



**Apelação Cível nº 0115065-84.2013.8.19.0001** (5)

**Apelante 1:** Consórcio Santa Cruz de Transportes

**Apelante 2:** Empresa de Viação Algarve Ltda

**Apelado:** Ministerio Publico Do Estado Do Rio De Janeiro

**Relator:** Des. Ricardo Rodrigues Cardozo

## **ACÓRDÃO**

### **AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MÁ PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO.**

Duas apelações da sentença que condenou os réus a manter a linha de ônibus nº 759 operando regularmente, observando o trajeto, frota e horários determinados pela SMTR e a manter os veículos em estado adequado de conservação, bem como a pagar indenização por dano moral coletivo.

#### **Preliminares:**

1. A legitimidade ativa do Ministério Público encontra respaldo no art. 129, III, da CRFB e no art. 82, I, do Código de Defesa do Consumidor.

2. Foi o próprio Consórcio réu quem celebrou contrato de prestação de serviço de transporte coletivo de passageiros com o Município do Rio de Janeiro. Logo, tem legitimidade para responder a ações em que se questiona a má qualidade do serviço.

A responsabilidade solidária do Consórcio decorre do disposto no art. 25 da Lei das Concessões e no § 3º do art. 28 do CODECOM.

3. Patente o interesse de agir.

4. O Inquérito Civil que deu ensejo à propositura da presente ação não padece de nenhuma irregularidade. O acerto ou não da análise do conjunto probatório é matéria afeta ao mérito da demanda.

#### **Mérito:**

5. Restou amplamente provado nos autos que os réus violaram o dever legal de prestar o serviço essencial de transporte público de forma adequada, eficiente, segura e contínua.



**Flagrante descaso com os usuários, aos quais foi imposto um serviço de péssima qualidade, sem regularidade de horário e com riscos à sua integridade física, seja pela superlotação dos veículos, decorrentes da indevida redução da frota, seja pela existência de bancos soltos.**

**6. É cabível indenização por danos morais coletivos em sede de ação civil pública, conforme jurisprudência do e. Superior Tribunal de Justiça.**

**7. Verba indenizatória fixada em valor adequado. Descabido o pedido de redução.**

**8. Se o Ministério Público não pode ser condenado ao pagamento de honorários de sucumbência, da mesma forma, pelo princípio da simetria, os réus não podem ser condenados a este título.**

**Recursos parcialmente providos, nos termos do voto do desembargador relator.**

**VISTOS, RELATADOS E DISCUTIDOS estes autos, ACORDAM os Desembargadores que compõem a 15ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade, em conhecer dos recursos e provê-los em parte, nos termos do voto do desembargador relator.**

Ação ação civil pública ajuizada pelo **Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro** (apelado) em face de **Empresa de Viação Algarve Ltda** (2ª apelante) e **Consórcio Santa Cruz de Transportes** (1º apelante), alegando, em síntese, que foi instaurado o Inquérito Civil nº 859/2011, para averiguar reclamação de consumidores concernente à linha de ônibus nº 759 (Cesarão x Coelho Neto), operada pelos réus. Relatou que em fiscalizações realizadas pela Secretaria Municipal de Transportes Rodoviários (SMTR) foram constatadas as seguintes irregularidades: inoperância da luz do freio, do limpador de para-brisa, da vista traseira, da luz de ré, do extintor de incêndio e da cigarra, além de mau estado dos para-choques e bancos, bem como falta de limpeza interna. Acrescentou que em derradeira fiscalização, realizada em fevereiro de 2013, a SMTR constatou que os réus estariam operando com quantitativo abaixo de 80%, qualificando o serviço prestado como muito



ruim. Ressaltou que tais constatações demonstram comprometimento da segurança de funcionários e de passageiros.

Requeru a antecipação da tutela para que os réus fossem condenados a empregar na operação da linha 759, ou outra que substituir o trajeto, a frota e horários determinados pela SMTR, mantendo, também, os veículos em estado adequado de conservação, sob pena de multa diária de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), corrigidos monetariamente. Requeru, ainda, indenização por danos materiais e morais de que tenham padecido os consumidores, individualmente considerados, a ser apurado em liquidação, bem como indenização por dano moral e material, causados aos consumidores, considerados em sentido coletivo, na quantia mínima de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), cujo valor reverterá ao Fundo de Reconstituição de Bens Lesados.

Às fls. 14/15, foi deferida parcialmente a antecipação de tutela para determinar que a ré, no prazo de 48 horas, mantivesse o serviço da linha de ônibus nº 759 com não menos do que 80% da frota determinada pela SMTR, devendo os extintores dos veículos estar carregados e prontos para uso em caso de eventual emergência, sob pena de multa de R\$15.000,00 por ocorrência constatada.

Ambos os réus agravaram, mas os recursos foram desprovidos.

O juiz *a quo*, através da sentença de fls. 340/345, confirmou a antecipação da tutela deferida e julgou procedentes os pedidos para: “a) condenar os réus para que empreguem na operação da linha 759, ou outra que a substituir, o trajeto, frota e horários determinados pela SMTR e mantenha os veículos em estado adequado de conservação, sob pena de multa diária de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), corrigidos monetariamente, fixando-se, para o cumprimento espontâneo, o prazo de 10 (dez) dias. b) condenar a parte ré ao pagamento de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), a serem revertidos ao Fundo de Defesa dos Direitos do Consumidor, nos termos do artigo 13 da Lei 7347/85, conforme Resolução nº 16 de 08/03/2005 do CONSELHO FEDERAL GESTOR DO FUNDO DE DEFESA DE DIREITOS DIFUSOS - CFDD. c) condenar a parte ré ao pagamento de danos materiais na forma explicitada no corpo deste decisum, ou seja, a depender individualmente da liquidação que, repisa-se, poderá ser



*inaugurada no domicílio de cada consumidor. Condeno, por fim, a parte ré ao pagamento das custas processuais e honorários advocatícios que fixo em 10% do valor da condenação, que serão revertidos ao Centro de Estudos Jurídicos do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro”.*

O 2º réu apelou às fls. 348/366, reiterando as **preliminares** de ilegitimidade passiva *ad causam* e de ausência de interesse de agir. **No mérito**, alegou, em síntese, ser incabível a condenação ao pagamento de indenização por dano moral, visto que não praticou qualquer conduta, posto que não tem meios de operar a linha diretamente e, portanto, não pode atingir a coletividade. Argumentou que o dano moral é personalíssimo e, por isso, inviável de ser pleiteado em ação que pretende a tutela de interesses da coletividade, transindividuais.

Afirmou que a verba indenizatória foi fixada em quantia vultosa e que descabe o pagamento de honorários advocatícios ao Ministério Público, por expressa vedação do art. 128, § 5º, II, a, da CRFB. Pugnou pela reforma da sentença, para que a pretensão autoral fosse julgada improcedente. Alternativamente, requereu que fosse afastada a condenação ao pagamento de indenização por danos morais coletivos ou, ainda, que a verba fosse substancialmente reduzida, bem como que fosse afastada a condenação ao pagamento de verba honorária.

A 1ª ré também apelou, às fls. 367/381, reiterando as **preliminares** de nulidade do procedimento administrativo que serviu de base à propositura desta ação e de ilegitimidade ativa *ad causam*. **No mérito**, alegou, em síntese, que houve má valoração das provas por parte do juiz *a quo*, eis que o inquérito civil foi instruído com ocorrências supostamente relacionadas com outra linha, a de número 388, que não guarda qualquer relação de causalidade com a linha 759, objeto desta ação.

Afirmou que restou comprovado que nunca operou com menos de 80% de sua frota, a qual possui vistorias anuais em dia, junto ao DETRAN/RJ e à SMTR. Sustentou que não há danos morais coletivos a serem indenizados, eis que não foram sequer provados. Defendeu ser descabida a fixação de honorários sucumbenciais em favor do *Parquet* Estadual em ação civil pública, conforme o entendimento do e. Superior

Tribunal de Justiça. Pugnou pela reforma da sentença, para que a pretensão autoral fosse julgada improcedente. Alternativamente, requereu que fosse substancialmente reduzida a verba fixada e que fosse afastada a condenação aos ônus da sucumbência.

Contrarrazões às fls. 395/415, prestigiando a sentença.

Parecer do Ministério Público às fls. 469/488, opinando pelo desprovimento dos apelos.

### É o relatório.

As apelações foram interpostas em abril de 2015, na vigência do Código de Processo Civil de 1973.

Início pela análise das **quatro preliminares** suscitadas pelos apelantes.

1) A preliminar de ilegitimidade ativa *ad causam* não se sustenta. A legitimidade ativa do Ministério Público encontra respaldo constitucional e legal, mais especificamente no art. 129, III, da CRFB e no art. 82, I, do Código de Defesa do Consumidor.

Ademais, o e. Superior Tribunal de Justiça já fixou entendimento no sentido oposto ao sustentado pela 2ª apelante. Confira-se:

.....  
**PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DIREITO INDIVIDUAL HOMOGENEO. LEGITIMIDADE E INTERESSE PROCESSUAIS CONFIGURADOS.**

- O Ministério Público tem legitimidade processual extraordinária para a propositura de ação civil pública objetivando a cessação de atividade inquinada de ilegal de captação antecipada de poupança popular, disfarçada de financiamento para compra de linha telefônica.

- Não é da natureza individual, disponível e divisível que se retira a homogeneidade de interesses individuais homogêneos, mas sim de sua origem comum, violando direitos pertencentes a um número determinado ou



**determinável de pessoas, ligadas por esta circunstância de fato. Inteligência do art. 81, CDC.**

- Os interesses individuais homogêneos são considerados relevantes por si mesmos, sendo desnecessária a comprovação desta relevância.

*Precedentes.*

*Recurso especial provido.*

(REsp 910.192/MG, Rel. Ministra **Nancy Andrichi**, Terceira Turma, julgado em 02/02/2010, DJe 24/02/2010).

.....

E ainda: **a)** “O Ministério Público tem legitimidade subjetiva ativa para promover Ação Civil Pública ou Coletiva para tutelar não apenas direitos difusos ou coletivos de consumidores, mas também direitos individuais homogêneos, inclusive quando decorrentes da prestação de serviços públicos.” (REsp 929.792/SP, Rel. Ministro **Napoleão Nunes Maia Filho**, Primeira Turma, julgado em 18/02/2016, DJe 31/03/2016); e **b)** “O Ministério Público tem legitimidade ativa para a propositura de ação civil pública destinada à defesa de direitos individuais homogêneos de consumidores, ainda que disponíveis, pois se está diante de legitimação voltada à promoção de valores e objetivos definidos pelo próprio Estado”. (REsp 1254428/MG, Rel. Ministro **João Otávio de Noronha**, Terceira Turma, julgado em 02/06/2016, DJe 10/06/2016).

**2)** A preliminar de ilegitimidade passiva *ad causam* do 1º apelante não prospera. O Consórcio apelante celebrou contrato de prestação de serviço de transporte coletivo de passageiros com o Município do Rio de Janeiro. Logo, responde solidariamente pelos serviços prestados pelas empresas que o integram, por força de lei, conforme disposto no § 3º do art. 28 do CODECOM, *in verbis*: “As sociedades consorciadas são solidariamente responsáveis pelas obrigações decorrentes deste código”.

As teses de que o Consórcio não tem personalidade jurídica e de que não dispõe de frota de ônibus não socorrem o 1º apelante, porque foi ele próprio quem celebrou contrato com o Poder Concedente, assumindo, assim, a responsabilidade pela prestação do serviço de transporte coletivo de passageiros.



Também não prospera a tese de que, de acordo com o art. 19, § 2º, da Lei nº 8.987/95, haveria solidariedade apenas perante a Administração Pública.

Com efeito, o art. 25 da mesma Lei dispõe que a concessionária responde não apenas pelos prejuízos causados ao poder concedente, mas também aos usuários ou a terceiros. Confira-se:

.....  
*Art. 25. Incumbe à concessionária a execução do serviço concedido, cabendo-lhe responder por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros, sem que a fiscalização exercida pelo órgão competente exclua ou atenue essa responsabilidade.*  
.....

Assim, a responsabilidade solidária do Consórcio que celebrou o contrato de prestação de serviço de transporte coletivo decorre do disposto no art. 25 da Lei das Concessões e no § 3º do art. 28 do CODECOM.

**3)** A preliminar de ausência de interesse de agir também não merece acolhida. Segundo o 1º apelante, não existiria qualquer necessidade de movimentar o Judiciário para a tutela pretendida, vez que as irregularidades apontadas no Inquérito Civil nº 859/2011 se referem, em sua maior parte, à linha nº 388, e não à linha nº 759, objeto desta ação.

Entretanto, conforme informação prestada pela Secretaria Municipal de Transportes, a antiga linha nº 388 é a atual linha nº 759, conforme se verifica às fls. 43 e 61/62 do referido Inquérito, cuja cópia se encontra no Anexo 1.

Ademais, as irregularidades discutidas neste feito estão relacionadas especificamente à linha nº 759 e encontram-se amplamente documentadas às fls. 14/28, 40/46, 168/169, 172/173, 205/206, 208 e 213/218 dos autos Inquérito Civil nº 859/2011 (Anexo 1).

**4)** Por fim, não há que se falar em nulidade do procedimento administrativo (leia-se inquérito civil) que serviu de base à propositura da presente ação.





Com efeito, a 2ª apelante não apontou nenhuma irregularidade que pudesse, em tese, justificar o pedido de declaração de nulidade daquele procedimento. Na verdade, o que se extrai das razões de apelação da 1ª ré é que o inquérito civil em questão não teria nenhum valor probatório para embasar a presente ação, visto que teria sido instaurado para apurar ocorrências relacionadas à linha 388 que não tem qualquer relação com a linha 759, que está se discutindo nestes autos.

Ocorre que, tal como apontado no item anterior, o Inquérito Civil nº 859/2011 engloba irregularidades referentes tanto à linha 388 quanto à linha 759, que a substituiu. Ademais, ainda que o referido inquérito não englobasse as irregularidades apontadas nesta ação, isso não teria o condão de torná-lo nulo. Na melhor das hipóteses, o inquérito seria imprestável para fazer prova do fato constitutivo do direito pleiteado pelo autor, o que acarretaria a improcedência do pedido, mas não a nulidade do procedimento administrativo.

Não se confunde eventual má valoração da prova com nulidade da prova produzida. O acerto ou não da análise do conjunto probatório é matéria afeta ao mérito da demanda e como tal será apreciado.

### **Rejeito, pois, as preliminares.**

No mérito, o inconformismo dos réus pode ser sintetizado em **quatro tópicos: 01)** inexistência de conduta ilícita e, por conseguinte, de dano moral; **02)** inexistência de dano moral coletivo; **03)** exacerbação da verba compensatória; e **04)** descabimento do pagamento de honorários advocatícios ao Ministério Público.

Com relação ao **primeiro tópico**, restou amplamente demonstrado pelo conjunto probatório existente nos autos que os réus violaram o dever legal de prestar o serviço essencial de transporte público de forma adequada, eficiente, segura e contínua. As irregularidades vão desde a redução indevida da frota, que vinha operando com quantitativo abaixo de 80% do número de veículos determinado pela SMTR, até a inoperância da luz do freio e do extintor de incêndio, passando pelo mau estado dos para-choques e dos bancos e ausência de limpeza interna.





Tal conduta viola o disposto no art. 6º, § 1º da Lei nº 8.987/95, que assim dispõe:

.....  
*Art. 6º - Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.*

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

Como bem ponderado na sentença, “nem o Consórcio Santa Cruz Transportes ou a Viação Algarve Ltda trouxeram aos autos provas a contradizer o exposto pelo Parquet, não se desincumbindo, portanto, do dever de comprovar fato extintivo, modificativo ou impeditivo do direito autoral, conforme impõe o art. 333, inciso II do Código de Processo Civil.” (Fl. 342).

Diante desse quadro, não há como negar a conduta ilícita dos réus, que revela não apenas o descumprimento de suas obrigações contratuais, mas, também, o flagrante descaso com os usuários da linha nº 759, aos quais foi imposto um serviço de péssima qualidade, sem regularidade de horário e com riscos à sua integridade física, seja pela superlotação dos veículos, decorrentes da indevida redução da frota, seja pela existência de bancos soltos.

Evidente, pois, a configuração do dano moral.

Quanto ao **segundo tópico**, o e. Superior Tribunal de Justiça possui entendimento no sentido do cabimento de indenização por danos morais coletivos em sede de ação civil pública. Confira-se:

.....  
TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. AUSÊNCIA DE  
PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. ACÓRDÃO



FUNDAMENTADO EM MATÉRIA CONSTITUCIONAL.  
COMPETÊNCIA DO STF. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANOS  
MORAIS COLETIVOS. CABIMENTO.**

1. (...)

2. (...)

**3. Nos termos da jurisprudência pacífica do STJ, é possível a condenação em danos morais coletivos em sede de ação civil pública.** Precedentes: EDcl no AgRg no AgRg no REsp 1.440.847/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/10/2014, DJe 15/10/2014; REsp 1.269.494/MG, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/09/2013, DJe 01/10/2013.

**4. "A possibilidade de indenização por dano moral está prevista no art. 5º, inciso V, da Constituição Federal, não havendo restrição da violação à esfera individual. A evolução da sociedade e da legislação têm levado a doutrina e a jurisprudência a entender que, quando são atingidos valores e interesses fundamentais de um grupo, não há como negar a essa coletividade a defesa do seu patrimônio imaterial. O dano moral coletivo é a lesão na esfera moral de uma comunidade, isto é, a violação de direito transindividual de ordem coletiva, valores de uma sociedade atingidos do ponto de vista jurídico, de forma a envolver não apenas a dor psíquica, mas qualquer abalo negativo à moral da coletividade, pois o dano é, na verdade, apenas a consequência da lesão à esfera extrapatrimonial de uma pessoa." ( REsp 1397870/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/12/2014, DJe 10/12/2014) Agravo regimental improvido.**

(AgRg no REsp 1541563/RJ, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 08/09/2015, DJe 16/09/2015)

.....

No caso concreto, a violação de direito transindividual de ordem coletiva restou amplamente documentada no Inquérito Civil nº 859/2011, do qual convém destacar as conclusões dos fiscais da Secretaria Municipal de Transportes Rodoviários sobre a qualidade do serviço prestado pelos réus:

.....

*A linha foi monitorada pela fiscalização durante uma semana. Constatamos que o serviço prestado é muito ruim, pois os carros enguiçam com frequência, prejudicando ainda mais o deslocamento dos usuários, vez que no itinerário da linha há trechos com trânsito congestionado - centro de Santa Cruz, Av.*



*Pe. Decaminada, Av. Brasil (Deodoro, Guadalupe, Barros Filho e Mendanha) durante grande parte do dia.  
(Fl. 213 do Anexo 1. **Destaquei**).*

.....

A reiterada inobservância dos requisitos de regularidade, continuidade, eficiência, segurança e conforto desborda os limites da tolerabilidade, na medida em que submete a verdadeiro sofrimento os usuários, os quais, embora arquem com a tarifa integral, recebem em contrapartida um serviço altamente insatisfatório.

Nessa conjuntura, não há como negar a existência de dano moral coletivo.

No que tange ao **terceiro tópico**, melhor sorte não assiste aos apelantes, eis que a verba indenizatória foi fixada em valor adequado a compensar o dano. Eventual redução resultaria no esvaziamento do caráter punitivo-pedagógico da indenização.

No tocante ao **quarto tópico**, assiste razão aos recorrentes.

Se o Ministério Público não pode ser condenado ao pagamento de honorários de sucumbência, da mesma forma, pelo princípio da simetria, os réus não podem ser condenados a este título.

Sobre o tema, confira-se a jurisprudência do e. Superior Tribunal de Justiça:

.....  
**PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. HONORÁRIOS. DESCABIMENTO.**

**1. "A jurisprudência da Primeira Seção deste Superior Tribunal é firme no sentido de que, por critério de absoluta simetria, no bojo de ação civil pública não cabe a condenação da parte vencida ao pagamento de honorários advocatícios em favor do Ministério Público" (AgRg no AREsp 21.466/RJ, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 13/8/2013, DJe 22/8/2013).**

**2. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg no REsp 1395801/RJ, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 17/09/2015, DJe 02/10/2015. **Destaquei**).**

.....



À exceção deste tópico, a sentença não está a merecer reparos.

**Assim dou parcial provimento aos recursos, apenas para excluir a condenação ao pagamento dos honorários advocatícios. É como voto.**

Rio de Janeiro, 26 de julho de 2016.

Desembargador **RICARDO RODRIGUES CARDOZO**  
Relator