



Número: **0803848-36.2023.8.19.0006**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Órgão julgador: **2ª Vara da Comarca de Barra do Piraí**

Última distribuição : **09/08/2023**

Valor da causa: **R\$ 500.000,00**

Assuntos: **Transporte Terrestre**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (AUTOR)	
VIACAO SANTA EDWIGES E TURISMO LTDA - EPP (RÉU)	LUIZ ANTONIO COTRIM MOREIRA (ADVOGADO)
CONSÓRCIO BARRA DO PIRAÍ (RÉU)	DANIELE MOREIRA DOS SANTOS MATTOS (ADVOGADO)
MUNICIPIO DE BARRA DO PIRAI (RÉU)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
74387409	25/08/2023 16:56	<a href="#">Decisão</a>	Decisão

**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro**

**Comarca de Barra do Piraí**

**2ª Vara da Comarca de Barra do Piraí**

Rua Professor José Antônio Maia Vinagre, 155, Matadouro, BARRA DO PIRAÍ - RJ - CEP: 27115-090

**DECISÃO**

Processo: 0803848-36.2023.8.19.0006

Classe: AÇÃO CIVIL PÚBLICA (65)

AUTOR: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RÉU: VIACAO SANTA EDWIGES E TURISMO LTDA - EPP, CONSÓRCIO BARRA DO PIRAÍ, MUNICIPIO DE BARRA DO PIRAI

Vistos etc.

Em cognição sumária, analisando com acuidade os autos, verifica-se que há provas substanciais no sentido de que o serviço de transporte público municipal não está sendo prestado de forma adequada, contrariando o art. 6º, CRFB, art. 5º, Lei 12.587/2012 e ao art. 6º, §1º, Lei 8.987/95.

Podem-se citar como exemplos os eventos indicados às fls. 05/10 da petição inicial (id. 71694817), as reclamações do id. 71704375, assim como os inúmeros registros de problemas e insatisfações dos usuários na ata da audiência pública acostada no id. 71704352, que vão de problemas mecânicos graves, falta de conservação mínima, ausência de número de coletivos suficientes, carência de linhas, até a inobservância dos horários de embarque etc.

Na ata do id. 71704352 também há registros de que o Município – poder concedente – não conta com estrutura adequada para fiscalização das concessionárias e que a origem do problema é, essencialmente, econômico-financeira.

Nas respostas dos ids. 72898098 e 73028213 as concessionárias, de certa forma, não contrariam a afirmação de que a frota de ônibus necessita de renovação, isto é, carece de melhorias.

Por sua vez, o Município se empenhou em demonstrar que vem desempenhando adequadamente seu papel de agente concedente.



Entretanto, não é o que se enxerga da realidade trazida pelo i. membro do Ministério Público, com apelo democrático da própria Câmara Municipal (vide teor da audiência pública já citada), especialmente considerando a ampla gama de possibilidades que podem ser adotadas para sanar o problema, que vai da própria retomada do serviço até o ajuste econômico-financeiro (em sentido amplo) junto às concessionárias.

Neste último aspecto, sublinhe-se, desde já, que a simples cobrança por melhorias ou a imposição de multas têm pouca efetividade em um cenário de escassez econômica, no qual a privação de recursos repercute, diretamente, na boa qualidade do serviço e, principalmente, na preservação da incolumidade física e psíquica do usuário.

Aliás, do ponto de vista do Poder Público, me parece que o problema é mesmo de efetividade. A crise em questão aponta neste sentido.

Veja-se a situação da idade dos veículos. Diferente do que se afirma, os contratos, expressamente, preveem 8 anos como idade limite de circulação dos ônibus convencionais utilizados na prestação do serviço em questão (cláusula 16ª, §1º, “j”), requisito objetivo, hoje, não atendido por 9 dos 11 coletivos da empresa Barra do Pirai Consórcio (id. 73028213) e por 11 dos 18 veículos da empresa Viação Santa Edwirges (id. 73028213). Pior, no ano que vem, nenhum veículo desta última empresa atenderá tal requisito, isto é, se nada for feito, só haverá 2 ônibus aptos para realizar o transporte público em toda a extensão do Município.

Com base nesta última constatação alarmante, não se pode afirmar, perfunctoriamente, que as concessionárias e o Município estão cumprindo seus deveres contratuais.

Seria o caso, inclusive, de imediato recolhimento de cerca de 2/3 da frota, o que, a bem da verdade, não se pode fazer, sob pena de transgredir, de antemão, o direito fundamental ao transporte público – partindo-se do pressuposto que podem ter veículos com mais de 8 anos em boas condições de uso – e o direito à segurança jurídica – porquanto o poder concedente não atuou de forma devida e, por isso, alimentou a boa-fé objetiva que socorre às concessionárias neste momento crucial - não se podendo, ainda, fechar os olhos para as consequências práticas da decisão (art. 20, LINDB).

Típico caso em que a legalidade deve ceder por razões jurídicas mais fortes. Veja-se:

*“O reconhecimento da estatura constitucional do princípio da segurança jurídica confere às situações em que a Administração, por condutas suas, desperta a confiança legítima dos administrados e vem a frustrá-la posteriormente, a configuração de uma equação de ponderação entre princípios constitucionais: de um lado, há, por reconhecimento expresso, a violação ao princípio da legalidade; de outro lado, a afronta ao princípio da segurança jurídica. Eventual prevalência, em maior porção, da segurança sobre a legalidade não importa transigência com a ideia de Estado de direito, mas decorre de uma aplicação otimizada da Constituição.” (BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. - 3ª ed. revista e atualizada -Rio de Janeiro: Renovar, 2014.)*



Por outro lado, não se pode perder de vista, como já frisado, que a ampla possibilidade de escolhas para resolver o problema do transporte é também, de certo jeito, um obstáculo inicial à Jurisdição, porquanto o princípio da separação dos poderes impõe a especialização de funções e, neste aspecto, sobressai a necessidade, em certa medida, de autocontenção judicial.

Neste sentido:

*"Em terceiro lugar, o princípio da separação de poderes preconiza a especialização funcional das atividades estatais, de modo a prevalecer a competência técnica. Logo, separar as funções do Estado também tem por escopo atender a imperativo de racionalização das atividades públicas, função especialmente importante se considerada a ampliação demasiada de tarefas do Estado nos últimos séculos e a escassez de recursos para concretizá-las, assuntos que foram abordados no Capítulo II.*

(...)

*Todavia, para fins exclusivos de controle de políticas públicas orientadas à concretização dos direitos fundamentais, deve-se optar pelo maior formalismo interpretativo, e isto significa dar menos vazão a concepções morais particulares nas decisões judiciais, ainda que possam ser reconduzidas a princípios constitucionais.*

*Também com base nestes fundamentos pode ser defendido o minimalismo como regra geral para o controle judicial de políticas públicas[270]. A opção pelo minimalismo tanto na fundamentação como na extensão das decisões judiciais permite, em primeiro lugar, que os canais democráticos possam operar com mais liberdade, reduzindo a pressão sobre as funções do princípio da separação de poderes. (...) Portanto, ao decidir questões relativas aos direitos prestacionais, o ideal é que as cortes procedam com humildade e reconheçam que as decisões mais amplas e relevantes para a sociedade devem ser tomadas pelos órgãos que estão sujeitos à responsabilidade política eleitoral." (FELIPE DE MELO FONTE. Políticas públicas e direitos fundamentais. Locais do Kindle 3833-3836, 4279-4282 e 5540-5546). Saraiva. Edição do Kindle.)*

*"Em linha com as ideias defendidas neste livro, o Judiciário deve ser autocontido quando estejam em discussão temas referentes à economia, à Administração Pública e a escolhas políticas em geral. Regulação econômica, regime jurídico de servidores, escolha de Ministros ou demarcação de terras indígenas são bons exemplos de situações em que o Judiciário deve se ater a verificar se houve devido processo legal, evitando interferir no mérito das decisões. De outra parte, temas envolvendo direitos fundamentais (e.g., liberdade de expressão, proteção de minorias), moralidade administrativa (e.g., proibição do nepotismo) ou defesa da democracia (e.g., definir previamente o procedimento a ser observado no impeachment) podem legitimar um comportamento mais ativista." (BARROSO, Luís Roberto. A judicialização da vida: E o papel do Supremo Tribunal Federal . Edição do Kindle.)*

*"Há casos, entretanto, em que o Judiciário deverá adotar postura de autocontenção e deferência às ponderações realizadas por órgãos dotados de legitimidade democrática ou de especialização funcional (expertise e experiência), quanto a matérias cujo tratamento exija juízos de elevado teor político ou de cunho predominantemente técnico ou científico, respectivamente. À falta de parâmetros objetivos confiáveis, deve o Judiciário ater-se a anular medidas*



*manifestamente inadequadas (evidentemente, inaptas à promoção do fim) ou claramente desnecessárias (cuja configuração depende da existência de meio alternativo que, em aspectos fundamentais, promova igualmente o fim causando menores restrições). Quanto à proporcionalidade em sentido estrito, a postura deve ser também de deferência, devendo limitar-se o juiz a examinar se os fatos foram examinados corretamente e se os argumentos utilizados na análise de custo-benefício são coerentes e sustentáveis.” (BINEMBOJM, Gustavo. Poder de Polícia, Ordenação, Regulação: Transformações Político-Jurídicas, Econômicas e Institucionais do Direito Administrativo Ordenador, p. 162. Edição do Kindle)*

Contudo, a autocontenção não pode impedir a efetividade dos direitos fundamentais, eis que, como se sabe, por força da cláusula constitucional da Dignidade da Pessoa Humana, o Estado é instrumento da Pessoa e não o contrário.

Nessa linha, entendo que a intervenção mais contundente deve se circunscrever a medidas que se liguem diretamente à promoção dos direitos fundamentais dos usuários do serviço, o que, me parece, que inclui, a utilização de veículos indiscutivelmente seguros e minimamente confortáveis e em quantitativo necessário para transportá-los, sem excessiva demora no embarque, para todos os lugares do Município.

As questões afetas ao modo como isso será realizado (se através de reequilíbrio contratual, aumento do subsídio, retomada do serviço, reestruturação do órgão de fiscalização etc), neste momento, não me parece que possam ser resolvidas, eis que depende, primeiramente, da atuação do poder concedente junto às concessionárias (planejamento público de curto prazo).

Entretanto, enfatize-se, desde já, que esse respeito inicial à discricionariedade, não poderá servir de escudo caso constatada a permanência da inércia na solução dos problemas, principalmente sabendo que a própria atuação da administração pública, de forma eficiente, deve ser encarada seriamente como um direito fundamental do cidadão, que, acaso inexistente, merece, também, ser suprida a bem eficácia social da Constituição da República.

Eis as lições pertinentes:

*“O princípio da eficiência deve servir como anteparo à discricionariedade administrativa, eivando de ilegalidade aquela conduta que não esteja em compasso com seu conteúdo. “A eficiência é um critério de resultados, de correlação entre metas planejadas e alcançadas”[391]. Ora, quando estiverem em causa as políticas públicas voltadas aos direitos fundamentais, serão eles próprios as metas que servirão como paradigma ao princípio da eficiência. O planejamento público emerge aqui como valiosa fonte de informações para o exercício desta modalidade de controle judicial: uma vez apresentadas as metas públicas (inclusive as presentes no orçamento), será possível avaliar se houve o mínimo de eficiência na utilização dos recursos públicos[392].” (FELIPE DE MELO FONTE. Políticas públicas e direitos fundamentais. Locais do Kindle 3833-3836, 4279-4282 e 5540-5546. Saraiva. Edição do Kindle.)*

Vejam-se, no mais, as lições extraídas do RECURSO ESPECIAL Nº 973.686 – PR, STJ, que bem sintetizam a postura adequada dos Poderes da República:



*“Todavia, apesar de possível a incursão do Poder Judiciário no mérito do ato administrativo, interferências dessa magnitude só devem ocorrer em situações excepcionais, em que o desrespeito aos direitos fundamentais seja indubitável, e a situação fática, no caso concreto, coloque o julgador em posição de tomar a decisão que mais atende à vontade da lei.*

*É que, em regra, quando a lei concede ao administrador público o dever-poder para atuar de acordo com a conveniência e a oportunidade não lhe está atribuindo carta branca para agir como bem entender, mas apenas conferindo um espaço de atuação mais flexível para que seja possível, diante do caso concreto, tomar a melhor decisão possível.*

*A busca pela melhor decisão possível, pela decisão-ótima, somada à impossibilidade do legislador poder prever, na infinitude de probabilidades que o caso concreto pode manifestar, qual a atitude que melhor atenderia ao interesse público é a única razão para a existência dos atos administrativos discricionários.*

*Todavia, em situações excepcionais, a atitude que deve ser tomada pelo administrador para atender à finalidade legal, ou seja, a decisão-ótima mostra-se impassível de dúvidas. Nesses casos, não há mais discricionariedade, mas sim o dever de ação ou de abstenção, cujo desrespeito é passível de correção pelo poder judiciário.*

*Com efeito, as circunstâncias fáticas podem reduzir a margem de discricionariedade do administrador, ou até eliminá-la, de modo que, quando este age em desconformidade com a finalidade legal, é possível ao Poder Judiciário substituí-lo e tomar a decisão que se ajusta à vontade da lei, sem que isto se constitua uma violação do princípio da separação dos Poderes.*

*Em síntese, para que seja possível ao Poder Judiciário substituir o administrador e examinar o mérito de ato inicialmente sujeito a um juízo discricionário, é preciso que o caso concreto elimine os questionamentos a respeito da decisão-ótima que o agente público deveria tomar.”*

Dentro desse contexto, em que o planejamento público, “prima facie”, é importante, que cabe ao Judiciário impor, desde logo, medidas adequadas e evidentemente necessárias para salvaguarda dos direitos fundamentais e que a demora na tomada de providências pode agravar, ainda mais, a situação da população desta cidade, a teor do art. 300, NCPC, DETERMINO:

1) que as concessionárias rés somente empreguem em suas linhas, ou outras que vierem a substituí-las, veículos com documentação regular, evidentemente seguros e em bom estado de conservação, submetidos à vistoria anual obrigatória, realizada pela Secretaria Municipal competente; assim como à vistoria anual de licenciamento, realizada pelo DETRAN, sob pena de busca, apreensão e depósito do veículo e multa de R\$ 50.000,00 por cada veículo que for flagrado/encontrado circulando em desacordo com estas determinações;

2) que as concessionárias rés apresentem, no prazo de 5 dias corridos, a relação completa (número do carro, linha, placa, ano e licenciamento) e atualizada de todos os veículos que integram as suas respectivas frotas, com respectivo CRLV, ano 2023, emitido pelo DETRAN;



3) que o Município, no prazo 15 dias corridos, realize e conclua inspeção especial em todos os veículos integrantes da frota (operacional e reserva) para fins de aferição de sua regularidade documental junto ao DETRAN, capacidade de circular com total segurança e mínimo conforto, acostando aos autos relatório da situação de cada veículo, com aprovação ou reprovação administrativa de suas condições e, neste último caso, com informações das medidas adotadas, sob pena de multa diária de R\$ 50.000,00;

4) que as concessionárias e/ou o Município, no prazo de 60 dias corridos, apresentem em Juízo planejamento/solução para prestação do serviço de transporte público de forma adequada (segura e confortável), com clara suficiência de veículos e linhas para toda a extensão do Município, assim como com previsão de substituição dos ônibus com idade incompatível com a cláusula 16ª, §1º, “j”, e/ou com os demais termos dos Contratos de Concessão nº 34/2021 e 35/2021, bem como substituição de todos os veículos que não estejam atualmente ou, em curto prazo, em condições seguras e confortáveis de circular, sob pena de adoção de medidas judiciais de maior intensidade.

Recebo a emenda do id. 73343835.

Indefiro, por ora, os demais pedidos do i. membro do Ministério Público a fim de ampliar o leque de opções para resolução do problema, sem prejuízo de eventual acolhimento dos requerimentos após transcorrido o prazo assinado aos réus sem alguma solução satisfatória.

Além disso, a fim de possibilitar a autocomposição, por ora, obsto a fluência do prazo de contestação.

Intimem-se os réus (PGM e concessionárias), por meio eletrônico e por OJA de plantão, para ciência do acréscido e cumprimento da presente decisão.

Considerando a postura fiscalizatória da E. Câmara Municipal, oficie-se a Casa Popular, com cópia da presente decisão, para ciência.

Ciência, ainda, ao Ministério Público.

BARRA DO PIRAÍ, 25 de agosto de 2023.

DIEGO ZIEMIECKI  
Juiz Titular





Assinado eletronicamente por: DIEGO ZIEMIECKI - 25/08/2023 16:56:36  
<https://tjrj.pje.jus.br:443/1g/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=null>  
Número do documento: null