíveis de concessão de benefício.

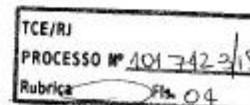
O controle dos repasses devidos pelo estado passa, necessariamente, pela apuração, com base nas informações referentes a toda a bilhetagem, da totalidade de integrações intermunicipais ocorridas em um período. Da atual configuração da política, extrai-se que tal controle inexistente por parte da SETRANS, concedente dos serviços e responsável pelo Bilhete Único Intermunicipal, que se limita a validar, por meio de auditorias realizadas pela COPPETEC, o conjunto de integrações informado pela Riocard TI, detentora do sistema de informação que operacionaliza a política.

Constata-se, portanto, que a atividade de controle do BUI é, no atual desenho de implementação da política pública, exercida pela Riocard TI, empresa cujo capital acionário pertence majoritariamente à FETRANSPOR.

O TCE-RJ, ao realizar auditoria no BUI, verifica os controles existentes tanto na política pública quanto no sistema de informação que lhe dá suporte, necessitando para tal reproduzir alguns controles existentes, inclusive de natureza digital, com vistas à realização de testes. As informações solicitadas, a despeito de não se referirem a créditos especificamente de Bilhete Único, são necessárias ao



Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro



trabalho de auditoria, visto que a política pública mostra-se indissociável do sistema de bilhetagem em sua atual configuração.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O fato de o Estado não controlar, não poder controlar (por imposição legal) o serviço de bilhetagem eletrônica, acarreta inúmeros prejuízos que podemos supor. No caso investigado pelo TCE, estávamos diante de uma negativa de prestação de informações pela RIOCARD/FETRANSPOR relativos ao controle das viagens intermunicipais, para fins de pagamento do subsídio devido pelo Estado do RJ às próprias empresas de ônibus.

**TCE** TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SUBSECRETARIA DE CONTROLE ESTADUAL  
COORDENADORIA ESTADUAL DE AUDITORIA  
GOVERNAMENTAL

TCE-RJ  
Processo nº 100.112-5/2015  
Rubrica *Ja* Pag. 16

**Processo :** 100.112-5/2015  
**Origem :** SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTES  
**Setor :**  
**Natureza :** PROCEDIMENTO DE RESPONSABILIZAÇÃO POR OBSTRUÇÃO À AUDITORIA  
**Interessado :** CEG-COORDENADORIA EST AUD GOVERNAMENTAL  
**Observação :** PROCEDIMENTO DE RESPONSABILIZACAO POR OBSTRUCAO DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL AUTORIZADA NO PAAG 2014 FISC 779/14

**Senhora Coordenadora-Geral,**

Versa o presente sobre procedimento de responsabilização pela obstrução a realização de auditoria governamental, em função da não disponibilização de informações solicitadas pela equipe de auditoria.

O procedimento refere-se à Inspeção Especial (fiscalização 779/2014) realizada na Secretaria de Estado de Transportes (Setrans) e na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplog), que objetivou verificar os controles no repasse do valor subsidiado pelo Estado do Rio de Janeiro no âmbito do benefício tarifário Bilhete Único, conforme autorização constante no processo TCE-RJ 304.178-9/13.

### I. VISÃO GERAL DO OBJETO DA AUDITORIA

O Bilhete Único (BU) foi instituído pela Lei Estadual nº 5.628, de 29.12.09, e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 42.262, de 26.01.10. Posteriormente, foram promovidas alterações por meio dos Decretos Estaduais nºs 42.529, de 22.06.10, e 44.649, de 13.03.14.

O BU é um benefício tarifário que tem como objetivo principal a redução de gastos com transporte público no deslocamento diário entre a residência e o local de trabalho do usuário. É aceito em ônibus, trens, barcas, metrô e vans legalizadas.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Não é possível, pois, saber se o Estado está pagando o valor correto ou se este está superfaturado, pagando um valor a mais para as empresas de ônibus. Por exemplo, o valor anual gasto em 2016 foi de mais de 624 milhões de reais.<sup>12</sup>

### > Outras Despesas Correntes

A Tabela 22 demonstra os custos de manutenção do Estado até o 3º quadrimestre frente aos valores de 2015.

No acumulado do ano, o grupo apresentou uma despesa total de R\$ 29,25 bilhões. Quando comparada ao mesmo período de 2015, constata-se ligeiro aumento de 0,5% (+R\$ 157,14 milhões), fortemente induzido pelas despesas com Previdência Social (folha dos inativos e pensionistas), por conta de Despesas do Exercício de 2015 que foram executadas em 2016 (R\$ 1,7 bilhão).

Devido aos diversos desafios enfrentados em 2016, muito em função do cenário econômico, verificou-se redução no gasto público em diversas funções governamentais:

Saúde (-10,0%, -R\$ 406,59 milhões); Segurança Pública (-2,8%, -R\$ 49,20 milhões) e Transporte Público (-8,6%, +R\$ 80,12 milhões). Apenas na função Educação foi verificado crescimento (+2,1%, +R\$ 38,25 milhões).

Fazendo um recorte da alocação dos recursos por ações desenvolvidas pelo Poder Público, Tabela 23, apuramos os seguintes resultados:

No âmbito da Saúde, o principal projeto desenvolvido foi Assistência Ambulatorial e Hospitalar. Responsável por 51,6% do total realizado na função, o projeto contou com aporte de R\$ 1,43 bilhão do FECP (Adicional do ICMS) e R\$ 393,81 do SUS.

Outro importante projeto desenvolvido pelo Estado no âmbito da saúde pública merece destaque: a Operacionalização das UPAS Estaduais e Apoio às UPAS Municipalizadas. Essas duas ações, de elevado impacto social, foram responsáveis pela utilização de R\$ 619,80 milhões, dos quais R\$ 295,28 milhões foram financiados pelo FECP e R\$ 232,98 milhões pelo SUS.

**Tabela 22 - Função Governamental**

FUNÇÕES	3º QUADRIMESTRE		Variação %
	2015	2016	
Saúde	4.061.694	3.655.105	-10,0%
Educação	1.798.345	1.836.592	2,1%
Segurança Pública	1.787.913	1.738.717	-2,8%
Transporte	932.960	852.842	-8,6%
Demais Desp. Custeio	4.781.259	3.301.589	-30,9%
<b>Subtotal CUSTEIO</b>	<b>13.362.171</b>	<b>11.384.846</b>	<b>-14,8%</b>
<b>PREVIDÊNCIA SOCIAL</b>	<b>13.733.680</b>	<b>15.949.536</b>	<b>16,1%</b>
<b>ENCARGOS ESPECIAIS</b>	<b>1.998.460</b>	<b>1.917.064</b>	<b>-4,1%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>29.094.311</b>	<b>29.251.447</b>	<b>0,5%</b>

Fonte: SIAFE Rio / Flexivision

Obs: Dados extraídos em 22/02/2017

Exclui CEDAE, Imprensa Oficial e despesas intra-orçamentárias

**Tabela 23 - Ação/Projeto Governamental**

AÇÕES	3º QUADRIMESTRE		Variação %
	2015	2016	
Assistência Ambulatorial e Hospitalar	2.268.690	1.887.231	-16,8%
Operacionalização e Apoio das UPAs 24h	711.451	619.798	-12,9%
Operacionalização do Bilhete Único	595.359	624.385	4,9%
Nutrição Escolar + Transporte Escolar	358.051	307.018	-5,9%
Alimentação dos Apenados e Custodiados	301.491	350.361	16,2%
Habilitação de Motoristas + Registro de Veículos	267.711	323.546	20,9%
Demais Custeio	10.269.554	8.258.766	-19,6%
<b>Subtotal CUSTEIO</b>	<b>14.804.307</b>	<b>12.431.105</b>	<b>-16,0%</b>
<b>INATIVOS E PENSIONISTAS</b>	<b>13.285.373</b>	<b>15.783.359</b>	<b>18,8%</b>
<b>TRANSF. OBRIGATORIAS</b>	<b>1.004.631</b>	<b>1.036.982</b>	<b>3,2%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>29.094.311</b>	<b>29.251.447</b>	<b>0,5%</b>

Fonte: SIAFE Rio / Flexivision

Obs: Dados extraídos em 22/02/2017

Exclui CEDAE, Imprensa Oficial e despesas intra-orçamentárias

12



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Uma segunda hipótese aventada, pode se dar com relação aos créditos expirados do cartão RioCard, o qual, após 1 (um) ano, não havia a previsão da destinação de tais créditos. Neste caso, o valor é de centenas de milhões de reais, e tais valores (de titularidade da população que utiliza o transporte público) iam diretamente para a conta das empresas de ônibus. Houve pedido de informações por parte do Estado, além de um processo no TCE para a investigação da destinação de tais valores, contudo, a RIOCARD/FETRANSPOR se recusou a fornecer tais dados ao Estado.

Rio de Janeiro, 2 de março de 2015.

OFÍCIO Nº 191/2015

Excelentíssimo Senhor:

CE/RJ  
PROCESSO Nº  
**100.112-5-15**  
JURISDIÇÃO: 02/3170 FLS. 89

Em atenção ao r. ofício Setrans/SET nº 152/2015, em que V.Exª encaminha e solicita atendimento "(...) requerimento do Tribunal de Contas do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE), no sentido de que seja informada àquela corte de Contas a destinação e o valor do saldo dos cartões do Bilhete Único que expiram após um ano sem utilização", passa-se a seguir a prestar esclarecimentos acerca desse tema.

Cumprе ressaltar-se, desde logo, que o Bilhete Único estadual, dada a sua sistemática a possuir caráter de ressarcimento pelo transporte de usuários as concessionárias e permissionárias, não há sobras de créditos no Bilhete Único.

Por isso, inexistem valores, por mês, que perderam a validade, assim também não há como informar o destino dos recursos que perderam a validade.

EXMª. SENHOR

DR. CARLOS ROBERTO OSÓRIO

MD. SECRETÁRIO DE ESTADO DE TRANSPORTES DO RIO DE JANEIRO



**FETRANSPOR**  
Federação das Empresas de Transportes  
de Passageiros do Estado do Rio de Janeiro

Rua da Assembleia, 10 | 3º andar  
Centro - Rio de Janeiro - RJ - CEP: 20011-901  
Tel.: (21) 3221-6300 | Fax: (21) 2531-2276  
www.fetranspor.com.br

CAA / SETRANS
REGISTRO Nº <u>113</u>
Em <u>03/03/15</u>
às <u>15</u> h <u>00</u> min
<u>05034509-9</u>
Nome / Assinatura



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

É o que acontece quando a raposa cuida do galinheiro. A RIOCARD/FETRANSPOR informam ao Estado o número de viagens intermunicipais para que o Estado, então, pague às Empresas o valor relativo ao subsídio do bilhete único intermunicipal com base única e exclusivamente nas informações prestadas pelas próprias empresas. Enfim, são tantos os prejuízos causados diretamente aos consumidores, à população fluminense, e ao Estado do Rio de Janeiro, que tal conduta deveria ser moralizada, ajustada aos ditames da igualdade, transparência e publicidade.

Não é correto sob o prisma da constitucionalidade e da legalidade em um Estado Democrático de Direito deixar nas mãos das empresas de ônibus as informações necessárias para eventual reajuste de tarifas, pagamento de subsídio público de bilhete único, ou para que possa até mesmo esconder a forma de subtração do dinheiro da população depositado nos cartões RioCard.

Estamos diante de uma patente falha na prestação de informações ao titular das mesmas, que é o Estado do Rio de Janeiro. Aliás, o próprio Estado do Rio de Janeiro deveria ser o principal interessado nesta ação, por conta da obrigatoriedade de licitar, de controlar tais dados e do volume de dinheiro que gasta com o transporte público. Não se compreende por que o Estado do Rio de Janeiro continua a autorizar que a FETRANSPOR/RIOCARD controlem todos esses dados, que configuram a fonte de informação para o pagamento de bilhões de reais de recursos públicos às empresas de transporte urbano.

Aliás, existe um Projeto de Lei n. 238/2015 em tramitação na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, com o fim de devolver ao Estado a titularidade do serviço público de bilhetagem eletrônica, como sempre deveria ter sido assim. Vejamos:

Art. 39. Fica declarada, com fulcro nas alíneas h e j do Art. 5º e no Art. 8º do Decreto-Lei Federal 3.365/41, a utilidade pública de todos os bens patrimoniais corpóreos ou incorpóreos das empresas vinculadas ao sistema FETRANSPOR responsáveis pela **bilhetagem eletrônica** e pela câmara de compensação tarifária das operadoras de transporte público coletivo do Estado do Rio de Janeiro, notadamente os ativos econômicos das empresas RioPar Participações S/A, RioCard Administradora de Cartões e Benefícios S/A, RioCard TI, RioTerminais e



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

SPTA.

Parágrafo único. O Poder Executivo determinará o escopo da **desapropriações**, o valor das indenizações legais e os procedimentos de transição operacional dos sistemas para o domínio e controle da EMOB-RJ.

Art. 40. Fica, o Poder Executivo, autorizado a estabelecer aditivos aos contratos de auditoria sobre o sistema de bilhetagem eletrônica em curso, bem como novos convênios que se fizerem necessários, visando o inventário dos bens, direitos e demais elementos a serem desapropriados com vistas à estatização do sistema de bilhetagem eletrônica.

A Justificativa para a apresentação de tal projeto de lei é pertinente para a compreensão da questão e, por isso, reproduzimos trechos selecionados:

*“(...) Entretanto, quando se verificam os dispositivos das leis estaduais que instituíram o Vale-Transporte, a **Bilhetagem Eletrônica** e o Bilhete Único, **todas as prerrogativas são passadas diretamente** para as operadoras e seus representantes diretos, tais como os sindicatos patronais e sua federação estadual (**FETRANSPOR**). Essa total leniência com a ação das empresas de ônibus e, mais tarde, com as concessionárias privatizadas dos modais metro, ferro e hidrovíários fez com que o sistema atualmente esteja completamente à deriva das circunstâncias e que o **Poder Público tenha cada vez menos capacidade de fiscalização, planejamento e gestão.***

*Não é razoável que os **bilhões de reais que circulam no sistema de transportes urbanos e regionais do Estado não sejam passíveis de controle público.** Não é razoável que os recursos do Fundo Estadual de Transporte público dependam única e exclusivamente da caneta do secretário.*

*O presente Projeto de Lei apresenta um roteiro para adequar a estrutura do governo do Estado para tomar posse do sistema de transporte público. Em primeiro lugar, ficam instituídos a Política Estadual de Mobilidade Urbana e Regional e o Sistema Estadual de Transporte Público e Mobilidade. Com isso, o Estado do Rio de Janeiro passa a ter um marco regulatório estável, coeso, abrangente e integrado para conduzir o processo de reorganização do sistema de transportes, auxiliar o desenvolvimento institucional dos*



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

*Municípios e regiões na questão da mobilidade e assumir, de uma vez por todas, o controle público dos fluxos financeiros e do padrão operacional dos diferentes modos de transporte.(...)”*

Infelizmente, a tramitação deste projeto de lei está parada na Assembleia Legislativa, apesar do inegável interesse da sociedade na sua aprovação. Assim, diante da lesão cotidiana aos direitos de milhões de consumidores, devem o Ministério Público e a Defensoria Pública atuar para a correção desta grave falha na prestação de um serviço público tão essencial quanto o transporte público. A bilhetagem eletrônica deve ser prestada pelo Poder Público, diretamente, ou mediante licitação, indiretamente, de acordo com o melhor interesse público.

### **IX - A PROTEÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS CONSUMERISTAS**

Cumprido destacar, também, que é direito básico do consumidor a facilitação da defesa de seus direitos, segundo o art. 6º, VIII do CDC:

*Art. 6º São direitos básicos do consumidor:*

*(...)*

*VIII - a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências;*

A disponibilização dos dados supramencionados possibilita que os usuários do serviço, primeiramente, constatem diariamente a data e a hora que utilizaram o transporte coletivo, até mesmo para fazerem reclamações consistentes e buscarem eventuais reparações a danos sofridos por má prestação desse serviço. Não possuindo os dados exatos do dia e horário em que utilizou o transporte público, é praticamente impossível que o usuário prove eventual dano ocorrido ou exerça um



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

direito a que faz jus quando necessário. Desta forma, a reparação aos danos causados, com o acesso à Justiça e aos órgãos administrativos, é obstaculizada pelas rés, assim como a facilitação da defesa dos direitos consumeristas.

Além da questão processual, o atual modelo corrompido de bilhetagem eletrônica é responsável pela lesão de diversos direitos coletivos dos consumidores. Sob a perspectiva da economicidade, os consumidores não usufruem de uma tarifa módica, na medida em que o aumento dos preços das passagens de ônibus é promovido em desacordo com os ditames da legislação, da constituição e dos princípios do direito. O processo de definição do preço do transporte público é feito a partir da iniciativa unilateral das próprias empresas de ônibus, que apresentam informações sobre suas operações sem controle pelo poder público. A elevação de preço sem justa causa é uma prática abusiva vedada pelo artigo 39, Inciso X, do Código de Defesa do Consumidor, nos seguintes termos:

*Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas:*

*(...)*

*X – elevar sem justa causa o preço de produtos ou serviços;*

O aumento abusivo do preço das passagens de ônibus também viola os direitos básicos dos consumidores com relação à vedação de cláusulas ou práticas de onerosidade excessiva. Ora, a relação jurídica entre o consumidor e as empresas de transporte urbano não pode ser artificialmente desequilibrada, de maneira a ampliar a assimetria de poder e a vulnerabilidade do consumidor diante da empresa. Contudo, a arquitetura institucional do sistema de bilhetagem eletrônica serve justamente de instrumento para enfraquecer ainda mais os consumidores que não possuem informações relativas à atividade de transporte público e não podem monitorar, fiscalizar e controlar os processos para reajuste da passagem de ônibus. No atual



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

modelo corrompido, não há dúvida de que as empresas impõem aos consumidores onerosidade excessiva, em violação ao direito básico do consumidor:

*Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas:*

*(...)*

*V – exigir do consumidor vantagem manifestamente excessiva;*

Com relação ao direito do consumidor de acesso a bancos de dados, por um lado, deve ser protegida a intimidade e a privacidade do consumidor, não podendo os seus dados serem explorados mediante a comercialização a terceiros para fins de formação de bancos de malas diretas (“*mailing lists*”) e para ações típicas de marketing direto. Conforme alerta a pesquisadora de Oxford, Dra. Iris Benöhr, “tecnologias avançadas e serviços inovadores de comunicação tem levantado preocupação pública sobre a proteção da informação pessoal e, mais geralmente, a garantia da privacidade do consumidor”, na medida em que “uma quantidade vasta de informação pessoal pode ser coletada pelos prestadores de serviços, colocando consumidores sob o risco de mau uso”.<sup>13</sup> A privacidade do consumidor e a proteção dos dados quanto à exploração pelas empresas em violação ao direito constitucional à intimidade constituem mais um fundamento jurídico para se submeter o sistema de bilhetagem eletrônico a um adequado regime de direito público.

Aliás, o artigo 43 do próprio Código de Defesa do Consumidor estabelece um regime adequado de proteção dos dados dos consumidores:

*Art. 43. O consumidor, sem prejuízo do disposto no art. 86, terá acesso às informações existentes em cadastros, fichas, registros e*

---

<sup>13</sup> Benöhr, Iris. *EU Consumer Law and Human Rights*, Oxford: Oxford University Press (2013), p. 160.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

*dados pessoais e de consumo arquivados sobre ele, bem como sobre as suas respectivas fontes.*

*§ 1º Os cadastros e dados de consumidores devem ser objetivos, claros, verdadeiros e em linguagem de fácil compreensão, não podendo conter informações negativas referentes a período superior a cinco anos.*

*§ 2º A abertura de cadastro, ficha, registro e dados pessoais e de consumo deverá ser comunicada por escrito ao consumidor, quando não solicitada por ele.*

*§ 3º O consumidor, sempre que encontrar inexatidão nos seus dados e cadastros, poderá exigir sua imediata correção, devendo o arquivista, no prazo de cinco dias úteis, comunicar a alteração aos eventuais destinatários das informações incorretas.*

*§ 4º Os bancos de dados e cadastros relativos a consumidores, os serviços de proteção ao crédito e congêneres são considerados entidades de caráter público.*

Os consumidores do sistema de bilhetagem eletrônica são lesados, na medida em que as empresas de transporte urbano se aproveitam dos dados privados dos consumidores para explorar economicamente estas informações pessoais de caráter particular. Embora o consumidor não possua acesso, tais informações são utilizadas para fins de mercado à sua revelia. No atual estágio de desenvolvimento tecnológico e de processamento de dados, tais dados privados são coletados, armazenados, compartilhados e mapeados pelas empresas de transporte urbano a partir do sistema de bilhetagem eletrônica. Em uma sociedade de informação, as empresas de ônibus desenvolveram um valioso mecanismo de processamento de *big data* para fins de conhecimento do perfil dos consumidores a partir dos seus dados privados.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Finalmente, o serviço de transporte urbano na zona metropolitana do Rio de Janeiro é fornecido de maneira deficiente e insuficiente, de modo a se caracterizar vício na prestação do serviço ao consumidor, nos termos do artigo 22 do Código de Defesa do Consumidor.

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

O serviço pode ser caracterizado como deficiente por conta da sua baixa qualidade e insuficiente devido ao número de veículos inferior ao necessário para atender à demanda. São os casos comuns no Rio de Janeiro da falta de ônibus, dos atrasos, da condução perigosa, da falta de manutenção, de conforto ou mesmo da segurança na viagem. Estes vícios na prestação do serviço de transporte urbano também estão relacionados ao controle do sistema eletrônico, na medida em que sequer o próprio Estado possui acesso aos dados e não tem acesso direto a estas informações para fiscalizar as empresas de ônibus. Caso tivesse controle sobre o sistema eletrônico, o Estado poderia se valer, em tempo real, dos dados do GPS dos ônibus e da movimentação de passageiros em cada viagem para monitorar, fiscalizar e aperfeiçoar a prestação de serviço de transportes urbanos na zona metropolitana do Rio de Janeiro.

### **X - A VIOLAÇÃO DO DIREITO À INFORMAÇÃO, À BOA-FÉ OBJETIVA E AO MÉTODO COMERCIAL DESLEAL**

Como já exposto, o legislador consumerista consagrou o direito à informação como um de seus pilares, assim dispondo no art. 6º, III do CDC.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O direito à informação é essencial não apenas para o consumidor, como também para a própria regularidade do mercado de consumo. Uma informação adequada sobre o produto ou serviço ofertado permite a ciência daquilo que se está adquirindo e uma melhor escolha por parte dos consumidores. Informado, o consumidor é mais capacitado a satisfazer suas necessidades e desejos, o que, em última instância, importa em maior eficiência econômica.

Nesse sentido, a informação adequada permite ainda que o consumidor possa reivindicar a correção de vícios na prestação do serviço por parte do fornecedor e perante os órgãos reguladores. Tal possibilidade é essencial para a regularidade do fornecimento do serviço público, na medida em que o *feedback* do consumidor provoca o efeito de retroalimentação do sistema, possibilitando que a empresa, espontaneamente ou mediante a intervenção do Estado, incorpore a informação prestada pelo consumidor e a internalizem para aperfeiçoamento da prestação do próprio serviço.<sup>14</sup>

Neste contexto do serviço de bilhetagem eletrônica, ao invés de transparência existe opacidade. Na prática, as empresas não respondem às demandas observadas no registro do comportamento do consumidor pelas informações relativas ao uso do transporte urbano. O poder público também não é informado sobre o fluxo demográfico de usuários pelo sistema de transporte que permitiria dimensionar número de veículos, intervalos regulares e demais condições de frota de ônibus para o atendimento adequado dos consumidores. Os consumidores não são municiados com informações que permitam opiniões críticas fundamentadas sobre as lesões coletivas a seus direitos para que possam se socorrer aos órgãos de proteção e defesa do consumidor.

Logo, as rés Fetranspor/Riocard submetem o Estado do Rio de Janeiro e os cinco milhões de consumidores que são usuários do serviço de transporte urbano à opacidade de um sistema eletrônico de bilhetagem, que

---

<sup>14</sup> Sobre o efeito do feedback, veja Kotler, Philip e Gary Armstrong, *Princípios de Marketing*, 12ª edição. São Paulo: Pearson Prentice Hall (2007), P. 368.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

inviabiliza que sejam identificadas com transparência e informações concretas as falhas e as lesões a direitos. A informação deveria ser clara e precisa, bem como acessível de maneira completa, instantânea e em tempo real. Contudo, as rés Fetranspor/Riocard retêm tais informações, não as disponibilizam ao Estado e aos consumidores e violando flagrantemente o direito à informação.

Neste contexto, a falta de informação adequada ao consumidor serve como escudo para as rés perante os consumidores, blindando as empresas de ônibus diante da fiscalização por parte dos órgãos reguladores. Assim, na prática, permitem-se arbitrariedades lesivas ao consumidor, como estipulação de rotas distintas do trajeto previsto pelo poder concedente, disponibilização de veículos em número inferior ao previsto e outras ilegalidades. Desinformado, o consumidor não pode ser ressarcido por falta das informações necessárias, o que fere frontalmente o postulado da boa-fé objetiva, ou seja, a exigência de dever de lealdade entre as partes contratantes.

Não raro, as empresas de viação urbana informam que as reclamações dos consumidores quanto a atrasos e quantidade insuficiente de ônibus devem ser desconsideradas por conta da falta de informação do consumidor. Em ofício encaminhado à 5ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa do Consumidor, por exemplo, a Auto Viação Tijuca informou que um consumidor deveria permanecer no ponto de ônibus por um período total de 8 (oito) horas para poder ter uma opinião informada sobre eventual insuficiência de frota, já que apenas, assim, teria condições de afirmar que nem todos os ônibus estariam em circulação. Trata-se de um exemplo nítido de como a assimetria de informações do consumidor é usada pelas empresas de ônibus para impedir que o controle e a fiscalização sejam exercidos de maneira adequada, assegurando-se o seu acesso à informação adequada.

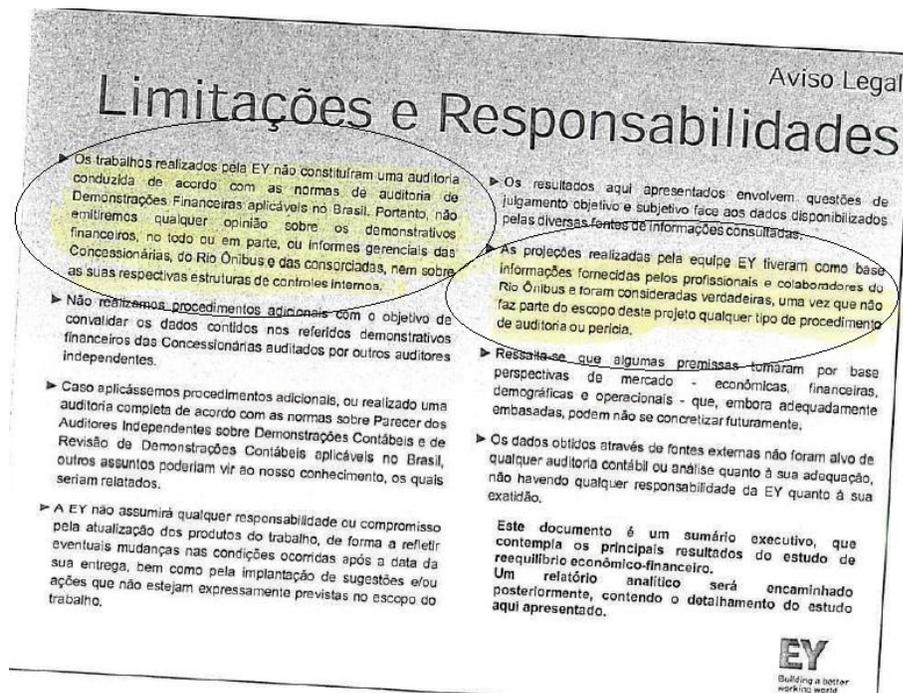
O problema chegou ao extremo de o Ministério Público ter que ajuizar uma Ação Civil Pública em face da FETRANSPOR e da RIOCARD por conta da falta de disponibilidade de informação ao consumidor (Processo n. 0188263-



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

52.2016.8.19.0001, 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital), tendo as empresas se comprometido através de um Termo de Ajustamento de Conduta a disponibilizar um extrato de uso dos cartões RioCard aos usuários relativo aos últimos 30 (trinta) dias. Ora, o compromisso assumido diz respeito a uma parcela mínima da informação que deveria estar disponível ao consumidor.

Outro exemplo pródigo da lesão ao direito à informação dos consumidores é que os dados do sistema de bilhetagem eletrônica são tão opacos que sequer a empresa Ernst Young auditou as informações provenientes dos demonstrativos financeiros ou dos informes gerenciais. Tais ressalvas foram feitas pela própria empresa de auditoria, que teve que explicar que seu relatório não poderia ter a natureza de uma verdadeira auditoria porque “as projeções realizadas pela equipe EY tiveram como base informações fornecidas pelos profissionais e colaboradores do Rio Ônibus e foram consideradas verdadeiras, **uma vez que não faz parte do escopo deste projeto qualquer tipo de auditoria ou perícia**”.<sup>15</sup>



<sup>15</sup> Documento em anexo (Processo de Revisão Tarifária – 2017 - RIO



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Apesar de ter acesso às informações relativas ao próprio uso, por outro lado, o consumidor continua a ignorar as informações relativas à formação do preço da tarifa de ônibus, à quantidade da frota em uma determinada linha, bem como eventuais atrasos e quebras de veículos, o que inviabiliza a fiscalização e o controle da qualidade do serviço por parte do consumidor. Segundo a melhor doutrina, o direito à informação possui uma dimensão tríplice em nosso ordenamento: é, a um só tempo, fator gerador do dever de prestação de informação adequada, consequência da necessidade de se propiciar efeito concreto ao princípio da boa-fé objetiva e fonte de uma série de deveres conexos relativos ao estabelecimento de um regime jurídico adequado à coleta, processamento e disponibilização das informações a que fazem jus o consumidor e o Estado regulador.

Portanto, é evidente que as rés faltam com o dever de lealdade, na medida em que se beneficiam arditosamente da má informação prestada ao consumidor para ocultar as falhas de seu serviço e evitar a fiscalização de consumidores e órgãos de proteção e defesa do consumidor. Não é, aliás, por acaso que os direitos dos consumidores integram uma concepção contemporânea de cidadania, “porquanto é na proteção do consumidor nas relações do consumo que, na prática, realizam-se as condições plenas de titularidade e exercício de direitos”.<sup>16</sup> Nessa esteira, o dever de informação nas relações de consumo é essencial ao equilíbrio da relação contratual. Os consumidores dos serviços prestados pelas rés estão nitidamente em uma posição de hipossuficiência e vulnerabilidade, sendo submetidos ao poder superior das empresas de ônibus na relação jurídica entre consumidor e empresa.

Com o objetivo de reequilibrar a relação de consumo, a boa-fé objetiva possui três funções nas relações de consumo, consoante o preciso magistério da professora Claudia Lima Marques:

---

<sup>16</sup> Miragem, Bruno. Mercado, direito e sociedade de informação: desafios atuais do direito do consumidor no Brasil, em Guilherme Magalhães Martins (editor), *Temas de Direito do Consumidor*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. P. 74.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

*A primeira função é uma função criadora (pflichtenbegründende Funktion), seja como fonte de novos deveres (Nebenpflichten), deveres de conduta anexos aos deveres de prestação contratual, como o dever de informar, de cuidado e de cooperação; seja como fonte de responsabilidade por ato lícito (Vertrauenshaftung), ao impor riscos profissionais novos e agora indisponíveis por contrato. A segunda função é uma função limitadora (Schranken-bzw. Kontrollfunktion), reduzindo a liberdade de atuação dos parceiros contratuais ao definir algumas condutas e cláusulas como abusivas, seja controlando a transferência dos riscos profissionais e libertando o devedor em face da não razoabilidade de outra conduta (pflichtenbefreinde Vertrauensumstände). A terceira é a função interpretadora, pois a melhor linha de interpretação de um contrato ou de uma relação de consumo deve ser a do princípio da boa-fé, o qual permite uma visão total e real do contrato sobre exame<sup>17</sup>.*

Sendo assim, a informação é essencial para equilibrar a relação de consumo, devendo, por essa razão, ser prestada corretamente pelas rés. A lealdade pressupõe transparência, igualdade de armas, abertura, franqueza e sinceridade. Com o sistema atual as rés Fetranspor e RioCard possuem o domínio absoluto da situação, configurando-se uma relação jurídica manifestamente desleal.

---

<sup>17</sup> MARQUES, Cláudia Lima. Contratos no Código de Defesa do Consumidor. 4ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

### **XI - DO RESSARCIMENTO DOS DANOS CAUSADOS AOS CONSUMIDORES**

Além da obrigação de prestarem informação clara e adequada quanto ao uso dos cartões Riocard e Bilhete Único, as rés também devem ser condenadas a ressarcir os consumidores – considerados em caráter individual e coletivo - pelos danos, materiais e morais, que vem causando com as suas condutas. O Código de Defesa do Consumidor consagra o princípio da responsabilidade do fornecedor independentemente de culpa. Irrefutável a obrigação de reparar os danos causados aos consumidores, já que constatada a permanente ofensa aos mais comezinhos direitos dos consumidores.

Tal preceito está positivado no CDC, art. 22, parágrafo único, combinado com o art. 6º, VI, que trata da forma de reparação dos danos:

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

*Parágrafo Único. Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista nesse código. (grifou-se).*

*Art. 6º São direitos básicos do consumidor: VI - a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos;*



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Tal imposição legal se deve, *in casu*, à essencialidade do serviço público de transporte coletivo, do qual dependem diariamente milhões de consumidores. Os danos decorrentes da inadequação e ineficiência do serviço prestado são inerentes às próprias condutas das rés, consistentes em não prestar as informações necessárias, com o único intuito de dificultar a prova do consumidor e/ou evitar eventuais reclamações, ainda que em detrimento dos usuários/consumidores do serviço.

Tais danos são gerados cotidianamente a todos os cinco milhões de consumidores que são usuários do sistema de transporte urbano na zona metropolitana do Rio de Janeiro. É o caso dos consumidores lesados por terem negado seus direitos à informação, à economicidade, à privacidade e à qualidade na prestação do serviço público de transporte coletivo. Estes consumidores sofrem com a assimetria de informação que também é uma assimetria de poder, trazendo prejuízos para que o usuário possa fiscalizar as empresas, monitorar todas as dimensões do serviço e fazer valer seus direitos, inclusive para combater aumentos de preços abusivos e injustificados por meio de uma opinião informada. Estes consumidores sofrem por conta da falta de oferta de uma tarifa módica para a passagem do transporte urbano, sendo certo que os prejuízos causados por conta dos aumentos de preços abusivos e injustificados são custeados pelos milhões de consumidores que pagam valor superior ao que deveriam pagar pela sua passagem. São, ainda, os consumidores lesados por conta de desrespeito à privacidade dos usuários do sistema de bilhetagem eletrônica, por conta de compartilhamento indevido de seus dados pessoais para fins comerciais. Ademais, os consumidores sofrem prejuízos constantes por conta da baixa qualidade na prestação do serviço de transporte urbano, seja pelos atrasos e faltas a compromissos por conta do inadequado número de veículos nas frotas de ônibus, seja pelos vícios decorrentes de quebras, acidentes, falta de limpeza, falta de manutenção, falta de ar-condicionado, falta de segurança e todas as demais falhas do serviço de transporte urbano que afetam o cotidiano dos milhões de usuários na zona metropolitana do Rio de Janeiro.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A presente demanda coletiva não trata de uma questão abstrata, mas de um problema concreto que lesa os direitos dos consumidores fluminenses. Neste sentido, merece ser reproduzida a representação inicial feita por um consumidor que resultou na instauração do inquérito civil 079/2017:

“Todos os anos anteriores anualmente o Governo do Estado juntamente com o DETRO-RJ, por pressão da FETRANSPOR, manda que se reajusta as tarifas intermunicipais do transporte coletivo sob alegação de aumento do óleo diesel, descontos no “bilhete único” e por conta das gratuidades em que os idosos e as demais pessoas deficientes utilizam o sistema, além do salário da categoria dos rodoviários que comem o pão que o diabo amassou por conta da maldita prática ilegal que é a dupla função Motorista-Cobrador condenada pelos Sindicatos dos Rodoviários e que tem a carta branca da FETRANSPOR por conta da portaria 2016 em que o cobrador é dissolúvel (ou seja) em português claro, desnecessário por conta do famigerado “bilhete único”. Que essa ação civil pública para barrar ou anular esse aumento abusivo que pesará no bolso do passageiro que não tem de onde tirar e **que a promotoria venha em favor da sociedade que não pode pagar um preço se o sistema de transporte coletivo é sucateado, deficitário e péssimo, pois 60% ou 70% da frota de ônibus intermunicipal é antiga e não possui ar condicionado e que os cobradores voltem a ocupar os seus postos nos ônibus, porque a FETRANSPOR que é a “RAINHA DA COCADA PRETA” no Estado do RJ determina o que deve ou não deve se fazer**” (fls. 02/02v. do IC n. 079/2017).



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Tal reclamação é representativa dos danos causados cotidianamente aos consumidores do Rio de Janeiro que certamente não são “meros aborrecimentos”, mas prejuízos causados aos consumidores que pagam por um serviço de qualidade e não o recebem, na medida em que as empresas de ônibus lucram com a sonegação de direitos dos consumidores. A ilicitude lucrativa é o fundamento para se indenizar os consumidores, já que os lucros bilionários registrados no setor decorrem do capital acumulado por conta da economia feita pela falta dos investimentos necessários para prestar os serviços com a qualidade adequada. Conforme se verifica das declarações de outros consumidores, também se sentem lesados e sofreram prejuízos diários com o corrompido sistema atual:

“As rotas Rio x Petrópolis, Rio (Castelo) x Petrópolis, Barra x Petrópolis e vice versa (dentre outras) são realizadas pela única e fácil, que embora tenham CNPJ diferentes pertencem à Família Barata, trata-se de monopólio, praticam os preços que lhes interessam, os preços acabam de ser reajustados em 14/01/2017, passando para aproximadamente 30 reais por uma viagem de uma hora entre os terminais. **Os ônibus estão sucateados, imundos, quebrados e velhos. Uma conta rápida nos mostra o lucro absurdo da empresa**” (fls. 15 do IC n. 079/2017).

“Recentemente o DETRO, Departamento de Transportes Rodoviários, por meio das portarias n. 1300 e 1301, realizou o reajuste das tarifas dos ônibus e vans que realizam o transporte de passageiros intermunicipal (transporte rodoviário e transporte rodoviário complementar). **Ocorre que os reajustes proporcionaram um aumento abusivo e desproporcional que violaria dois princípios básicos da concessão de**



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**serviços públicos: o princípio da modicidade e o princípio do equilíbrio econômico-financeiro do contrato** (fls. 03 do PP n. 017/2017).

“Hoje no dia 11/01/2017, o governo do Estado do Rio de Janeiro autorizou o aumento das passagens de ônibus intermunicipais entre São Gonçalo e Niterói, duas cidades da Região Metropolitana do Estado. A passagem atualmente custa R\$ 3,70, em vigor desde o início do último ano. A partir do dia 14/01/2017 custará R\$ 4,00. **O “crime” vem ao passo que, além do preço abusivo por um serviço de péssima qualidade, serão incrementadas (novamente), ao preço final das passagens, o valor referente ao custeio das GRATUIDADES (de estudantes, idosos, deficientes, etc.). No último aumento, assim como na cidade do Rio de Janeiro, também foram incrementadas às passagens, o valor correspondente às gratuidades. A meu ver, parece-me minimamente inconstitucional e desrespeitoso ao cidadão que trabalha e é REFÉM do monopólio das empresas de ônibus nas duas cidades, e que afetam principalmente e com toda a intensidade possível a cidade de São Gonçalo, que amarga apenas este meio de transporte para se locomover pela cidade e chegar ao trabalho**”. (fls. 13 do PP n. 017/2017).

**“venho reclamar do abuso do aumento das passagens de ônibus intermunicipal administrado pelo Estado do Rio de Janeiro – historicamente sempre aumentando em valores acima da inflação, e ESTE ANO com inflação pelo IPCA de 6,2881% (inflação anual de dezembro de 2016) eles impõe (sic)**



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

um aumento de tarifa básica de R\$ 3,50 para R\$ 4,00 – 14,28571 % de aumento – 7,99761 % acima da inflação ou seja mais do que o dobro da inflação. **Solicito providências urgentes, se necessário a análise da planilha de custos das empresas de ônibus por uma auditoria independente, e a justificativa deste aumento, aliás de todos os aumentos dos últimos anos acima da inflação**”. (fls. 34 do IC n. 079/2017).

Conforme se verifica através destas reclamações formuladas por consumidores, os consumidores – sejam de Petrópolis, São Gonçalo, Baixada Fluminense, Niterói ou Rio de Janeiro – sofrem com lesões a seus direitos à economicidade, qualidade do serviço público e à informação. Estas lesões geram danos que devem ser quantificados e valorados economicamente. Ainda que sejam prejuízos pulverizados por toda a rede viária da zona metropolitana do Rio de Janeiro e de difícil cálculo, devem ser reconhecidos através de estimativa pela prudente consideração deste MM. Juízo.

Neste ponto em particular, deve ser reproduzida a experiência bem sucedida do Poder Judiciário de Portugal que, em uma ação coletiva em face de uma operadora de telefonia, condenou a empresa ao pagamento de indenizações individuais aos consumidores lesados e, diante da dificuldade, em definir o valor com precisão e prova documental, o fez por estimativa e determinou que serviços telefônicos de chamadas fossem prestados gratuitamente por um período determinado a todos os consumidores como forma de compensação pelo prejuízo causado aos usuários do sistema como um todo.<sup>18</sup>

Assim deve igualmente o poder judiciário brasileiro adotar medidas práticas efetivas para indenizar coletivamente os prejuízos individuais causados aos consumidores. Neste caso, deve a prudente consideração deste MM. Juízo estimar os

---

<sup>18</sup> Veja a respeito Ferro, Miguel Sousa. *Collective Redress: Will Portugal show the way?*, *Journal of European Competition Law & Practice*, vol. 6 (2015).



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

prejuízos causados aos consumidores e, na esteira da efetividade processual obtida pela justiça portuguesa, determinar que seja registrado um crédito em dinheiro no bilhete único de cada consumidor do serviço de transporte para compensar os prejuízos causados ao longo da última década por este modelo corrompido. Com base nos relatos apresentados pelos consumidores, o Ministério Público e a Defensoria Pública estimam que esta indenização individual mínima a todos os usuários do sistema de transporte urbano deve resultar em um crédito de valor não inferior a cem reais (R\$ 100,00) por cada passageiro.

Além dos danos sofridos pelos consumidores individuais, o descaso das demandadas com a coletividade de usuários do serviço, titulares do direito fundamental à sua adequada prestação, é de elevada significância e ultrapassa os limites da tolerabilidade, sendo grave o suficiente para produzir verdadeiro transtorno à coletividade de usuários dependentes do serviço público essencial em comento, gerando intranquilidade social e alterações relevantes na ordem extrapatrimonial coletiva, a ensejar sua condenação na obrigação de reparar o **dano moral coletivo** causado.

Neste sentido é a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que reconhece o cabimento do dano moral coletivo em casos semelhantes ao dos autos, senão vejamos:

*ADMINISTRATIVO - TRANSPORTE - PASSE LIVRE - IDOSOS  
- DANO MORAL COLETIVO - DESNECESSIDADE DE  
COMPROVAÇÃO DA DOR E DE SOFRIMENTO – APLICAÇÃO  
EXCLUSIVA AO DANO MORAL INDIVIDUAL -  
CADASTRAMENTO DE IDOSOS PARA USUFRUTO DE  
DIREITO - ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA PELA EMPRESA DE  
TRANSPORTE - ART. 39, § 1º DO ESTATUTO DO IDOSO - LEI  
10741/2003 VIAÇÃO NÃO PREQUESTIONADO.*



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1. *O dano moral coletivo, assim entendido o que é transindividual e atinge uma classe específica ou não de pessoas, é passível de comprovação pela presença de prejuízo à imagem e à moral coletiva dos indivíduos enquanto síntese das individualidades percebidas como segmento, derivado de uma mesma relação jurídica-base .*
2. *O dano extrapatrimonial coletivo prescinde da comprovação de dor, de sofrimento e de abalo psicológico, suscetíveis de apreciação na esfera do indivíduo, mas inaplicável aos interesses difusos e coletivos .*
3. *Na espécie, o dano coletivo apontado foi a submissão dos idosos a procedimento de cadastramento para o gozo do benefício do passe livre, cujo deslocamento foi custeado pelos interessados, quando o Estatuto do Idoso, art. 39, § 1º exige apenas a apresentação de documento de identidade.*
4. *Conduta da empresa de viação injurídica se considerado o sistema normativo.*
5. *Afastada a sanção pecuniária pelo Tribunal que considerou as circunstâncias fáticas e probatória e restando sem prequestionamento o Estatuto do Idoso, mantém-se a decisão.*
6. *Recurso especial parcialmente provido. (REsp 1057274, SEGUNDA TURMA, Rel. Ministra ELIANA CALMON, Dje 26.2.2010).*

A indenização por dano moral coletivo também tem importante função pedagógica, a fim de evitar novas lesões ao consumidor. No caso dos autos, por não ter sido divulgado o faturamento médio das demandadas, o caráter desestimulador do dano moral coletivo só poderá ser atingido com a fixação de sanção de vulto, suficiente a desempenhar a função preventiva da responsabilidade civil.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

No caso da presente ação civil pública, a dimensão dos prejuízos causados pode ser dimensionada a partir das investigações criminais do âmbito da Operação Lava-Jato, que identificou que este sistema corrompido trouxe um prejuízo milionário à sociedade fluminense. O montante milionário de desvio dos cofres públicos deve servir de parâmetro para a prudente consideração deste MM. Juízo por ocasião da fixação do montante de indenização paga à título de danos morais coletivos.

Processo nº 0504942-53.2017.4.02.5101 (2017.51.01.504942-3)  
Autor: JUSTICA PUBLICA  
Réu: NAO IDENTIFICADO

### CONCLUSÃO

Nesta data, faço estes autos conclusos  
a(o) MM<sup>o</sup>. Juiz(a) da 7ª Vara Federal Criminal/RJ.  
Rio de Janeiro/RJ, 28 de junho de 2017

**MYLLENA DE CARVALHO KNOCH**  
Diretor(a) de Secretaria  
(Sigla usuário da movimentação: TRFPMP)

### DECISÃO

Trata-se de representação do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL às fls. 3/124, objetivando o deferimento das seguintes medidas:

1) **PRISAO PREVENTIVA** de José Carlos Reis Lavouras; Lélis Marcos Teixeira; Jacob Barata Filho; Marcelo Traça Gonçalves; Rogério Onofre de Oliveira; Cláudio Sá Garcia de Freitas; Márcio Marques Pereira Miranda e David Augusto da Câmara Sampaio;

2) **PRISÃO TEMPORÁRIA** de Carlos Roberto Alves; Eneas da Silva Bueno; Octacilio de Almeida Monteiro; João Augusto Morais Monteiro; Regina de Fátima Pinto Antonio; Eni da Silva Gulimeli; Francisca da Silva Medeiros e Claudia da Silva Souza Ferreira.

Instruem os autos os documentos de fls. 125/2212

O Ministério Público Federal afirma que com o desenrolar das investigações no âmbito das Operações Calicute e Eficiência foi possível desbaratar uma gigantesca Organização Criminosa-ORCRIM responsável por desvio milionário de dinheiro dos cofres públicos do Governo do Estado do Rio de Janeiro, cuja liderança é atribuída ao ex-governador Sérgio Cabral dos Santos Filho.

Em decorrência das investigações, e principalmente a partir das provas trazidas aos autos em razão das medidas cautelares decretadas judicialmente no bojo das referidas operações e durante a instrução da respectiva ação penal, foi possível identificar vários núcleos e operadores financeiros atuantes na organização criminosa, inclusive no âmbito do transporte público.

Assim, a partir do depoimento prestado em sede de interrogatório por Luiz Carlos Bezerra, réu na ação penal nº 0509503-57.2016.4.02.5101, ele admitiu que as anotações



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Ainda segundo a Justiça Federal, o sistema corrompido decorreu de uma estrutura orquestrada envolvendo vários atores – entidades do ramo dos transportes, empresas de ônibus e agentes políticos – com o objetivo de gerar regalias no setor de transporte público, o que gerou o vultoso dano coletivo à sociedade fluminense.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU  
Seção Judiciária do Rio de Janeiro  
Sétima Vara Federal Criminal  
Av. Venezuela, nº 134, 4º andar – Praça Mauá/RJ  
Telefones: 3218-7974/7973 – Fax: 3218-7972  
E-mail: [07vfcrr@fjri.jus.br](mailto:07vfcrr@fjri.jus.br)

Nessa toada, foi homologado pelo STJ, na Petição nº 11.962-DF, e compartilhado com esse Juízo, acordo de colaboração com ALVARO JOSÉ GALLIEZ NOVIS, suposto operador financeiro da ORCRIM. Segundo o próprio afirmou, ele foi contratado por JOSÉ CARLOS REIS LAVOURAS (Presidente do Conselho de Administração da FETRANSPOR e sócio da Viação Flores) para recolher regularmente dinheiro em algumas empresas de ônibus integrantes da Federação, e repassar para alguns agentes políticos, especialmente, Sergio Cabral, *in verbis*:

*“Que o relação com LAVOURAS se iniciou por volta de 1990, com uma relação de amizade, que com o passar do tempo LAVOURA virou cliente da corretora HOYA, que a partir de 1991 a FETRANSPOR, a mando de JOSE CARLOS LAVOURA, passou a utilizar os serviços do Colaborador para efetuar custódia e pagamentos de vantagens indevidas a políticos, que o colaborador sabia que os pagamentos feitos pela FETRANSPOR eram realizados para garantir benefícios relacionados a linhas de ônibus, tarifas, etc, ...” – depoimento prestado no STJ (grifei)*

*“Que os pagamentos feitos a CARLOS MIRANDA eram destinados ao ex-governador SERGIO CABRAL; Que as entregas feitas a CARLOS MIRANDA se davam da seguinte forma: CARLOS MIRANDA entrava em contato com JOSÉ CARLOS LAVOURAS, indicando o endereço da entrega; Que, então, LAVOURAS indicava ao Colaborador o local onde deveria ser entregue o recurso; Que os pagamentos para SERGIO CABRAL via CARLOS MIRANDA se iniciaram no período em que SERGIO CABRAL encontrava-se da ALERJ; Que já efetuou pagamentos para SERGIO DE CASTRO OLIVEIRA (‘SERJÃO’), mas de forma mais esporádica” – depoimento prestado na sede do Ministério Público (grifei)*

Assim, ao que parece, sujeitos ocupantes de cargos de direção das entidades do ramo dos transportes pagavam vantagens indevidas, provenientes das empresas de ônibus, aos agentes políticos com o intuito de manter as regalias no setor, alimentando o esquema criminoso, o que torna impossível desvincular os delitos imputados a cada empresário de toda a estrutura orquestrada pela organização criminosa.

Dessa forma, no caso em comento a competência não é afetada pela origem do bem jurídico atingido (federal ou estadual), uma vez que se está diante de esquema criminoso para desvio de verba pública por uma organização criminosa. Assim, pela inteligência da Súmula nº 122 do STJ, os processos devem ser reunidos na Justiça Federal.

Nesse diapasão, é que se vislumbra a necessidade de julgamento das ações penais pelo mesmo juiz natural, eis que as operações estão interligadas.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

No âmbito da Justiça Federal, foram adotadas as medidas cautelares cabíveis para tentar cessar as atividades criminosas e recuperar os valores desviados da fazenda pública através da corrupção, sendo necessária também a atuação da Justiça Estadual no âmbito cível para cessar as atividades deste sistema corrompido e promover a indenização coletiva dos consumidores fluminenses.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU  
Seção Judiciária do Rio de Janeiro  
Sétima Vara Federal Criminal  
Av. Venezuela, n° 134, 4° andar – Praça Mauá/RJ  
Telefones: 3218-7974/7973 – Fax: 3218-7972  
E-mail: [07vfcr@trf1.jus.br](mailto:07vfcr@trf1.jus.br)

presente Convenção, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material;”

Da mesma forma, este importante instrumento internacional, hoje parte integrante de nosso ordenamento jurídico (Decreto n° 5.015 /2004), é cristalino em seu artigo 11, item 4, ao determinar que:

4) Cada Estado Parte providenciará para que os seus tribunais ou outras autoridades competentes tenham presente a gravidade das infrações previstas na presente Convenção quando considerarem a possibilidade de uma libertação antecipada ou condicional de pessoas reconhecidas como culpadas dessas infrações; (grifei)

Tal como se disse linhas atrás, claro que não há, por ora, um decreto condenatório contra os investigados, e a análise a ser feita em seguida sobre o seu comportamento é ainda provisória, mas o fato é que o crime de organização criminosa, como o narrado, deve ser tratado com a gravidade legalmente determinada.

Em outras palavras: a repressão à organização criminosa que teria se instalado no Governo do Estado do Rio de Janeiro há de receber deste Juízo Federal o rigor previsto no Ordenamento Jurídico nacional e internacional, sem esquecer-se da necessária e urgente atuação tanto para a cessação de atividades criminosas que estejam sendo praticadas (corrupção e branqueamento de valores obtidos criminosamente, por exemplo) como para a recuperação dos valores desviados das fazendas públicas estaduais e federal.

Por óbvio, ao se falar em crimes de corrupção, se por um lado chama nossa atenção a figura do agente público que se deixa corromper, por outro lado não se deve olvidar da figura do particular, pessoa ou empresa corruptora, que promove ou consente em contribuir para o desvio de conduta do agente público, como aparenta ser o caso dos autos. Na fase atual da investigação, o MPF apresenta elementos de prova que dão conta do possível envolvimento de outras pessoas e empresas do ramo dos transportes públicos, que teriam atuado corrompendo agentes públicos, como adiante se verá.

Convém assegurar que os relatos dos colaboradores adiante mencionados serão submetidos novamente à apreciação judicial e ao necessário contraditório, sendo de rigor a avaliação da possível atuação de cada uma das pessoas investigadas, apontadas na representação ministerial. Por razões óbvias, em se tratando de investigações complexas, em que normalmente as práticas criminosas se passam na intimidade de escritórios e gabinetes, cujos documentos ilicitamente produzidos e os proveitos espúrios auferidos podem ser rápida e efetivamente destruídos e ocultados, é razoável sua apreciação *in limine*, deferindo-se para momento posterior a observância do contraditório e da ampla defesa.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Conforme o melhor entendimento doutrinário, o montante a ser fixado para a indenização por danos morais coletivos, na esteira da experiência com os danos punitivos (*punitive damages*) nos Estados Unidos, deve ser equivalente ao montante obtido com os lucros ilícitos<sup>19</sup>: o montante de R\$ 260.000.000,00 (duzentos e sessenta milhões de reais) de indenização, apurados até o momento.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU  
Seção Judiciária do Rio de Janeiro  
Sétima Vara Federal Criminal  
Av. Venezuela, nº 134, 4º andar – Praça Mauá/RJ  
Telefones: 3218-7974/7973 – Fax: 3218-7972  
E-mail: [07vfcrr@tjfrj.jus.br](mailto:07vfcrr@tjfrj.jus.br)

José Carlos Lavouras, Lélis Marcos Teixeira, Jacob Barata Filho e João Augusto Monteiro. Na contabilidade, foram apurados mais de R\$ 260.000.000,00 (duzentos e sessenta milhões de reais) entre pagamentos aos empresários e políticos. O colaborador ainda informou a existência de acordo referente ao recebimento de vantagem indevida proveniente do setor de transporte por Sergio Cabral, através de Carlos Miranda. Vejam-se trechos do segundo depoimento prestado pelo colaborador na sede do Ministério Público:

*“Que os pagamentos feitos a CARLOS MIRANDA eram destinados ao ex-governador SERGIO CABRAL; Que as entregas feitas a CARLOS MIRANDA se davam da seguinte forma: CARLOS MIRANDA entrava em contato com JOSÉ CARLOS LAVOURAS, indicando o endereço da entrega; Que, então, LAVOURAS indicava ao Colaborador o local onde deveria ser entregue o recurso; Que os pagamentos para SERGIO CABRAL via CARLOS MIRANDA se iniciaram no período em que SERGIO CABRAL encontrava-se da ALERJ; Que já efetuou pagamentos para SERGIO DE CASTRO OLIVEIRA (‘SERJÃO’), mas de forma mais esporádica; Que os valores e datas de pagamentos constam das contas sob os codinomes CM, ABACATE, VERDE/SMS e SUPER saíram da conta sob o codinome F/SABI; Que a conta F/SABI era uma das contas da FETRANSPOR(...), Que a Fetranspor realizava pagamentos por meio da conta Fzabi para SERGIO CABRAL/CARLOS MIRANDA; Que a conta Super também já foi utilizada; Que ambas as contas estavam custodiadas nas transportadoras de valores PROSEGUR e TRANSEXPRT; Que ENI e REGINA são secretárias de JOSÉ CARLOS LAVOURA; Que não se recorda qual foi a data exata que começou a realizar pagamentos a SERGIO CABRAL; Que no aplicativo WICKER o colaborador usava o apelido ‘vinho’, tendo mudado posteriormente para ‘alface’; Que não se recorda do apelido utilizado por CARLOS MIRANDA; Que LAVOURA possuía o apelido de ‘kluh’ no citado aplicativo;...” - fl. 1755/1757. (grifei)*

No mais, por meio de compartilhamento de provas deferido pelo STJ no bojo da cautelar nº 2017/0067367-1, foi acostado aos autos o acordo de colaboração firmado no âmbito da Operação Quinto de Ouro com Jonas Lopes de Carvalho Junior, ex-presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE (fls. 1811/1817). Em tal depoimento, Jonas Lopes relata que os empresários JOSÉ CARLOS LAVOURAS, LÉLIS MARCOS TEIXEIRA e JACOB BARATA FILHO eram responsáveis por oferecer vultosas quantias aos conselheiros e ao governo do Rio de Janeiro, em nome da FETRANSPOR e das empresas de ônibus, a fim de manter análise favorável em processos do tribunal relacionados aos serviços públicos de transporte.

<sup>19</sup> Veja, por todos, Mitchell Polinsky e Steven Shavell, *Punitive Damages: An Economic Analysis*. Harvard Law Review (1998), p. 869-962.



## **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

A não ser que haja uma atuação firme da Justiça Estadual, a exemplo da Justiça Federal, o sistema corrompido atual permanecerá em vigor, lesando milhões de consumidores e a sociedade fluminense diariamente. Afinal de contas, se não houver a condenação ao pagamento dos danos morais coletivos, a presente ação coletiva não terá efeito pedagógico e os ilícitos lesivos aos consumidores terão válido à pena do ponto de vista econômico. Conforme a lição do renomado Professor Lawrence Friedman, da Stanford Law School, “presumivelmente, é a análise de custo-benefício que guia o comportamento das empresas; se o benefício de cumprir a lei supera os custos, a empresa deve cumprir. Do contrário não”.<sup>20</sup> É essencial, logo, que seja imposta uma sanção econômica adequada para o caso, de modo a eliminar o lucro ilícito obtido e a prevenir novos ilícitos coletivos, incentivando que as empresas cumpram com os ditames legais e constitucionais. Do contrário, o crime compensa.

Assim, deve a prudente consideração deste MM. Juízo considerar por ocasião da fixação do valor a ser imposto como dano moral coletivo, o papel pedagógico de induzir às rés ao cumprimento dos pertinentes ditames legais e constitucionais para prevenir que tornem a causar danos a outrem, sendo certo que outras medidas não exerceriam força intimidativa em face das demandadas.

### **XII – DA COMPARAÇÃO COM OUTROS ENTES FEDERATIVOS**

Conforme se observa dos documentos em anexo, já foi demonstrado que vários entes federativos adotam o modelo público de administração do serviço público de bilhetagem eletrônica ou o delegam por meio de licitação. Nos anexos (e no corpo do texto desta inicial) podemos observar iniciais de ações civis públicas, decisões de Tribunais de Justiça, Leis, Decretos, decisões de Tribunais de Contas e editais de licitação - muitos documentos públicos demonstrando a obrigatoriedade de

---

<sup>20</sup> Lawrence Friedman, *Impact: How Law Affects Behavior*. Cambridge: Harvard University Press (2016), p. 213.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

licitação ou a prestação direta do serviço público de bilhetagem eletrônica por vários entes federativos.

Note-se que a própria **jurisprudência de diversos tribunais já está atenta à pretensão direta ou à necessidade de licitação para a delegação do serviço de bilhetagem eletrônica**, sendo inúmeros os acórdãos determinando os entes públicos a licitem o serviço quando não o prestarem diretamente, senão vejamos por amostragem (grifos nossos):

### **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL**

APELAÇÃO CÍVEL – MANDADO DE SEGURANÇA – SISTEMA DE **BILHETAGEM ELETRÔNICA** – METRÔ/DF – EDITAL – INEXISTÊNCIA DE ILEGALIDADE.

Serviços de informática considerados comuns podem ser **licitados** por outros meios que não seja o de “técnica e preço”.

Não há impedimento em se examinar requisitos de qualidade técnica na **licitação** do tipo “menor preço”.

O art. 30 da Lei 8.666/93 não proíbe que a Administração estabeleça regras adequadas para avaliar a capacitação técnica dos interessados.

A comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente com o objeto da **licitação** será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas devidamente registradas nas entidades profissionais competentes.

Apelo improvido.<sup>21</sup>

### **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PERNAMBUCO**

ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE **BILHETAGEM ELETRÔNICA NO SERVIÇO DE TRANSPORTE PÚBLICO. NECESSIDADE DE LICITAÇÃO** PARA SELEÇÃO DA EMPRESA RESPONSÁVEL PELA ADMINISTRAÇÃO DO SISTEMA. AGRAVO DE INSTRUMENTO UNANIMEMENTE IMPROVIDO.

1. O Conselho Municipal de Transportes de Jaboatão dos Guararapes, na sua Quarta Reunião, realizada em 18 de julho de 2006

<sup>21</sup> Apelação Cível 20090110154745APC do Tribunal de Justiça do Distrito Federal



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

(cópia da Ata acostada às fls. 104/107), resolveu criar um grupo de trabalho para tratar de assuntos referentes à implantação do Sistema de Bilhetagem Eletrônica – SBE, medida esta que tem o escopo de preservar o usuário e contribuir com a eficiência do serviço de transporte público.

2. Com o intento de dar efetividade ao preceituado Decreto Municipal no. 474/07, que implanta e regulamenta o supramencionado sistema, fora editada a Portaria Administrativa PTA/SMTT no. 001/2008, através da qual se determina a todos os permissionários do STPPVPP/JG o comparecimento ao endereço da empresa TACOM para a instalação imediata dos equipamentos validadores eletrônicos de fluxo, sob pena de retenção do veículo daquele que assim não proceder.

3. A empresa TACOM - Projetos de Bilhetagem Inteligente Ltda. foi escolhida para a implantação do sistema em questão pela empresa TIS, ora agravante, que, de acordo com o disposto no SMTT/Ofício nº 269/2008-DCJ, de 24 de abril de 2008, subscrito pelo Secretário Municipal de Trânsito e Transportes, foi selecionada pelo supracitado Grupo de Trabalho para fazer a gestão do Sistema de Bilhetagem Eletrônica - SBE dentro da municipalidade apontada.

4. Notadamente, a contratação da agravante para administrar o **Sistema de Bilhetagem Eletrônica não poderia ter se processado sem prévio processo licitatório**, inclusive porque, como bem demonstrado pelo magistrado a quo, a mencionada tecnologia deve ser compreendida como integrante do próprio serviço público.

5. Neste particular, faz-se mister registrar que o procedimento licitatório destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, bem como que a concorrência pública, através da seleção da melhor proposta, contribuirá para a diminuição dos custos na implantação do indigitado sistema de bilhetagem e, por conseguinte, para a redução das tarifas do transporte público.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

6. À unanimidade de votos, negou-se provimento ao Agravo de Instrumento.<sup>22</sup>

### **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PIAUI**

AGRAVO REGIMENTAL. PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REALIZAÇÃO DE **LICITAÇÃO PARA IMPLANTAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE SISTEMA ELETRÔNICO DE BILHETAGEM DO TRANSPORTE COLETIVO URBANO DE TERESINA**. Ausência de demonstração de grave lesão à ordem, ECONOMIA e saúde públicas do estado. Sentença mantida. SUSPENSÃO INDEFERIDA. Recurso conhecido e IMPROVIDO.

1. Não há nos autos prova contundente de que a determinação de realização de licitação trará grave lesão à ordem, à economia e à saúde pública do Estado.

2. A prévia licitação, longe de prejudicar os usuários do serviço, visa justamente resguardar-lhes, proporcionando-lhes, com a concorrência pública, a diminuição do custo na implantação do sistema de bilhetagem em questão e, conseqüentemente, a redução das tarifas do transporte público.

3. Decisão mantida.

4. Recurso conhecido e improvido.<sup>23</sup>

### **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO MARANHÃO**

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRANSPORTE URBANO. **BILHETAGEM ELETRÔNICA**. LEI MUNICIPAL Nº 4.565, de 22/12/2005. CONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA E DECLARADA.

<sup>22</sup> TJ-PE - AG: 183085 PE 222200800077313, Relator: José Ivo de Paula Guimarães, Data de Julgamento: 30/07/2009, 8ª Câmara Cível

<sup>23</sup> TJ-PI - SL: 201200010019564 PI, Relator: Des. Presidente, Data de Julgamento: 05/07/2012, Presidência



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1. o repasse do serviço público da órbita do poder concedente para outro ente jurídico, de direito público ou privado, não importa em transmissão de propriedade ou da titularidade respectiva, nem afasta, por si só, a própria concepção originária do serviço público.
2. O Poder concedente não se despoja de qualquer prerrogativa; delegada ficará, tão-somente, a execução do serviço, nos limites e condições legais e contratuais pertinentes, continuamente sujeita à regulamentação e fiscalização da Administração.
3. Os contratos em debate haverão, também eles, que obedecer aos princípios norteadores da própria Administração Pública, quais sejam, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação e interesse público, despontando, via de conseqüência e como **condição SINE QUA NON à validade e eficácia respectiva, a existência de um procedimento licitatório prévio a autorizá-los.**
4. **Viciada, ao menos em tese, a própria concessão, porque não precedida da necessária licitação**, eventual atuação do Poder concedente, como é o caso, não pode ser tida como desrespeitosa ao regime de concessões e permissões, daí não decorrendo a inconstitucionalidade suscitada.
5. Verificado que o serviço de bilhetagem foi contratado e financiado pelo Erário, não desponta ilegal, ou inconstitucional, a determinação no sentido de que com ele arquem, solidariamente, as empresas concessionárias. Trata-se, na espécie, de simples obrigatoriedade indireta de retribuição, resultante do próprio poder de polícia da Administração, a cujo controle haverá que ficar sujeita a prestação de serviços públicos pelo particular. Precedentes.
- 6, Não se convolando, pois, em taxa a cobrança em tela, mas sim em mero encargo decorrente da retribuição, pelo particular, à implementação de um serviço por ele gerenciado, mas sujeito à fiscalização da Administração, decorrente do poder de polícia que a ela se atribui, não se há falar em bitributação.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

7. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.<sup>24</sup>

### **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

AgRg no REsp 857468 / PR

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL

2006/0133920-6

Ministro FRANCISCO FALCÃO (1116)

T1 - PRIMEIRA TURMA

21/09/2006

DJ 19/10/2006 p. 263

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA ANTECIPADA INDEFERIDA. ACÓRDÃO RECORRIDO. INDEFERIMENTO. MANUTENÇÃO. RECURSO ESPECIAL. REEXAME DO CONJUNTO PROBATÓRIO. PROIBIÇÃO. SÚMULA 7/STJ.

I - A questão em tela decorre da **implementação de sistema de bilhetagem eletrônica para a utilização no transporte coletivo de passageiros da Região Metropolitana de Curitiba.**

II - **A Empresa de Urbanização de Curitiba, órgão da Administração Indireta, responsável pela aludida implementação,** se nega a efetuar a troca de certas fichas metálicas por créditos em cartões eletrônicos, sob o argumento de que tais fichas seriam falsas.

III - Na decisão que negou a tutela antecipada, bem como no acórdão recorrido o julgador entendeu existir, em verdade, prejuízo inverso para a ora recorrida, haja vista que acaso fosse permitida a troca dos vale-transporte considerados falsos pela recorrida, em benefício dos consumidores, seria praticamente impossível a obtenção dos valores correspondentes. Observou-se ainda que a concessão da tutela traria o esvaziamento da ação civil pública, o que não se revela admissível em sede de decisão interlocutória.

---

<sup>24</sup> Proc. n. 0002911-25.2006.8.10.0000 do TJMA



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

IV - Denota-se que a convicção do magistrado acerca da existência de prejuízo inverso para a Administração Pública teve como parâmetro os elementos atinentes aos procedimentos afeitos à implementação do sistema de bilhetagem eletrônica, o que possibilitou a afirmação acerca da irreversibilidade da ação atinente à troca dos bilhetes pelos créditos eletrônicos. Para reexaminar tal convicção faz-se necessário o acesso aos mesmos elementos fáticos utilizados pelo magistrado, o que implica em reexame de provas, insusceptível no âmbito do recurso especial. Incidência da súmula 7/STJ.

V - Agravo regimental desprovido.

Trata-se de uma realidade, de um ajustamento da realidade fluminense aos ditames da Constituição Federal, como muitos outros entes federativos já o fizeram.

### **XIII - DOS REQUISITOS PARA O DEFERIMENTO DA TUTELA DE URGÊNCIA:**

Estão presentes os pressupostos para o **DEFERIMENTO DE TUTELA DE URGÊNCIA**. O *fumus boni iuris* encontra-se configurado pela demonstração de que há violação expressa à obrigação de licitar prevista na Constituição e nas Leis. O *periculum in mora* se prende à circunstância de que, com a ausência de licitar, a RIOCARD/FETRANSPOR causam prejuízos de milhões de reais, diariamente, ao Estado do Rio de Janeiro e aos usuários de transporte público, como narrado no corpo da petição. Com efeito, a ausência de informações a serem devidamente prestadas ao Estado do Rio de Janeiro, corretas ou não, também se choca com um dos princípios norteadores do Código de Defesa do Consumidor, qual seja, a facilitação da defesa dos consumidores (artigo 6º, VIII CDC), vulneráveis à luz da legislação. O *periculum in mora* se dá, ainda, por desrespeito contínuo ao direito básico do consumidor à informação facilitada, bem como os princípios da transparência, confiança, lealdade e boa-fé objetiva, que regem as relações



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

contratuais e de prestação de serviços consumeristas. Nesse sentido, é direito do consumidor a obtenção do documento que rege especificamente a relação jurídica existente entre os contratantes, até por uma questão de segurança e futura viabilidade do exercício de defesa do usuário. Não há de se cogitar de qualquer prejuízo irreversível para as rés, sendo certo que, havendo uma licitação pública, estas, em tese, poderão concorrer em igualdade de condições e obrigações com os demais candidatos.

Não raro o poder judiciário é sensível a argumentos de ordem econômica para deixar de conceder uma tutela de urgência, notadamente por conta da previsão no artigo 4º da Lei n. 8.437/92 de que a presidência do Tribunal pode vir a suspender uma medida liminar por conta do risco de lesão à economia pública. Contudo, no caso da presente demanda, seria justamente a falta de uma medida liminar que comprometeria a combalida economia do Estado do Rio de Janeiro. O atual modelo corrompido do sistema de bilhetagem eletrônica não é apenas um caso típico de uma arquitetura institucional inconstitucional, mas também de um esquema responsável pelo empobrecimento da sociedade civil, do Estado e de milhões de consumidores do Rio de Janeiro. É verdade que, no caso da presente ação civil pública, discute-se um modelo corrompido e não os crimes de corrupção ativa e passiva praticados por empresários e agentes, mas – se pudermos parafrasear o Ministro Luiz Fux – não pode o Poder Judiciário imitar um avestruz e enfiar a cabeça em um buraco para deixar de observar as evidências. No âmbito do processo criminal em curso na 7ª Vara Federal Criminal do Rio de Janeiro, constatou-se o desvio de bilhões de reais. Não deve a prudente consideração deste MM. Juízo ignorar estes elementos, podendo concluir que o deferimento da medida liminar é absolutamente necessário para a proteção dos direitos fundamentais dos consumidores e para a defesa da combalida economia pública do Rio de Janeiro. Ao substituir um modelo corrompido por um regime jurídico adequado de coleta, controle e distribuição de dados sobre o transporte de passageiros, o Poder Judiciário estará certamente protegendo a economicidade do consumidor, a modicidade da tarifa, a regularidade na prestação do



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

serviço e a correção no pagamento de subsídios por parte do poder público para as empresas de ônibus.

Além dos efeitos econômicos benéficos por conta da substituição do modelo corrompido por um sistema regularizado de bilhetagem eletrônica, a medida liminar será positiva economicamente também por conta da melhoria da qualidade institucional resultante da realização imediata do procedimento de licitação do serviço de bilhetagem eletrônica intermunicipal. A literatura especializada na relação entre o direito e o desenvolvimento (“*Law and Development*”) considera que o principal fator gerador de desenvolvimento econômico é a qualidade de suas instituições, a saber, a qualidade das regras do jogo para regulamentar o mercado, a sociedade e o Estado.<sup>25</sup> Portanto, o deferimento da medida liminar se impõe não apenas como uma medida legal, mas também como uma medida positiva do ponto de vista do impacto econômico.

Não podem a sociedade civil, o Estado e a massa de milhões de consumidores aguardarem o julgamento definitivo da pretensão após o decurso do regular caminho procedimental, com duração de vários anos. A sociedade fluminense custeia o serviço de transporte através dos impostos utilizados para cobrir os subsídios públicos e do pagamento das tarifas de transporte pelos próprios consumidores que utilizam do serviço de transporte público e não podem continuar a ser ininterruptamente lesados por todo esse longo período. A situação ainda é mais grave quando se sabe que a questão atinge pessoas desfavorecidas

---

<sup>25</sup> Veja, por todos, Trebilcock, Michael J. e Mariana Mota Prado, *What Makes Poor Countries Poor? Institutional Determinants of Development*, Cheltenham: Edward Elgar (2011), P. 25-40; Trebilcock, Michael J. e Mariana Mota Prado, *Advanced Introduction to Law and Development*, Cheltenham: Edward Elgar (2014), P. 27-42; Allen, Douglas, *The Institutional Revolution: Measurement & The Economic Emergence of the Modern World*, Chicago: The University of Chicago Press (2012), P. 1-21; Trubek, David and Alvaro Santos, *Introduction: The Third Moment in Law and Development Theory and the Emergence of a New Critical Practice*, in David Trubek and Alvaro Santos (editors), *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal*, Cambridge: Cambridge University Press (2006), P. 6-13; Trubek, David, Diogo Coutinho, and Mario Schapiro, *The New State Activism in Brazil and The Challenge for Law*, in David Trubek, Helena Alviar Garcia, Diogo Coutinho, and Alvaro Santos (editors), *Law and the New Developmental State: The Brazilian Experience in the Latin American Context*, Cambridge: Cambridge University Press (2013), P. 35;



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

economicamente, que necessitam da imediata tutela coletiva de seus direitos por meio de uma medida liminar deferida por este MM. Juízo para fazer valer os seus direitos. Além disso, a presente ação coletiva é relativa a um serviço essencial para os consumidores, a saber, o serviço de transporte público, usado por cinco milhões de consumidores que fazem jus ao imediato respeito a seus direitos à informação, economicidade, privacidade e qualidade na prestação do serviço de transporte urbano.

Ante o exposto, os autores coletivos **requerem, SEM A OITIVA DA PARTE CONTRÁRIA**, que seja determinado às rés, *initio litis*, que seja determinado ao 1º Réu à abertura de procedimento de licitação do serviço de bilhetagem eletrônica intermunicipal, em prazo não inferior a 90 (noventa) dias, intimando-se o Governador do Estado e o Secretário Estadual de Transporte, sob pena de multa diária pessoal no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) em caso de descumprimento, sem prejuízo das demais sanções civis, administrativas, improbidade administrativa e penais.

### **XIV - DOS PEDIDOS PRINCIPAIS:**

Requerem ainda os Autores Coletivos:

a) A concessão de **tutela de urgência**, *inaudita altera parte*, a fim de determinar ao 1º Réu à prestação direta ou à delegação com abertura de procedimento de licitação do serviço de bilhetagem eletrônica intermunicipal, iniciado em prazo não superior a 90 (noventa) dias, e ultimado em 180 (cento e oitenta) dias ou em outro prazo a ser estipulado pelo juízo, intimando-se o Governador do Estado e o Secretário Estadual de Transporte, sob pena de multa diária pessoal no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) em caso de descumprimento, sem prejuízo das demais sanções civis, administrativas, improbidade administrativa e penais.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

b) Seja concedida a dispensa do pagamento de custas, emolumentos e outros encargos, desde logo, a vista do que dispõem o artigo 18 da Lei n. 7.347/85 e artigo 87 da Lei n. 8.078/90;

c) A intimação eletrônica da CAPITAL DEFENSORIA PUB. 3 e 6 NUDECON, e da 5ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa do Consumidor e do Contribuinte da Capital de todos os atos processuais;

d) A publicação de edital no órgão oficial a fim de que os interessados possam intervir no processo como litisconsortes (art. 94, CDC);

e) A expedição de ofício à 7ª Vara Federal Criminal do Rio de Janeiro para que forneça, como elementos de prova emprestada a este MM. Juízo, documentos relativos à prática de crimes de corrupção ativa e passiva envolvendo executivos das empresas de transporte urbano do Rio de Janeiro, da FETRANSPOR/RIOCARD e agentes públicos do Estado do Rio de Janeiro nos autos do Processo Criminal n. 0504942-53.2017.4.02.5101 (2017.51.01.504942-3);

### **f) seja o pedido da presente ação julgada procedente, a fim de:**

f.1 – tornar definitiva a obrigação de fazer, determinada na tutela de urgência, de o 1º Réu prestar diretamente ou realizar a delegação por licitação do serviço de bilhetagem eletrônica intermunicipal, iniciado em prazo não superior a 90 (noventa) dias, devendo ainda estabelecer um regime jurídico de controle dos dados, fiscalização das empresas e proteção aos direitos dos consumidores, a ser ultimado em 180 (cento e oitenta) dias ou em outro prazo a ser estipulado pelo juízo, intimando-se o Governador do Estado e o Secretário Estadual de Transporte, sob pena de multa diária pessoal no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) em caso de descumprimento, sem prejuízo das demais sanções civis, administrativas, improbidade administrativa e penais.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

f.2 - que sejam as rés condenadas a indenizarem, da forma mais ampla e completa possível, os danos materiais e morais de que tenham padecido o cidadão do Estado do Rio de Janeiro (que paga com impostos o subsídio do bilhete único intermunicipal) e os consumidores de transporte público intermunicipal, individualmente considerados, em virtude dos fatos narrados, devendo um valor mínimo de indenização individual ser estimado por este MM. Juízo em montante não inferior a cem (R\$ 100,00) por indivíduo lesado e que deve ser revertido ao consumidor através de crédito efetuado diretamente no bilhete eletrônico de cada consumidor e sem prejuízo ainda de eventual ação individual por parte dos consumidores em caso de danos mais graves que justifiquem a indenização em montante superior ao valor mínimo de indenização;

f.3 - que sejam as rés condenadas a indenizarem os danos materiais e morais causados à população do Estado do Rio de Janeiro e aos consumidores de transporte público do Estado do Rio de Janeiro, considerados em sentido coletivo, no valor mínimo de R\$ 260.000.000,00 (duzentos e sessenta milhões de reais), para cada Réu, cujo valor reverterá ao Fundo de Reconstituição de Bens Lesados, mencionado no art. 13, da Lei 7.347/85;

g) a publicação do edital ao qual se refere o art. 94, do CDC;

h) a intimação do Estado do Rio de Janeiro, para, querendo, integrar o pólo ativo da ação, nos termos do artigo 6º, § 3º, da Lei n. 4.717/65, aplicável *in casu* como parte do microsistema da tutela coletiva de direitos;

i) a citação dos réus para responderem aos termos da presente, nos moldes dos artigos 344 e 345, do CPC, sob pena de revelia;



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

i) que sejam condenadas as demandadas ao pagamento dos ônus da sucumbência, incluindo os honorários.

Nos termos do art. 334, § 5º do Código de Processo Civil, os autores coletivos desde já manifestam, pela natureza do litígio, desinteresse em autocomposição. Protestam por todos os meios de prova em direito admitidos, notadamente a produção de prova documental, testemunhal, depoimento pessoal, sob pena de confissão caso os réus (ou seu representante) não compareçam, ou, comparecendo, se neguem a depor (art. 385, §1º, do Código de Processo Civil).

Dão a esta causa, por força do disposto no artigo 292 do Código de Processo Civil, o valor de R\$ 260.000.000,00 (duzentos e sessenta milhões de reais).

Rio de Janeiro, 18 de julho de 2017.

**PEDRO RUBIM BORGES FORTES**

Promotor de Justiça  
Mat. 2296

5ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DO CONSUMIDOR DA CAPITAL

**PATRÍCIA CARDOSO MACIEL TAVARES**

Defensora Pública  
Mat. 817.908-7

CAPITAL DEFENSORIA PUB. 3 NUDECON

**EDUARDO CHOW DE MARTINO TOSTES**

Defensor Público  
Mat. 969.598-2

CAPITAL DEFENSORIA PUB. 6 NUDECON

**FLÁVIO BONAZZA DE ASSIS**

Promotor de Justiça  
Mat. 2294

3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DA CIDADANIA DA CAPITAL

**LIANA BARROS CARDOZO**

Promotora de Justiça  
Mat. 1806

4ª e 7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DA CIDADANIA DA CAPITAL