

**EXMO. SR. JUIZ DE DIREITO DA VARA ÚNICA DA COMARCA DE
MANGARATIBA/RJ**

**Procedimento Administrativo nº 13/2023 (MPRJ 2023.00055077)
Inquérito civil nº 25/17**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**,
pela **1º e 3ª Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo Angra dos Reis**
(**endereço eletrônico: 1pjtcoare@mprj.mp.br e 3pjtcoare@mprj.mp.br**), com
fundamento no artigo 129, incisos II e III, da Constituição da República, e no artigo 34,
inciso VI, da Lei Complementar Estadual nº 106/03, propõe

AÇÃO CIVIL PÚBLICA
com requerimento de tutela de urgência

em face de:

(i) **MUNICÍPIO DE MANGARATIBA**, pessoa jurídica de direito público,
inscrita no CNPJ sob o nº 29.138.310/0001-59, com sede na Praça Robert Simões, nº
92, Centro, Mangaratiba/RJ, CEP: 23.860-000; e

(ii) **EMPRESA PUBLICA DE TRANSPORTES DE MANGARATIBA –
CONECTA**, pessoa jurídica de direito público (autarquia municipal), inscrita no CNPJ
sob o nº 51.020.747/0001-42, com sede na Avenida Frei Affonso Jorge Braga, Praia do
Saco, Mangaratiba/RJ, CEP: 23860-000,

pelos fatos e fundamentos jurídicos expostos a seguir.



I – DOS FATOS

1. Trata-se de ação civil pública destinada à tutela de interesses coletivos relacionados ao **serviço público de transporte rodoviário coletivo de passageiros no território do município de Mangaratiba**, em vista (i) da ausência de **planejamento** e de **organização administrativa** do referido ente federativo, ao longo de mais de uma década, para **regularizar** a prestação daquele serviço essencial, bem como em razão (ii) da ausência de **controle** e de **regulação administrativa** dos prestadores do serviço, os quais atualmente atuam sem amparo contratual, de maneira completamente informal.

2. Como será detalhado ao longo desta petição inicial, as **1º e 3º Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo Angra dos Reis**, no curso do Inquérito Civil nº 27/15 e do Procedimento Administrativo nº 13/23, constataram que o **município de Mangaratiba** (i) **não presta** diretamente **nem delega** regularmente o serviço público de transporte rodoviário coletivo de passageiros em seu território; (ii) não se planeja nem se organiza administrativamente para pôr fim a essa situação de omissão ilegal e inconstitucional; (iii) chancela, com sua omissão específica, a prestação ilegal daquele serviço por cooperativa de vans, que se furta ao cumprimento dos marcos normativos e atua à margem de qualquer controle contratual e regulatório.

3. No âmbito do **Procedimento Administrativo nº 13/23**, instaurado pela 3ª PJTC do Núcleo Angra dos Reis, tentou-se, sem sucesso, fomentar a **regularização da prestação do serviço público de transporte rodoviário coletivo de passageiros no município de Mangaratiba**, questão que vem sendo acompanhada pelo Ministério Público há pelo menos 10 anos.

4. Vale ressaltar que, **em dezembro de 2013**, já havia sido instaurado o **Inquérito Civil nº 121/13** para se apurar notícia de violação, pela Cooperativa de Transporte Alternativo de Mangaratiba - COOTAM, do direito dos idosos e das pessoas



com deficiência à gratuidade no uso de transporte público de passageiros em Mangaratiba.

5. Em março de 2014, no âmbito do referido inquérito civil, a Subsecretaria Municipal de Transportes de Mangaratiba informou que não havia qualquer procedimento administrativo que tivesse ensejado a concessão do serviço de transporte público de passageiros à COOTAM (Ofício PMM/PGM nº 180/2014 – fl. 14 do IC).

6. Em janeiro de 2018, ainda no âmbito do Inquérito Civil nº 121/13, a Secretaria Adjunta de Transportes de Mangaratiba informou que não havia legislação municipal específica sobre transporte alternativo de passageiros¹ e que, à época, tampouco havia licenciamento para o serviço de transporte alternativo de passageiros. Por fim, a Secretaria Adjunta de Transportes aduziu que a fiscalização do cumprimento das normas de gratuidade em favor dos idosos e das pessoas com deficiência se dava nos pontos de embarque e desembarque de passageiros (Ofício/PMM/Setrans nº 4/2018).

7. Em julho de 2018, a Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Transportes informou que não possuía documentos de vistoria dos veículos utilizados pela COOTAM e que, desde 2013, a cooperativa prestava o serviço de transporte de passageiros sem autorização do município (CI SMSPT nº 76/2018 – fl.136 do IC).

8. Em agosto de 2019, o então Secretário Adjunto de Transportes declarou ao Ministério Público que havia assumido o cargo em novembro de 2018, tendo encontrado dificuldade para fiscalizar os serviços de transporte de passageiros em Mangaratiba, eis que a legislação municipal seria “ineficaz e obsoleta”, além de não existir o cargo de *fiscal de transporte* na estrutura administrativa do município. Em face disso, o então secretário informou que havia projeto de criação de uma autarquia municipal para “organizar, planejar, ordenar, executar, controlar, fiscalizar e prestar direta ou indiretamente o serviço público de transporte individual e coletivo de

¹ A matéria era prevista genericamente nos artigos 12 a 14 da lei municipal nº 281/2001.



passageiros no âmbito do Município de Mangaratiba, em todas as suas modalidades, seja rodoviário, ferroviário, aeroviário, hidroviário, turístico escolar e outros” (Ofício nº 230/2019 - fl. 151 do IC).

9. Em setembro de 2019, através da **lei complementar municipal nº 49**, fora criada a autarquia municipal denominada *Empresa Pública de Transportes de Mangaratiba – Conecta*.

10. Em maio de 2021, o Secretário de Transportes Eduardo Estrela informou (i) que os veículos utilizados na prestação dos serviços de transporte de passageiros em Mangaratiba não eram vistoriados pelo município; (ii) que eram realizadas inspeções nos pontos de embarque e desembarque de passageiros para orientação dos condutores quanto à correção das irregularidades identificadas; (iii) que havia sido criado um cronograma de regulamentações dos serviços de transporte e (iv) que ainda não havia sido implantado o serviço municipal de transporte coletivo de passageiros (Ofício nº 323/2021 e Ofício nº 325/2021).

11. Em agosto de 2022, a Procuradoria Geral Municipal informou que, até então, não havia qualquer instrumento de formalização do vínculo mantido entre o município de Mangaratiba e a COOTAM. **Também se informou que a autarquia municipal de transportes (Conecta), criada em setembro de 2019, ainda não havia sido implementada (fl. 225 do IC).** Na ocasião, a Secretaria Municipal de Transportes apresentou minuta de um parecer jurídico – sem assinatura – sobre as medidas que seriam necessárias para a regularização do transporte alternativo de passageiros no município. E segundo o teor dessa minuta, **a Administração poderia autorizar provisoriamente a prestação do serviço de transporte complementar através de vans, kombis ou veículos similares, desde que fosse deflagrado procedimento licitatório para concessão adequada do serviço. Além disso, nos termos da minuta, a autorização provisória deveria ser precedida de análise dos documentos exigidos do condutor do veículo e de vistoria do respectivo veículo pela Secretaria de Transportes** (fl. 225 do IC).



12. Um ano depois, **em agosto de 2023**, mantida a omissão do município quanto à regularização da delegação do serviço de transporte rodoviário de passageiros, esta Promotoria de Justiça instaurou o Procedimento Administrativo nº 13/23, destacando que tal serviço ainda vinha sendo prestado de maneira informal pela COOTAM e que a autarquia municipal de transportes (Conecta) seguia inativa. No âmbito desse procedimento, cujos autos instruem esta petição inicial, foram realizadas reuniões com a Secretaria Municipal de Transportes e com a *Conecta* para fomentar a adequação daquele serviço público à legalidade, não tendo sido verificado qualquer avanço nesse sentido.

13. Vale salientar que, **em setembro de 2023**, durante reunião realizada com esta Promotoria de Justiça, o Secretário Municipal de Transportes declarou que o serviço de transporte rodoviário coletivo de passageiros é executado por três prestadoras: uma que opera a linha da Serra do Piloto; outra que opera a linha de Ingaíba; e a COOTAM, que atende às demais áreas. Na ocasião, o Secretário confirmou que nenhuma dessas prestadoras foi selecionada por procedimento licitatório – e que tampouco existe instrumento formal que ampare a relação jurídica mantida entre elas e o município.

14. Com efeito, o quadro de ilegalidade aqui apresentado também foi objeto da apuração desenvolvida no âmbito do **Inquérito Civil nº 25/17**, instaurado pela **1ª PJTC do Núcleo Angra dos Reis diante da irregularidade da linha de ônibus Centro-Fazenda Rubião, o qual, no decorrer de sua tramitação, o escopo daquele inquérito fora ampliado de modo a abranger todo território municipal, eis que restaram evidenciadas a ausência do serviço público em questão e a inexistência de uma organização administrativa voltada ao atendimento dessa necessidade essencial da população.**

15. **Ao longo das apurações, os gestores municipais foram instados em diversas ocasiões para adotar as medidas administrativas necessárias à prestação direta ou à concessão do serviço público em tela (realização de estudo de demanda e elaboração da modelagem técnico-normativa, por exemplo). Entretanto,**



mantiveram-se inertes; o que configura um censurável descumprimento dos seus deveres legais e constitucionais.

16. Destaca-se, ainda, que não só o Ministério Público identificou essa omissão injustificável do município de Mangaratiba, uma vez que o Tribunal de Contas do Estado de Rio de Janeiro (TCE-/RJ), em auditoria operacional (processo nº 238.589-3/18), verificou (i) a deficiência do serviço prestado informalmente pela COOTAM; (ii) a inexistência de procedimento licitatório para a delegação do serviço público de transporte; e (iii) a ausência do plano de mobilidade urbana municipal (objeto de ação civil pública que deu ensejo ao processo nº 0004758-63.2019.8.19.0030).

17. E ainda no curso do inquérito civil nº 25/17, quando questionados acerca do cumprimento das determinações do TCE/RJ, os gestores municipais, quedaram-se silentes, limitando-se a enviar ao MPRJ a lei de criação da autarquia municipal “Conecta”.

18. Vê-se, portanto, que jamais houve verdadeira intenção da Administração municipal de assumir seus deveres de titular do serviço em questão, abandonado que está nas mãos de uma cooperativa que age como bem quer, sem controle, fiscalização ou regras mínimas de atendimento do interesse público.

19. Assim, frustrada a via extrajudicial para a tutela do interesse coletivo, busca-se, por meio desta demanda, que o município de Mangaratiba seja impelido a exercer as funções constitucionais e legais que lhe competem.

20. Em face disso, passa-se aos argumentos jurídicos que dão suporte a pretensão ora veiculada.



II – DO DIREITO

21. O **transporte coletivo** é um **direito social** de **caráter essencial**² que, por força da distribuição constitucional de competências, deve ser, **em âmbito local**, organizado e prestado pelo **município**, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão (**artigo 6º** e **artigo 30, inciso V**). E nos termos do **artigo 175 da CR**, a prestação de serviços públicos incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, **sempre através de licitação**.

22. Conforme dispõe a **Lei federal nº 12.587/12**, são atribuições dos municípios: **(i)** planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano; **(ii)** prestar, direta, indiretamente ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial; e **(iii)** capacitar pessoas e desenvolver as instituições vinculadas à política de mobilidade urbana do município (**artigo 18**).

23. Em Mangaratiba, a **lei municipal nº 281/2001 (revogada pela lei municipal nº 1.318/2020)** que criou o sistema municipal de transportes, previa, em relação ao *transporte coletivo de passageiros por meio de ônibus*³ (Capítulo II), que:

Artigo 9º - O Poder Público realizará concorrência pública nos seguintes casos:

- a) Exploração de linhas por ele planejadas
- b) Restabelecimento de linhas cassadas;
- c) Estabelecimento de linhas permitidas e declaradas caducas.

Artigo 10 – A concorrência pública será realizada por solicitação do órgão Municipal de Transportes e homologada pelo Prefeito Municipal.

² Direito fundamental para o usufruto de outros direitos (saúde, educação, lazer etc.), principalmente em um território com áreas de difícil acesso e distritos interligados pela rodovia BR 101.

³ Lei federal nº 12.587/12, artigo 3º, § 1º, § 2º, I, “a”, II, “a” e III, “a”.



Artigo 11 – O Prefeito fixará por Decreto as regras para gerenciamento dos serviços, das características específicas do ônibus urbano e do micro-ônibus, das tarifas da fiscalização e penalidades.

24. Por meio da **lei municipal nº 989/2016**, foram criadas as seguintes linhas de ônibus e micro-ônibus (**artigo 1º**):

- Linha 100-15 – Interdistrital entre o Centro de Mangaratiba X Serra do Piloto;
- Linha 110-15 – Interdistrital entre o Rubião X Mangaratiba (Via Praça da Bela Vista);
- Linha 120-15 – Interdistrital entre o Sahy X Conceição de Jacareí;
- Linha 130-15 – Interdistrital entre a Praia do Saco X Vila Benedita;
- Linha 140-15 – Interdistrital entre o Acampamento X Praia Grande;
- Linha 150-15 – Interdistrital entre o Vale do Sahy X Batatal; e
- Linha 160-15 – Distrital entre o Acampamento X Junqueira.

25. Nessa mesma lei, estabelece-se que, para a atender aos usuários das referidas linhas, *seria realizada a concessão do serviço público mediante procedimento de concorrência pública, em obediência aos ditames da Lei Federal nº 8.987/1995* (**artigo 2º**).

26. **Em setembro de 2019**, por meio da **lei complementar municipal nº 49**, foi criada a autarquia municipal de transportes **Conecta**, com o objetivo de “assegurar a qualidade dos sistemas de transportes, contribuindo para melhorar a qualidade de vida da sociedade e garantir o direito de ir e vir dos cidadãos no âmbito do Município de Mangaratiba” (**artigo 3º**). No **artigo 2º** dessa lei complementar estão previstas as atribuições da autarquia então criada:



Art. 2.º A Empresa Pública de Transportes de Mangaratiba (*Conecta*) tem as seguintes atribuições:

I – definir a política de transportes do Município de Mangaratiba, compatibilizando suas iniciativas aos programas de desenvolvimento do Governo Municipal;

II – organizar, planejar, ordenar, executar, controlar, fiscalizar e prestar direta, ou, indiretamente, o serviço público de transporte individual e coletivo de passageiros no âmbito do Município de Mangaratiba, em todas as suas modalidades, seja rodoviário, ferroviário, aeroviário, hidroviário, turístico, escolar e outros;

III – planejar, gerir, fiscalizar e aplicar sanções por descumprimento de cláusulas estabelecidas para permissionários e concessionários em seus respectivos instrumentos contratuais;

IV – realizar estudos, pesquisas e planejamento do sistema de transportes do Município, com vista a propiciar ao usuário a adoção de meio de locomoção social e economicamente mais adequado;

V – promover a implantação, ampliação, melhoria e integração da infraestrutura de transportes;

VI – negociar e firmar convênios, acordos, contratos e ajustes, bem como outros instrumentos que interessem ao setor de transportes do Município, com quaisquer pessoas de direito público ou privado, inclusive, quando for o caso, mediante delegação da Chefia do Poder Executivo;

VII – operar, adequadamente, os terminais de transportes (pontos de parada de ônibus, rodoviárias, cais e outros terminais de embarque e desembarque de passageiros), zelando pela qualidade, segurança e eficiência desses serviços, mesmo quando concedidos à iniciativa privada;

VIII – planejar, promover e incentivar campanhas educativas para o perfeito funcionamento do sistema de transporte no Município;

IX – adotar todas as providências necessárias para o perfeito funcionamento do sistema de transportes no Município de Mangaratiba.

27. Na sequência, está previsto que *o Chefe do Poder Executivo expedirá os atos necessários à regulamentação das atividades de que trata o dispositivo citado acima (artigo 2º, § 2º) e que a Conecta fixará e/ou complementarará as diretrizes básicas da política de transporte de passageiros, observando as características operacionais e as especificações necessárias para o atendimento a todos os bairros e localidades (artigo 2º, § 3º).*

28. Não obstante a importância das atribuições que lhe foram conferidas, a *Conecta nunca funcionou efetivamente. Sua criação não alterou o quadro de*



completa omissão da Administração municipal a respeito da regularização da prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo de passageiros⁴.

29. Como já pontuado anteriormente, tal serviço é realizado majoritariamente por prestadores intermunicipais que passam pelo município ou pela COOTAM, neste último, sem qualquer amparo contratual ou vínculo formal com o ente público titular do serviço⁵.

30. Também como já mencionado, **em outubro de 2020, a lei municipal nº 281/2001** (que criou o sistema municipal de transportes) foi **revogada** pela **lei municipal nº 1.318/2020**, que passou a dispor sobre as *diretrizes dos serviços municipais de transporte rodoviário*. A **lei de 2020**, em seu **artigo 6º**, estabelece que o transporte público coletivo de passageiros, no âmbito do município de Mangaratiba, *será classificado de acordo com a capacidade de lotação de passageiros sentados dos veículos que serão utilizados em cada uma de suas modalidades*, a saber:

I – SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS DE ALTA CAPACIDADE: executado de forma contínua e permanente, direta ou indireta, pelo Poder Público, utilizando-se de veículos do tipo ônibus e/ou micro-ônibus, com capacidade mínima de 21 passageiros sentados, obedecendo à área de operação distrital e interdistrital, faixa de acessibilidade, horários, itinerários e

⁴ No âmbito do **processo nº 238.589-3/18**, o TCE-RJ destacou que: “a Lei Complementar em questão confere à entidade a atribuição de prestar direta ou indiretamente dos serviços de transportes coletivos municipais. No entanto, nos parece que o serviço será prestado diretamente, uma vez que o anexo I da referida norma prevê a criação de diversos cargos diretamente relacionados à atividade de transporte como: motorista I e II, borracheiro, mecânico etc.

Ocorre que, enquanto não se defina objetivamente se o serviço será delegado ou não, este permanece sendo prestado de maneira irregular, sem que haja procedimento licitatório e consequente contrato, em que sejam detalhados: o modo, a forma e as condições da prestação do serviço, os parâmetros definidores da qualidade do serviço, bem como os critérios e os procedimentos para o reajuste e revisão das tarifas.

Logo, no caso em tela, **há flagrante violação aos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade, da publicidade e impessoalidade previstos na Constituição Federal e na Lei de Concessões, que exigem a realização de licitação para a delegação dos serviços públicos**.

Assim é que se faz necessária determinação à Prefeitura de Mangaratiba para que **regularize a prestação de serviço** de forma direta ou, caso opte pela delegação dos serviços, que conclua, no prazo de 1 ano, o procedimento licitatório necessário, conforme mandamento constitucional insculpido no art. 175, caput, da CRFB.” [grifo nosso]

⁵ Haveria, ainda, uma linha de ônibus destinada a atender à Serra do Piloto e outra destinada à Ingaíba, que estariam a cargo de prestadores autônomos que também carecem de delegação formal.



intervalos de tempo preestabelecidos e controlados pelo órgão municipal responsável pelo sistema de transporte, em atendimento às necessidades dos usuários.

II - SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS DE BAIXA CAPACIDADE: é o serviço a ser executado de forma contínua e permanente, mediante autorização concedida às pessoas físicas, organizadas ou não, sob a forma de cooperativa, renovável anualmente até o prazo máximo de cinco anos a contar da primeira assinatura, utilizando-se de veículos tipo “van”, com capacidade para quinze passageiros sentados, obedecendo à área de operação, faixa de acessibilidade, horários, itinerários e intervalos de tempo estabelecidos e controlados pelo órgão municipal responsável pelo sistema de transporte, em atendimento às necessidades dos usuários.

31. Ainda nos termos da lei **municipal nº 1.318/2020**:

Art. 31 - Visando ao planejamento, à atualização, à regulamentação, à reestruturação e à gestão dos Serviço de Transporte Rodoviário, no âmbito do Município de Mangaratiba, o Órgão Responsável pelo Sistema de Transportes Municipal deverá emcaminhar à Procuradoria-Geral do Município:

I – minuta dos atos oficiais que se julgarem necessários para adequação e regulamentação do respectivo serviço nas suas diversas modalidades;

II – minuta do Regulamento e Código Disciplinar a ser aplicado em cada modalidade;

III – estudo e Planejamento para implantação do Sistema de Transporte Público de Passageiros, devendo ser levada em consideração a característica operacional de cada distrito e/ou localidade, resguardados os princípio de segurança, conforto e economicidade dos usuários.

Parágrafo único: O prazo máximo para os encaminhamentos descritos neste artigo será de 180 dias.

32. Diante do exposto até o momento, não resta dúvida quanto à omissão do município de Mangaratiba em regulamentar e regularizar a prestação do serviço público



de transporte coletivo de passageiros em meio rodoviário. Chama-se a atenção para o descumprimento da legislação do próprio município, especialmente a partir de 2019.

33. A esse respeito, vale citar que, no período de 29.04.2019 a 11.10.2019, o **TCE-RJ** realizou *auditoria governamental de conformidade* no município de Mangaratiba com o escopo de *aprofundar a atuação, sob o enfoque regulatório, quanto às concessões de serviços públicos de ônibus de competência municipal (processo nº 238.589-3/18)*. Em razão do que foi constatado nessa auditoria, em 27 de fevereiro de 2023, O **TCE-RJ** determinou que o município de Mangaratiba:

1.1.1 - Regularizasse a prestação dos serviços de transporte público por ônibus municipal **de forma direta no prazo de um ano ou**, caso opte pela delegação dos serviços, **promova procedimento licitatório, que deverá ser iniciado em prazo não superior a 90 dias e ultimado em 360 dias**, para a prestação dos serviços, de acordo com o art. 175, caput, da Constituição Federal c/c Art.2º, inciso II da Lei nº 8.987/95, sob pena de multa diária por descumprimento (Achado 1);

1.1.2 - Quando da publicação do edital, inserisse no sistema informatizado e-TCERJ, os dados relativos ao referido edital, conforme art. 2º da Deliberação TCE-RJ nº 280/17 (Achado 1);

1.1.3 - Quando da formalização do Contrato de Concessão, inserisse no Sistema Integrado de Gestão Fiscal-SIGFIS, os dados relativos ao referido contrato, conforme art.6º da Deliberação TCE-RJ nº280/17 (Achado 1);

1.1.4 - Promovesse a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana PMU, conforme estabelece o § 1º c/c o § 4 do art. 24 da Lei Federal nº 12.587/12 (Achado 2);



1.1.5 - Promova, em um prazo de 3 (três) meses, a revisão tarifária referente à prestação do serviço coletivo de transporte por ônibus, a fim de excluir do referido cálculo a parcela do PIS/COFINS incidente sobre a tarifa, conforme o estabelecido no art. 1º da Lei Federal nº 12.860/13, sob pena de incidência da multa prevista no inciso IV do art. 63 da Lei Complementar Estadual nº 63/90 (Achado 3);

1.2 - tomasse CIÊNCIA de que o TCE-RJ verificará, na fase de monitoramento da fiscalização iniciada com a auditoria, o cumprimento dos dispositivos relativos à regulação estabelecidos nas Leis Federais 12.587/12 e 8.987/95, em especial os que contemplam as seguintes diretrizes (item 4.1 do Relatório de Auditoria):

- Regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente sua prestação (Art. 29, inciso I, da Lei Federal nº 8.987/95);
- Assegurar a simplicidade na compreensão, transparência da estrutura tarifária para o usuário e a publicidade do processo de revisão (Art. 8º, inciso V da Lei Federal nº 12.587/12);
- Providenciar o estabelecimento e publicidade de parâmetros de qualidade e quantidade na prestação dos serviços de transporte público coletivo (Art. 8º, inciso IX da Lei Federal nº 12.587/12);
- Divulgar de forma sistemática e periódica, os impactos dos benefícios tarifários concedidos no valor das tarifas dos serviços de transporte público coletivo (Art. 8º, § 2º da Lei Federal nº 12.587/12);
- Assegurar a participação da sociedade civil por meio do instrumento de avaliação da satisfação dos cidadãos e usuários (Art. 15, inciso IV da Lei Federal nº 12.587/12);



- Exigir da concessionária a divulgação em sítio eletrônico, de forma clara e de fácil compreensão pelos usuários, de tabela com o valor das tarifas praticadas e a evolução das revisões ou reajustes realizados nos últimos cinco anos (Art. 9º, § 5º, da Lei nº 8.987/95);

34. Por todo o exposto, há de ser **urgentemente regularizada a prestação do serviço de transporte público por ônibus no município de Mangaratiba; não se podendo mais tolerar a omissão do poder público municipal e os consequentes prejuízos desse comportamento ilícito para a sociedade.**

II.1 DOS ESTUDOS DE DEMANDA E DE MODELAGEM DO SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO POR ÔNIBUS

35. Uma das etapas iniciais de planejamento para o desenho de um sistema de transporte rodoviário público que se proponha a atender plenamente aos usuários consiste na realização dos **estudos de demanda e de modelagem do serviço**. Só assim será possível a prestação de um serviço (de forma direta ou por delegação) que *satisfaça as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade e cortesia, além de se garantir a modicidade das tarifas (artigo 6º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.987/1995).*

36. Com esses estudos, espera-se simular, de maneira qualificada, o comportamento da demanda por transporte coletivo rodoviário dentro do território de Mangaratiba, de modo a quantificá-la e a compreender como ela vai se distribuir na área objeto da análise. Para tanto, devem ser levantados e analisados dados socioeconômicos dos possíveis usuários, dados demográficos e geográficos do território em questão, informação sobre as atividades produtivas locais e regionais, dentre outros.

37. Nessa esteira, ainda devem ser realizadas pesquisas para subsidiar o dimensionamento do sistema de transporte e seus componentes, modelar a relação do



Poder Público com a iniciativa privada no provimento do serviço, além de outras análises técnicas a serem especificadas por equipe multidisciplinar qualificada.

38. O estudo de modelagem do serviço também deverá indicar a estrutura institucional adequada para gerenciamento e implantação do sistema de transporte rodoviário, as diretrizes e ações para a sua melhoria, o processo de avaliação e monitoramento, o modelo de articulação entre as instituições para viabilizar a sua implantação, bem como a capacitação técnica dos agentes públicos responsáveis pela gestão do serviço e as formas de acompanhamento e controle social de sua execução.

39. Feitas essas observações, salienta-se que o *planejamento de transportes* tem por objetivo estimar o padrão de fluxo de passageiros e veículos dentro da infraestrutura disponível, a fim de avaliar alternativas de investimento no *sistema de transportes públicos* e na *malha viária*, para atender a demanda de forma satisfatória. Logo, o planejamento adequado do sistema de transportes em determinada região pressupõe uma *base de dados atualizada e confiável*, com informação referente à *rede viária*, ao *sistema de transporte coletivo*, às *viagens atraídas e produzidas*, às *linhas de desejo* etc.

40. Tal informação deve ser obtida, primordialmente, por meio de pesquisas *origem e destino*, *inventário de infraestrutura disponível*, *coleta de variáveis socioeconômicas* (população, densidade populacional, renda, empregos, escolas etc.) e *consultas à legislação sobre o uso e ocupação do solo* (Plano Diretor, Leis de Zoneamento etc.).

41. No caso de Mangaratiba, a situação atual muito ruim. O município jamais contou com um sistema de transporte formal e carece de base de dados confiável, sendo certo que as poucas medidas até hoje implementadas nessa seara tiveram por base apenas experiências empíricas, sem qualquer coordenação entre si e voltadas para o atendimento de interesses particulares momentâneos.



42. Logo, diante deste cenário, **propõe-se**, como **referencial técnico** para a elaboração de um **estudo de demanda e modelagem** do serviço de transporte coletivo, o **modelo clássico de planejamento** com uma sequência de **4 etapas**: (i) geração de viagens; (ii) distribuição de viagens; (iii) divisão modal; e (iv) alocação de viagens. Os resultados decorrentes dessa modelagem subsidiarão a tomada de decisões sobre o planejamento das alternativas de transportes e adequada programação da operação do sistema de transporte público rodoviário intramunicipal.

43. Na **1ª etapa (geração de viagens)**, busca-se o conhecimento do número de **viagens produzidas** e **atraídas** nas diversas zonas de tráfego da região de estudo em um determinado período. Esses dados são obtidos por meio de levantamento de dados primários e secundários, versando sobre as relações observadas entre as características das viagens e informações sobre a situação socioeconômicas da população.

44. A **produção de viagens** é influenciada pelos seguintes fatores: (i) renda; (ii) propriedade de automóvel; (iii) estrutura do domicílio; (iv) tamanho da família; (v) valor do solo; e (vi) densidade residencial. Já a **atração de viagens** é influenciada pelo: (i) número de empregos ofertados; (ii) nível de atividade comercial; e (iii) número de matrículas escolares. A partir do conhecimento destes fatores, são calculados os parâmetros de proporção dos grupos de demanda (motivo das viagens por trabalho, estudo, compras, lazer, serviços), resultando nas taxas de produção e atração das viagens.

45. Uma vez definido o número de viagens produzidas ou atraídas nas zonas de tráfego que compõem a área de estudo, passa-se à **2ª etapa**, para a determinação da **origem e destino** das viagens interzonais (**distribuição das futuras viagens** entre zonas de origem e destino, desconsiderando as alternativas de trajeto)⁶.

⁶ O **modelo gravitacional** possui características genéricas e simplificadas para se obter tal distribuição, com base conceitual na lei gravitacional de Newton: “a força de atração entre dois corpos é diretamente



46. Na **3ª etapa (divisão modal)**, o objetivo é distribuir as viagens com origem na zona “a” e destino na zona “b” entre os diferentes modos de transporte, ainda sem considerar as alternativas de rotas. Os fatores que influenciam a escolha modal incluem, usualmente, as características socioeconômicas da população e as características dos serviços dos modos de transporte, com base nas variáveis que o usuário utiliza para fazer a sua escolha. De uma forma geral são considerados os seguintes parâmetros: (i) atributos do deslocamento (motivo da viagem, período de realização e destino); (ii) atributos do usuário (propriedade de veículos, renda e estrutura familiar, nível cultural); (iii) atributos do sistema de transporte (custo e tempo de viagem, tempo de espera, de transbordo ou andando, frequência, conforto e acessibilidade)⁷.

47. A **última etapa** do modelo ora apresentado consiste na **alocação de viagens**, com a geração de matrizes origem-destino nos diversos modos, atribuídas à rede viária correspondente. Nesta forma tradicional de análise, os modelos de alocação são utilizados para fornecer estimativas de fluxos de tráfego nas alternativas dentro da malha viária disponível. Nesta etapa, são calculadas as matrizes origem-destino de viagens tanto no transporte individual (automóvel) e como no transporte coletivo.

II.1.1 - PLANEJAMENTO DE LINHAS E HORÁRIOS DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO

48. De posse das matrizes de origem-destino do modo de transporte coletivo, oriundas do modelo de distribuição de viagens, é possível estimar a demanda entre as zonas de tráfego do local, possibilitando que o equilíbrio entre demanda e oferta seja

proporcional ao produto das massas dos dois corpos e inversamente proporcional ao quadrado das distâncias entre eles”. A sua aplicação em transportes considera a hipótese de que o número de viagens produzidas pela zona “a” e atraída pela zona “b” é proporcional ao número total de viagens produzidas pela zona “a”, ao número total de viagens atraídas pela zona “b”, com uma função de impedância que relacione a separação espacial ou custo de viagem entre as zonas de tráfego. A vantagem deste modelo em relação aos outros é que nele se considera, além da atração, o efeito da separação espacial ou facilidade de iteração entre as regiões definida pela função de impedância.

⁷ O **modelo do tipo determinístico** é o mais adotado para a determinação da divisão modal, por se basear na adoção de métodos quantitativos simplificados, como a regressão linear, classificação cruzada ou curvas de desvio.



alcançado. Parte-se, então, para a fase de ajuste fino, considerando a sazonalidade (variação da demanda ao longo do dia, da semana etc.) e os segmentos de maior carregamento (seção crítica). O conhecimento detalhado da variação da demanda no espaço-tempo é fundamental para a definição adequada da oferta e planejamento adequado do modelo operacional do sistema de ônibus no município, considerando o planejamento das linhas, a adequação dos horários, alocação de frota por capacidade, número de viagens, itinerários, localização dos terminais, critérios e pontos de integração e bilhetagem eletrônica.

49. Caso o município opte pela *execução direta* do serviço de transporte, os estudos técnicos de demanda e de modelagem devem considerar a viabilidade financeira, institucional e finalística dessa opção, apontado os instrumentos de gestão adequados para a governança e a prestação eficiente, contínua e eficaz do sistema de transporte coletivo por ônibus.

50. Caso se opte pela *delegação do serviço*, há de ser estabelecido termo de referência para o devido controle, fiscalização e monitoramento do serviço concedido à iniciativa privada, mediante processo funcional e eficiente de gestão. Tal monitoramento deve ser feito por meio de indicadores de desempenho, definidos a partir do levantamento de experiências referenciais colocadas em prática em outras cidades, ou disponíveis na literatura técnica, devidamente adequadas às características específicas do município em questão. Na proposição desses indicadores, devem ser levadas em conta a disponibilidade de fontes de dados e a proposição de modelos de cálculo, além de procedimentos para tratamento da informação obtida.

51. Por fim, ainda em relação à hipótese de *concessão do serviço*, a modelagem do sistema permitirá a definição das seguintes diretrizes básicas:

- período da concessão;
- critérios para a prorrogação dos contratos;



- concessão de subsídios e formas de repasses (bilhete único, gratuidades e descontos);
- forma e mecanismos de participação do poder concedente na gestão do sistema;
- mecanismos de controle;
- métodos e critérios para a avaliação dos serviços prestados;
- estudos de custos e tarifas, para se determinar a diferenciação de tarifa pública e tarifa de remuneração, ou seja, aquela que é compatível com o nível de renda da população usuária do transporte público por ônibus, além da determinação dos indicadores de rentabilidade do sistema de transporte a ser proposto, de modo a garantir a sua exploração sustentável e com possibilidade de contínuas melhorias no nível de mobilidade da população.

III – DA TUTELA DE URGÊNCIA

52. A fim de se garantir a **máxima efetividade** da prestação jurisdicional ora pretendida, atendendo-se às **circunstâncias concretas** que se apresentam, há de se impor ao município e à Conecta a obrigação de **iniciar imediatamente** as atividades administrativas de **planejamento** preparatórias da assunção do serviço ou da sua delegação por licitação. Isso porque, para que o serviço passe a ser prestado de maneira **regular** e **eficiente**, os **estudos básicos** citados no capítulo anterior devem ser feitos **com urgência**.

53. Nos termos do **artigo 300 do Código de Processo Civil**, a **tutela de urgência** há de ser concedida quando houver elementos que evidenciam a **probabilidade do direito** e o **perigo de dano** ou o **risco ao resultado útil do processo**.

54. A **probabilidade do direito** ora invocado é evidenciada pelos **documentos** que instruem esta petição inicial e pelo **aparato normativo** detalhado



acima, suficientes para revelar a **ilegalidade** da conduta omissiva dos gestores municipais, que se furtam a executar os atos administrativos mais básicos de sua competência.

55. Neste ponto, importa destacar que se trata de **direito transindividual** cuja nota de **essencialidade** é expressa no texto constitucional (**artigo 6º; artigo 30, inciso V; e artigo 175 da CR**) e que conta com farta previsão infraconstitucional acerca dos meios para sua satisfação concreta (**leis federais nº 8.987/1995 e nº 12.587/12**).

56. Por sua vez, o **risco ao resultado útil do processo** também é manifesto, já que a prestação jurisdicional pretendida nesta demanda somente será **eficaz** se o município e a Conecta, **desde já**, forem obrigados a **se preparar adequadamente** para assumir a prestação do serviço ou delegá-la através de procedimento licitatório, o quanto antes. Tal preparação consiste exatamente na realização dos **estudos de demanda** e **de modelagem do serviço**.

57. Vale ressaltar que, além de **urgentes**, tais estudos são **indispensáveis** para a regularização da prestação do serviço. Isso porque somente depois de se **compreender a realidade local** mediante um **estudo de demanda** é que o município e a Conecta terão condições de propor uma **modelagem adequada** para dar conta das **particularidades** do seu território e das **reais necessidades** da coletividade a ser atendida.

58. Assim, mesmo que os demandados venham a ser definitivamente condenados a regularizar a prestação do serviço, a utilidade deste feito estará gravemente comprometida se não forem imediatamente adotadas as medidas administrativas necessárias para a assunção do serviço ou para sua correta delegação.



59. Embora esses **estudos preliminares** constituam uma **etapa básica de planejamento**, não se conseguiu avançar em sua realização pela via extrajudicial, dada a manifesta falta de interesse dos gestores municipais em alterar a situação de fato dominada pelos interesses particulares da cooperativa de vans atuante em Mangaratiba.

60. A **omissão dolosa** aqui demonstrada também é identificada em outras áreas da Administração municipal, postura essa que abre espaço para contratações ditas “emergenciais” que se sucedem indefinidamente⁸ ou para situações como a enfrentada nesta demanda, em que sequer se pode falar na existência do serviço público. Com efeito, o Executivo municipal está completamente alheio à atividade de transporte executada pela COOTAM - **não há delegação formal; não há regulação; não há fiscalização.**

61. Ademais, a omissão dos gestores é reforçada pelo **reiterado descumprimento das determinações do TCE-RJ** e pela **desconsideração das diversas tentativas de solução extrajudicial do conflito propostas pelo Ministério Público**, está claro que as medidas esparsas adotadas pelo município até então – a maioria de caráter abstrato – não produziram qualquer mudança na realidade vivida pelos cidadãos nem contribuíram para a geração de algum conhecimento ou inteligência acerca do transporte no município. Sem dúvida, no curso dos procedimentos investigatórios instaurados pelo Ministério Público, tais medidas vazias, somadas às falas evasivas dos gestores, demonstram manifesto propósito protelatório dos demandados. Nesse período, embora o Ministério Público tenha fomentado e até tentado colaborar com a busca de uma solução para o problema dos transportes, nada de concreto foi feito pelos demandados – é o que se constata pela edição de atos normativos sem incidência na realidade e a criação de estruturas administrativa que sequer funcionam, como é o caso da própria “Conecta”, ora demanda.

⁸ É o caso do serviço de coleta de lixo, cujas falhas de planejamento várias vezes apontadas pelo TCE-RJ vêm obstaculizando o desenrolar do procedimento licitatório devido.



62. Por fim, ressalta-se que a realização desses estudos também se mostra **urgente** para que o município tenha condições de **desenhar** um **sistema de transporte rodoviário** capaz de atender aos **interesses sociais** hoje desconsiderados pela COOTAM. A título de exemplo, salienta-se que os direitos e garantias dos **idosos e pessoas com deficiência**⁹ são frequentemente desrespeitados pela cooperativa de vans, que atua sem qualquer **fiscalização** por parte do município e da Conecta. Como o transporte oferecido pela COOTAM não se submete a **regulação** pública – nem possui **amparo contratual** com o titular do serviço público –, o Executivo deixa de exercer o **poder de polícia** que lhe compete, relegando a sociedade de Mangaratiba à própria sorte.

63. Portanto, com base nos **artigos 294, 297 e 300, § 2º, do CPC**, o Ministério Público **requer** seja deferida a tutela provisória de urgência, determinando-se ao **município de Mangaratiba** e à **Conecta**, sem sua oitiva prévia, que:

- a) apresentem, **no prazo de 30 (trinta) dias**, o **termo de referência** e o **cronograma** para a elaboração dos **estudos de demanda e de modelagem** do serviço de transporte rodoviário coletivo de passageiros de competência municipal, cujo **conteúdo** deve abranger, **no mínimo**, as 4 etapas do modelo clássico de planejamento (**geração de viagens; distribuição de viagens; divisão modal; e alocação de viagens**), com vistas à regularização de sua prestação, na esteira do **artigo 1º** e do **artigo 2º, incisos I, II, III e IV, da lei complementar municipal nº 49/2019, sob pena de multa diária por descumprimento;**
e
- b) apresentem, **no prazo de 180 (cento e oitenta) dias**, os **resultados (produtos)** dos estudos mencionados no item anterior, **sob pena de multa diária por descumprimento.**

⁹ Objeto do IC 121/13, absorvido pelo PA 13/23.



- c) enquanto não for regularizada a prestação do serviço em questão, **apresentem**, quinzenalmente, **relatório** circunstanciado e elementos comprobatórios do **efetivo exercício** de suas **funções regulatórias** do sistema de transporte rodoviário municipal, bem como de seu **poder administrativo de polícia** para normatização, controle, fiscalização e sancionamento que se fizerem necessários em relação às atividades realizadas pela COOTAM, na esteira do **artigo 1º** e do **artigo 2º, incisos I, II, III e IV, da lei complementar municipal nº 49/2019**, de modo a garantir a continuidade, a eficiência, a qualidade do serviço de transporte prestado, atualmente, de maneira informal, além de assegurar as **gratuidades** legais, **sob pena de multa diária por descumprimento**.

IV – DOS PEDIDOS E DEMAIS REQUERIMENTOS

- 64.** Por todo o exposto, o Ministério Público requer:
- a) Seja concedida, liminarmente, a **tutela de urgência** descrita no **capítulo anterior**.
- b) Seja determinada a **citação** dos demandados, a ser efetivada na ocasião da intimação da decisão liminar;
- c) Sejam **confirmados** os efeitos da tutela de urgência, **condenando-se** os demandados a apresentar o termo de referência e os resultados dos estudos mencionados nos **tópicos “a” e “b”** do **item 63** desta petição inicial;
- d) Sejam os demandados **condenados** a **regularizar a prestação do serviço público de transporte rodoviário coletivo de passageiros no município de Mangaratiba**, seja através da **execução direta** do serviço **ou** por meio da sua **delegação** a terceiro, observando-se o **procedimento licitatório** adequado, **sob pena de multa diária por descumprimento**.



e) Sejam os demandados **condenados** a exercer efetivamente as **funções regulatórias** do sistema de transporte rodoviário municipal, bem como seu **poder administrativo de polícia** para normatização, controle, fiscalização e sancionamento que se fizerem necessários em relação às atividades realizadas por toda e qualquer prestadora do serviço de transporte, na esteira do **artigo 1º** e do **artigo 2º, incisos I, II, III e IV, da lei complementar municipal nº 49/2019**, de modo a garantir a continuidade, a eficiência e a qualidade dos serviços prestados, além de assegurar as **gratuidades** legais, sob pena de multa diária por descumprimento

f) Sejam os demandados condenados ao pagamento dos ônus de sucumbência, a serem revertidos ao Fundo Especial do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro;

70. Em cumprimento ao artigo 319, VII, do Código de Processo Civil, o autor manifesta-se contrariamente à realização de audiência de conciliação ou de mediação.

71. O autor protesta pela produção dos meios de prova que se fizerem necessários no decorrer do processo.

73. Em face da exigência contida no artigo 319, V, do Código de Processo Civil, dá à causa o valor de **R\$ 100.000,00 (cem mil reais)**.

Angra dos Reis, 30 de abril de 2024.

Daniel Marones de Gusmão Campos
Promotor de Justiça | Matr. 5795

Marcello Marcusso Barros
Promotor de Justiça | Matr. 4355

