



08/08/2024

Número: **0804855-52.2024.8.19.0063**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Órgão julgador: **1ª Vara da Comarca de Três Rios, Areal e Levy Gasparian**

Última distribuição : **08/08/2024**

Valor da causa: **R\$ 420.630,00**

Assuntos: **Transporte Terrestre**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
Ministerio Publico (AUTOR)			
VIACAO MOURA TRANSPORTES LTDA. (RÉU)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
135927113	08/08/2024 10:51	Petição Inicial	Petição Inicial

AO JUÍZO DA ___ VARA DA COMARCA DE PARAÍBA DO SUL

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – MPRJ, pela 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Três Rios/RJ, vem, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, com fundamento no art. 1º, inciso IV e art. 5º, inciso I, da Lei n.º 7.347/85, ajuizar a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA
COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA
(OBRIGAÇÃO DE FAZER)

em face de **VIAÇÃO MOURA TRANSPORTES LTDA** – nome fantasia “Viação Conecta”, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n.º 03.662.354/0001-90, com sede à Estrada Joaquim José da Silva Xavier, n.º 222 – Inconfidência, Paraíba do Sul/RJ, CEP n.º 25.850-000, **pelas razões de fato e de direito que adiante se dedica a expor.**

I. DO OBJETO

A presente Ação Civil Pública tem por objeto a **obtenção de provimento jurisdicional** para, imediatamente em caráter de urgência e, ao fim, de forma definitiva, determinar à concessionária responsável pela prestação do serviço de transporte público de passageiros no Município de Paraíba do Sul – a Viação Moura Transportes LTDA – que garanta aos usuários-consumidores uma prestação de serviço em condições adequadas de regularidade, eficiência e segurança.



Apesar das inúmeras tentativas deste Órgão de Execução e das diversas medidas adotadas ao longo dos anos de tramitação do inquérito – inclusive a celebração de TAC entre a concessionária e o ente público concedente – **constantes falhas na prestação do servido seguem sendo relatadas pelos consumidores e constatadas em diligências promovidas pelo MPRJ.**

II. DOS FATOS

O **Inquérito Civil n.º 95/2017** foi instaurado em **14 de dezembro de 2017**, com escopo de apurar possível precariedade no transporte público do Município de Paraíba do Sul, ressaltando o péssimo estado de conservação dos veículos e a falta de preparo dos motoristas com os usuários.

O procedimento teve origem em **ouvidoria online feita por Noticiante anônimo, que relatava o péssimo estado em que se apresentava a prestação de serviço de transporte público no Município de Paraíba do Sul.** Confira-se:

Não sei se é de conhecimento dos promotores da cidade, mas **a situação do transporte público na cidade é insustentável. Os ônibus oferecem risco à integridade dos usuários:** carrocerias velhas, sem manutenção e não possuem o mínimo de limpeza. **Corriqueiramente a frota apresenta problemas:** a barra de direção quebrada, isso quando não param no meio da rua, atrasando a vida dos passageiros e daqueles que precisam passar pelas vias da cidade. Cobra-se o valor de R\$ 2,50 pelas passagens e qual o retorno que os usuários tem? **Os motoristas parecem que estão carregando carga de boi, não tem preparo nenhum para dirigir ônibus de linha e muito menos carregar pessoas,** pois vira e mexe colocam nossa vida em risco. Eu mesma, já presenciei motoristas falando ao telefone e mandando mensagem por whatsapp enquanto dirigiam. Em outra ocasião, enquanto abasteciam o veículo, o motorista deixou o ônibus ligado, oferecendo risco aos funcionários do posto – dono do posto é o mesmo da VIAÇÃO PARAÍBA - e aos passageiros do ônibus. **Não consigo vislumbrar o interesse público sendo atendido por essa empresa,** que mais parece estar apta à carregar cavalo do que gente. Há anos a população clama por uma licitação no transporte público, e parece que não somos ouvidos. Se acharem que a denúncia é absurda e sem fundamento basta observarem por um dia **o atraso nos horários que temos que enfrentar** o descaso com que somos tratados. Espero que a denúncia seja pelo menos apurada, pois não aguentamos mais. Entra ano, sai ano, muda governo e nada muda. Precisamos que o MP e o Judiciário nos dê a resposta que estamos precisando. aguardo uma solução do caso. (grifos nossos)



Considerando o teor da denúncia, **este Órgão de Execução requisitou à Viação Paraíba Sul o envio de relatório versando sobre as condições dos ônibus e suas respectivas manutenções, como também fotos dos veículos para comprovarem o estado da frota.**

Na resposta acostada às fls. 09/80 do inquérito anexo, **a Viação Paraíba LTDA, empresa até então concessionária do serviço, a)** esclareceu que de fato a empresa estaria operando de forma precária, uma vez que não possuía recursos suficientes para manter uma melhor qualidade dos serviços, sendo certo que intercedeu junto ao Poder Executivo, no sentido de ajuste de tarifa, a qual se encontra defasadas; **b)** ressaltou que presta serviços como permissionária do transporte coletivo de passageiros no município há cerca de 38 anos, primando pela eficiência da prestação de serviços e promovendo a renovação de sua frota, situação que se tornou insustentável, diante da postura do Executivo Municipal, o qual instado a promover a atualização tarifária, para manutenção do equilíbrio contratual, sempre se manteve inerte; **c)** afirmou que o Município não remunera a empresa pelo transporte dos alunos da Rede Municipal de Ensino e não compensa a empresa com o transporte dos idosos, deficientes e acompanhantes, representando estes, um total de aproximadamente 48% (quarenta e oito) por cento das pessoas transportadas gratuitamente; e **d)** consignou que constantemente os veículos da empresa apresentam quebra das molas e de suspensão, em razão da má situação das estradas por onde trafegam.

Especificamente às fls. 26/80 do inquérito é possível conferir as imagens dos veículos e das estradas, concedidas pela própria Viação Paraíba LTDA.

Inobstante à resposta apresentada, constatado que a resposta encaminhada pela empresa foi aquém do requisitado, **novamente foi solicitado o encaminhamento de um relatório detalhado versando sobre as condições de cada um dos ônibus da frota municipal e das respectivas manutenções, além da idade e vida útil dos veículos utilizados.** Paralelamente, esta Promotoria de Justiça solicitou ao GAP que os ônibus da empresa Viação Paraíba LTDA fossem fotografados, tanto na parte inferior quanto na parte exterior, em trânsito no Município de Paraíba do Sul e no pátio da companhia.

Neste ponto, a partir de informações veiculadas pela mídia local, posteriormente confirmadas, **constatou-se que o Município de Paraíba do Sul assumiu a prestação direta do serviço do transporte público de passageiros na cidade, tendo em vista a realização de uma greve efetuada pela empresa Viação Paraíba LTDA.** Neste contexto, o ente comunicou a uma emissora local a realização de uma chamada pública, a fim



de alugar os veículos necessários para tanto, além de apontar que possuía o prazo de 180 dias para a criação de uma autarquia pública ou a realização de uma licitação.

Foi então expedido o **Ofício n.º 431/2018** ao Município de Paraíba do Sul para que esclarecesse **a)** quem seria o responsável pelo transporte público no Município, e quais as providências adotadas para a normalização do serviço, descrevendo-as em detalhes como, por exemplo, se contratou emergencialmente empresa para prestar os serviços; **b)** sobre o encaminhamento do planejamento traçado para a realização da licitação em até 180 dias para o transporte coletivo Município, obrigação à qual o ente já havia sido condenado nos termos da Ação Civil Pública 000145849.2008.8.19.0040.

Em resposta (fl. 96 do IC anexo), **o município informou que o responsável pela execução do serviço essencial de transporte coletivo de passageiros naquele momento era o próprio município**, fato que se deu após a permissionária do serviço ter sua permissão revogada. Além disso, foi exposto que "(...) a Prefeitura executara diretamente os serviços mediante locação de ônibus, até que seja ultimado os processos licitatórios para a contratação de empresa para realização de estudos técnicos preliminares, na modalidade pregão presencial, tendo o prazo estimado de 30 dias, e, posteriormente, a delegação final do serviço à terceiro através de concorrência pública, cujo prazo se estima em até 150 dias para conclusão dos trabalhos, realização da concessão e início da prestação dos serviços pelo concessionário."

Novamente provocado, **o município informou, por meio do Ofício n.º 152/PGM/2017, datado de 17 de outubro de 2018 (fl. 198 do IC), que "(...) já se encontra publicado o edital para contratação dos serviços de transporte público coletivo**, atendendo, assim, às determinações deste órgão ministerial."

Infelizmente, a informação seguinte obtida a este respeito foi **"População reclama dos ônibus da empresa que ganhou licitação em Paraíba do Sul"**, como consta da manchete do "Entre-Rios Jornal" de 05 de dezembro de 2018, acostada às fls. 206/208 do inquérito civil. Já em seu primeiro parágrafo a matéria destaca:

Parece que o problema de transporte público ainda não foi solucionado em Paraíba do Sul. A Viação Moura, empresa vencedora do processo licitatório, que foi realizado no prédio da Prefeitura Municipal na quinta-feira (29), começou a circular no sábado (1) e as reclamações por parte dos usuários não param nas redes sociais.



Ato contínuo, logo nas folhas seguintes do inquérito foi juntada cópia da **Ata de Sessão Pública para a Abertura do Envelope Habilitação referente à Concorrência Pública n.º 001/2018** (Processo Administrativo nº 2018/6/5204 – Processo Licitatório n.º 85/2018), **quando então foi considerada habilitada e declarada vencedora a Viação Moura Transportes EIRELI**, ora Ré na presente Ação Civil Pública.

Posteriormente, conforme consta da mídia de fl.250, que o município encaminhou cópia do **Processo Licitatório n.º 085/2018** (Concorrência Pública n.º 001/2018) para a contratação da nova empresa de transporte coletivo.

Atendendo à solicitação anterior deste Órgão de Execução, o Grupo de Apoio aos Promotores de Justiça apresentou o **Relatório de Missão n.º 70/2019**, no qual destacou-se o fato de que a **nova empresa responsável pelo transporte coletivo de Paraíba do Sul seria a Viação Moura Transportes**. Sendo assim, os agentes do GAP informaram que compareceram em Paraíba do Sul no dia 11/02/2019 e constataram que a empresa Viação Moura Transporte Eireli estaria prestando os serviços de transporte público e escolar do Município desde dezembro de 2018. Além disso, baseado em comentários realizados pelos próprios usuários, constatou-se: **os horários dos coletivos seriam irregulares, o serviço prestado pela empresa foi considerado de péssima qualidade, e os coletivos ofertados pela empresa estariam malconservados**.

Em nova diligência realizada no dia 03 de maio de 2019, conforme registrado no **Relatório de Missão n.º 187/2019**, os agentes do GAP realizaram um **levantamento fotográfico por amostragem** dos coletivos na concessionária Ré que estavam estacionados na rodoviária e no pátio da empresa. Os registros encontram-se na mídia acostada à fl. 233 do inquérito anexo, mas alguns dos registros realizados merecem destaque:





Já naquele ponto, há 5 anos e menos de 6 meses após o início da prestação de serviço pela concessionária, chamava grande atenção o estado precário da frota utilizada: todos os pneus absolutamente “carecas”, degraus com pisos antiderrapantes descolando e gerando risco de queda, vidros sujos, arranhados e trincados e um estado geral de higiene, interno e externo, preocupante.

Registre-se, aliás, que este procedimento não foi o único instaurado por esta Promotoria de Justiça com fulcro de apurar a situação do transporte público em Paraíba do Sul, de modo que cada um dos inquéritos civis instaurados apresentavam foco em problemáticas distintas entre. **O inquérito que fundamenta a presente ação civil pública tinha por objeto exatamente a questão do transporte público coletivo sob a perspectiva do direito do consumidor, preocupando-se, assim, com a qualidade do serviço ofertado no Município de Paraíba do Sul, considerando as informações de que este se daria de forma precária – o que se confirmava a cada etapa da investigação.**

Sendo assim, tendo em vista as informações coletadas **o Município de Paraíba do Sul foi requisitado a informar quais foram os critérios utilizados para estabelecer os horários do transporte público e se esses seriam suficientes**, inclusive aos fins de semana, para atender a demanda da população. Após prestar uma primeira resposta insuficiente, com a necessária reiteração da requisição, **o município informou, à fl. 275 do IC 95/2017 “(...) que os horários foram definidos pela empresa concessionária com base no número de**



viagens previstas no edital e nos horários praticados pelas empresas anteriores, podendo ser ajustado conforme a demanda, após aviso prévio.”.

Neste ponto, mais de um ano desde a última diligência *in loco*, o GAP foi novamente solicitado a verificar e registrar as condições dos veículos do transporte público local, bem como entrevistar os usuários sobre eventuais atrasados, falta de preparo dos motoristas, e locais desatendidos pela concessionária.

A diligência resultou no Relatório de Missão n.º 104/2021 (fls. 268/269). Considerando que diligência se deu em 03/05/2021, ou seja, em período impactado pelas consequências da pandemia de Covid-19, foram destacadas as seguintes informações prestadas por usuários que estavam à espera da condução do coletivo no terminal rodoviário no centro da cidade: **a)** houve a significativa melhora do transporte público no município; **b)** quanto aos atrasos e a possível falta de assistência por parte da empresa, houve relatos sobre a ausências seguidas de ônibus na parte da manhã.

Percebe-se, no entanto, que a percepção de melhoria dos usuários era relacionada especificamente à observância das normas sanitárias de segurança que vigoravam naquele momento em razão da pandemia. Neste sentido, os agentes consignaram que “Em todas as entrevistas realizadas, ficou evidente o esclarecimento uniforme dos relatos prestados, onde os usuários supracitados confirmaram a significativa melhora do transporte público no município, **ressaltando ainda que os motoristas orientam os passageiros quanto a obrigatoriedade do uso da máscara, além de controlarem o acesso e o limite de usuários no interior do coletivo**; que por vezes é possível presenciar essas ações.”.

Ainda no ano de 2019, à fl. 225 do IC, foi expedido o Ofício nº 366/2019, em reiteração ao Ofício n.º 67/2019, **requisitando à Viação Moura Transportes EIRELI que enviasse um relatório detalhado das condições de cada um dos ônibus** da frota municipal e das respectivas manutenções, além da idade e vida útil dos veículos utilizados. Nada obstante, após inúmeras tentativas frustradas e devidamente registradas nos autos, foi apenas em julho de 2021, por meio do Ofício n.º 207/2021, que se alcançou a manifestação da empresa. Neste sentido, às fls. 277/37-v (manifestação em duplicidade), a empresa descreveu alguns pontos do procedimento operacional firmado com o município, apresentou um tópico versando somente sobre as condições dos ônibus, pormenorizando cada um dos veículos da linha. Apresentou também uma tabela com registros das manutenções corretivas realizadas nos veículos previstas as devidas manutenções aos veículos e um quadro demonstrando a idade e vida útil da frota.



Apesar da alegada adequação da frota, o que se constatou é que a concessionária apresentou uma manifestação apontando “bom estado de uso e conservação” em praticamente todos os itens tratados, sem qualquer explicação, fundamentação ou mesmo o menor registro fotográfico que respaldasse suas afirmações.

Em que pese a ausência de lastro de suas alegações, tendo em vista que **a concessionária Ré indicou um bom estado geral dos ônibus** e a necessidade de aprofundar também outras questões pertinentes, foi expedido novo ofício à Viação Moura Transportes LTDA (Of. 045/2022), a fim de que a empresa: **a)** esclarecesse os critérios utilizados na frequência e rotas utilizadas no Município de Paraíba do Sul/RJ, sendo assim requisitado o envio dos estudos técnicos de demanda e outros documentos comprobatórios capazes de servir de base para a definição de linhas e horários; **b)** esclarecesse especificamente sobre a disponibilidade de ônibus no Morro da Alegria, visto que este foi alvo de reclamações por parte dos usuários; e **c)** encaminhasse as fotografias pertinentes aos veículos da resposta encaminhada anteriormente.

Em sua resposta acostada às fls. 387/458, a concessionária afirmou que: **a)** na concorrência pública nº 001/2018 foram definidas regras mínimas operacionais a serem seguidas, tal como itinerários, número de viagens e linhas; **b)** sobre as rotas utilizadas, afirmou que estas também estão previstas no Edital, onde a empresa se baseia para disponibilizar aos usuários; **c)** foi apresentado pelo poder concedente o número mínimo de viagens por cada linha, sendo ressaltado que a empresa opera com um aditivo total de 18% a mais do que disposto no edital; **d)** que os horários atuais atualizados no transporte público de Paraíba do Sul foram alinhados em conjunto com o poder concedente, de acordo com a demanda, em uma reunião realizada no dia 22/02/2022 na sede da Prefeitura de Paraíba do Sul; **e)** sobre a linha do Morro da Alegria, afirmou que seguia conforme o horário alinhado com o Poder Concedente, sendo disponível diariamente, inclusive aos fins de semana e feriados; e **f)** em relação aos veículos mencionados no relatório encaminhado anteriormente, foram encaminhadas algumas fotografias, sendo esclarecido que três veículos não pertenciam mais à empresa, mas que teria ocorrido a aquisição de cinco veículos incorporados à frota, de modo que a numeração da frota foi totalizada em 22 veículos.

Paralelamente, expediu-se ofício ao DETRAN, a fim de que fosse informado se os veículos reportados pela empresa Viação Moura possuíam certificado de vistoria regular e se constavam infrações e eventuais



irregularidades. Na resposta encaminhada pelo Departamento de Trânsito às fls. 461/463, foi informado que **dos 20 (vinte) veículos referentes à empresa, 04 (quatro) encontravam-se NÃO REGISTRADOS** (placas EKH0892, CUE1827, LLA3423 e EOF5017). Não houve resposta acerca da regularidade das vistorias e de possíveis registros de multas nos veículos mencionados.

Considerando as informações expostas, um novo ofício foi expedido em face da empresa Viação Moura, a fim de que **a empresa esclarecesse e justificasse a ausência de regularização de parte considerável da frota junto ao DETRAN**. A empresa comunicou, às fls. 469/474, que: **a) há quase 3 (três anos) não ocorria o realinhamento tarifário, que ainda não havia sido autorizado pelo poder concedente, impactando diretamente na operação em decorrência do alto valor dos insumos;** **b) que todos os motoristas da Viação Conecta passam periodicamente por cursos e treinamentos de capacitação.** Como exigência, há a apresentação da Resolução nº 789, sendo abordadas legislação de trânsito, direção defensiva, respeito ao meio ambiente, relacionamento interpessoal, entre outros; **c) a empresa dispõe de psicóloga a fim de propiciar bem-estar psicológico aos funcionários;** **d) que os ônibus passam regularmente por manutenção preventiva e corretiva e** **f) negou a propriedade dos veículos não registrados**, apontando alguns como devolvidos e outros como não reconhecidos.

Solicitado a **esclarecer acerca de eventuais irregularidades, multas e vistorias nos veículos supracitados**, o DETRAN informou que **não foi identificada nenhuma ocorrência referente às placas mencionadas.** Vinte e quatro autos de infrações constavam no sistema da Autarquia, mas parte considerável estava em nome de “Auto Viação Tijuca”, localizada no Rio de Janeiro/RJ.

A fim aferir novamente as condições atuais dos veículos, foi requerida ao GAP a realização de nova vistoria *in loco*, para verificar a frota de veículos da empresa Viação Moura. Nos termos do **Relatório de Missão n.º 305/2022** (fls. 497/498) a parti da diligência realizada em 20 de setembro de 2022, **apesar dos registros de melhora na prestação do serviço,** registrou-se, inclusive por entrevista a diversos usuários, que: **a) ainda ocorriam as quebras dos veículos, geralmente uma vez por semana;** **b) que os veículos estavam limpos;** e **c) que persistia a ocorrência de atrasos;** Por fim, o GAP constatou que os veículos estavam limpos, com parte elétrica, vidros, lataria, bancos e pneus em condições de trafegabilidade, além de encaminhar um CD com fotografias, acostado à fl. 498.



Concluiu-se, neste ponto, que houve uma melhora na situação do transporte público de Paraíba do Sul, mas, ainda ocorriam problemas como atrasos nos horários e “quebras” dos ônibus, afetando diretamente o serviço prestado. À Viação Moura foi então encaminhado novo ofício, para que **fosse esclarecido e justificado o motivo das “quebras” da frota de veículos da empresa e os atrasos nos horários**, além disso solicitou-se o encaminhamento das medidas **que seriam adotadas em face às irregularidades identificadas**, bem como a documentação comprobatória de que há o seguimento de um **cronograma de manutenção periódica e preventiva em seus veículos**.

Em resposta ao ofício encaminhado por esta Promotoria de Justiça, a empresa Viação Moura Transportes Ltda encaminhou as seguintes informações: **a)** quanto às “quebras” mencionadas, informou que pelo uso e pela rodagem dos veículos, eventuais quebras podem ocorrer mesmo nos veículos vistoriados e com manutenção em dia; **b)** a empresa tem como rotina realizar a manutenção preventiva em todos os veículos da frota e trabalha para que os veículos que apresentem alguma falha mecânica e precisem ser recolhidos à garagem para conserto sejam devolvidos aos usuários dentro de 24h, evitando que causem impacto na prestação do serviço; **c)** a Conecta realiza a manutenção preventiva em todos os seus veículos a cada 40 mil km rodados; **d)** evidentemente, é possível que ocorra eventual atraso em alguma linha, mas de maneira isolada, não recorrente.

Por fim, há o **relato da empresa em face de problemas junto ao Poder Concedente** (Município de Paraíba do Sul), que refletiriam na qualidade do serviço prestado, como a defasagem da tarifa cobrada, a respeito da qual o município não autoriza o reajuste, tendo sido inclusive ajuizada demanda a este respeito (0800598- 24.2022.8.19.0040 - 2ª Vara de Paraíba do Sul), e o reiterado atraso no repasse dos subsídios pelo município, questão igualmente ajuizada por dependência à primeira (08001191-53.2022.8.19.40).

Diante dos pontos tratados pela empresa concessionária, relevou-se a importância de haver a manifestação do município, não apenas a respeito da qualidade do serviço prestado, mas também a respeito de sua atuação na condição e Poder Concedente. Neste contexto, este órgão de Execução expediu o Ofício n.º 265/2023 ao Município de Paraíba do Sul, a fim de que o ente se manifestasse acerca das exposições da Viação Moura Transportes LTDA, notadamente: **a)** se ratifica ou nega as informações prestadas pela Viação Moura Transportes LTDA; **b)** quais medidas o Município adotou/vem adotando, na condição de Poder Concedente e a partir do poder de polícia que lhe é atribuído, a fim de fiscalizar,



penalizar e sanar as irregularidades constatadas na prestação do serviço de transporte público coletivo no município; **c)** acerca das alegações (em processos judiciais, inclusive) de que o município está violando o contrato de concessão e TAC celebrado com a empresa ao não autorizar o reajuste das passagens e atrasar, reiteradamente, o repasse dos subsídios públicos ao serviço, o que pode estar impactando na qualidade do serviço prestado ao consumidor final.

Nos termos do Ofício nº. 371/GAB/ PMPS/2023, o município informa, dentre diversos pontos, que:

As condições gerais dos veículos são satisfatórias e atendem ao serviço básico, alcançando todos os bairros previstos. **O último investimento em veículos foi em fevereiro de 2022 com aquisição de cinco ônibus e a garagem da concessionária com oficina tem recebido melhorias consideráveis.** Houve também a informatização dos sistemas, já estando disponíveis a bilhetagem eletrônica e GPS via link de internet para consulta pelo poder concedente, e também há o site www.viacaoconecta.com.br com informações para os usuários.

Em resposta ao item “b”, ressaltamos que, **além da observação regular do serviço, são realizadas operações de fiscalização com relatórios registrados em processos administrativos para acompanhamento, constando os problemas encontrados e sugestões para resolução.**

Nos últimos dois anos foram emitidas, pela Fiscalização Municipal, 138 notificações para a concessionária, sobre reclamações, itinerários e defeitos, que foram respondidas dentro do prazo exigido, geralmente com os reparos já concluídos. No entanto, a situação financeira da empresa tem sido cada vez mais utilizada como justificativa para não conseguirem manter um estoque de peças adequado, além de não adquirirem mais veículos, o que reflete nas questões levantadas anteriormente. [grifos nossos]

Acerca da alegação de ausência de repasses e reajustes, a municipalidade afirmou que “está em fase de negociação junto a concessionária, para elaboração de Termo de Acordo e Compromisso”. **Tal informação, prestada pessoalmente pela Prefeita Municipal, é datada de 26 de maio de 2023**

Compulsando os autos do processo n.º 08001191-53.2022.8.19.40, **verificou-se que havia uma petição protocolada em 03 de abril de 2023 (pouco mais de 1 mês antes da manifestação da Prefeita no IC 95/2017) e assinada pelo Procurador-Geral do Município, na qual o Ente Público faz afirmações diametralmente opostas àquelas apresentadas a este Órgão de Execução.** Note-se:



De início há de ser observado que, se trata de um contrato de concessão do serviço de transporte público rodoviário municipal do Município de Paraíba do Sul – Contrato nº 001/2018, fica claro, que não se encontram demonstrados os fatores que ensejariam o deferimento do pleito inaugural de tutela de urgência, além do que, o Ente Público Municipal, já arca com a concessão e pagamento de subsídio com a Empresa urbana, todavia, **não restou razoável nesses últimos anos o Município pagar subsídios para a empresa que não fornece uma boa qualidade de serviço aos municípios.**

(...)

Em que pese a Exequite vir descumprindo integralmente com suas obrigações contratuais, prestando o serviço público de transporte de forma inadequada, com inúmeros ônibus quebrados, com atrasos nos horários e a péssima qualidade no atendimento aos municípios, tudo isso corroborado com as inúmeras reclamações acionadas, o Município tenta de forma consensual dialogar para uma melhoria na prestação de serviços por parte da Empresa.

(...)

Aliás, a concessionária ignora que a qualidade do serviço está péssima, necessitando de uma mudança radical na prestação de serviço, o que é de caráter essencial, conforme previsto no art. 30, V, da CRFB e c/c art. 7º, “a”, da Lei Orgânica de Paraíba do Sul, fica prejudicado com impacto negativo para população usuária, que necessita do transporte público em seus deslocamentos diários.

Ocorre que, não há como o Município Acionado, arcar de imediato, com o pagamento dos subsídios, posto que, **não seria justo o exequite receber valores do Ente Municipal sem ao menos cumprir com sua parte na obrigação contratual que é fornecer um serviço de qualidade**, além disso, não existem recursos disponíveis à que se pague o subsídio pretendido, além de não ter fonte de custeio.

Convém destacar que na mesma petição judicial o Município de Paraíba do Sul elencou cerca de 20 (vinte) notificações expedidas à empresa concessionária a respeito de diversos defeitos veiculares e falhas na prestação do serviço.

Ora, ou bem o serviço apresentava melhoras consideráveis e pronta resolução de empecilhos pontuais, como informava a Prefeita do município, ou bem o serviço apresentava recorrentes atrasos, defeitos e péssima qualidade, como alegava o Procurador-Geral do Município.

O ponto merece destaque, visto que, por um lado, poderia configurar omissão do Poder Público em relação à efetiva fiscalização do serviço prestado pela concessionária, por outro, a questão financeira



guardava forte relação com a qualidade do serviço prestado à população (sem que isso, por si só, configure justificativa idônea para a falta de qualidade e/ou segurança na prestação do serviço).

Neste contexto, foi expedido ofício ao Município de Paraíba do Sul a fim de que o ente esclarecesse a contradição existente entre suas manifestações, bem como para que se manifestasse sobre a real qualidade do serviço de transporte público prestado e as medidas que estariam sendo adotadas a este respeito.

Em resposta, o ente afirmou que foram realizadas tratativas entre os gestores do ente e a direção da concessionária para buscar soluções para as celeumas. Nesse viés, foi **homologado judicialmente o TAC nº 001/2023**, com opinião favorável da Promotoria de Justiça Cível de Paraíba do Sul. Salienta-se o seguinte trecho:

Cabe ressaltar que houve a realização de estudos e manifestações técnicas onde as partes resolveram por firmar o Temo de Acordo e Compromisso nº 001/2023, neste acordo ambas as partes se comprometeram a cumprir obrigações voltadas à melhoria da qualidade e regularidade na prestação do serviço público de transporte coletivo de passageiros urbanos e rurais no Município de Paraíba do Sul.

Em anexo, encaminhou a Homologação do Termo de Acordo e Compromisso nº 001/2023 que ocorreu em 25 de agosto de 2023, haja vista o acordo sobre reajuste tarifário, e um consenso quanto ao pagamento de subsídios, a fim de garantir o aprimoramento da prestação de serviço do Serviço Público de Transporte Coletivo de Passageiros no Município de Paraíba do Sul.

Nesse contexto, **estabeleceu-se, entre outros itens, que:**

1. O realinhamento tarifário, que fixará a tarifa no valor unitário de **R\$ 3,90 (três reais e noventa centavos)**, em até **30 dias após a assinatura do presente Termo de Acordo e Compromisso**, por meio do comprometimento do Município através da edição de ato administrativo após a entrega dos 3 micro-ônibus;
2. O Município deverá **efetuar o pagamento dos subsídios previstos contratualmente, não adimplidos nos anos de 2021 e 2022 no valor de R\$ 7.139,589,07** (sete milhões, cento e trinta e nove mil, quinhentos e oitenta e nove reais e sete centavos), que será quitado de forma parcelada;
3. A **Viação Conecta** deverá efetivar a **renovação de parte da frota**, através de **aquisição de 3 micro-ônibus até 20/08/2023**. Os novos veículos deverão estar em perfeito estado de conservação e padronização, sob vistoria e aprovação do



Município, com a manifestação expressa do recebimento dos citados veículos pela fiscalização dos coletivos;

4. A **Viação Conecta** deverá efetivar o **cumprimento do quadro de horários** das linhas, contemplando oferta a todos os bairros do Município, a ser implementado, impreterivelmente até 30/08/2023;

5. A **Viação Conecta** deverá **efetivar a renovação de parte da frota, além dos 3 veículos citados**, em cronograma a ser apresentado pela concessionária em até 60 dias após a quitação da 1ª parcela intermediária pelo Município prevista para 10/01/2024.

Sendo assim, a fim de fiscalizar o cumprimento do TAC nº 001/2023, e verificar se houve melhorias efetivas nos serviços advindos deste, esta Promotoria de Justiça prosseguiu com a investigação. Posteriormente, o Município de Paraíba do Sul/RJ e a Viação Moura Transporte LTDA foram requisitados a esclarecer sobre o cumprimento do TAC, a fiscalização da qualidade do serviço pós-acordo, e se estes resultaram em um aprimoramento da qualidade no transporte coletivo local.

Na resposta apresentada por meio do Ofício n.º 797/GAB/PMPS/2023 o ente informou que “foram entregues e colocados em circulação três novos veículos, e há previsão de aquisição de mais quatro no próximo ano, conforme anexo ao termo. O aumento da frota proporcionou a regularização das linhas e a adaptação para melhor atender alguns bairros que foram detectadas maiores demandas”. Também indicou algumas falhas da concessionária após fiscalização do município, todas resolvidas. Por fim, apontou que o número de ouvidorias acerca do tema diminuiu. Em seguida, o teor da resposta foi reforçado, segundo afirmações de que o ente ainda estaria na busca por “um melhor atendimento para os bairros, principalmente nos horários de pico, com o aumento da frota esperamos reforçar o serviço conforme a demanda”.

Por sua vez, **a concessionária encaminhou em seguida um panorama atualizado da situação, e cronograma de aquisição de veículos novos.** Destaca-se:

1. Há a previsão de aumento da frota de veículos em mais 4 (quatro) carros seminovos, a serem adquiridos nos meses de maio e setembro de 2024, na proporção de 2 em cada um desses meses.
2. A empresa procedeu, tempestivamente, com a aquisição de 3 (três) micro-ônibus para compor a frota. Em fevereiro de 2024 adquiriu para além dos 3 veículos



informados, mais 6 (seis) ônibus seminovos para compor a frota, de modo que não só se antecipou ao cronograma de aquisição apresentado, como foi além e adquiriu, por mera liberalidade, 2 (dois) carros a mais do que se comprometeu a adquirir no TAC.

3. Com isso, são 9 (nove) carros novos que passaram a integrar a frota do transporte público do Município de Paraíba do Sul.

Considerando as respostas encaminhadas pelo ente municipal e pela empresa e imaginando que o procedimento investigatório se encaminharia para o arquivamento, este Órgão de Execução solicitou ao GAP que a situação fosse verificada *in loco* mais uma vez, tanto no Centro quanto nos Distritos, a fim de aferir se houve melhorias no serviço de transporte coletivo no Município de Paraíba do Sul após agosto de 2023, data do TAC firmado entre a concessionária Ré e o município.

A diligência, realizada no dia 21 de maio de 2024, resultou do Relatório de Operações n.º 115/2024/C1/AL10/CRAI PET, cujo teor vale a transcrição íngnal:

Ao realizar entrevistas com moradores e usuários residentes nos bairros, logrou-se qualificar Ana Paula Nunes, nascida em 09/08/1968, tel.: (24) 99270-8115, residente à Rua Venezuela, n.º 34, Parque Morone, Paraíba do Sul, e Hélio Ferreira Ribeiro Filho, nascido em 17/05/1963, tel.: (24) 99206-8159, residente à Rua Professor Jobert de Melo, s/n, Portal do Sol, além de vários outros usuários que foram entrevistados, descrevendo de forma uníssona a péssima condição dos coletivos que “quebram muito”, o mau estado de conservação e o aumento da passagem, não sendo narrado por estes qualquer melhoria significativa na prestação de serviço da atual empresa.

Em continuidade, ao ser entrevistados diversos outros moradores de Werneck, Sebillas e Salutaris, as reclamações permaneceram, e ainda acrescentam o descumprimento dos horários, sujeira e negligência por parte dos motoristas na parada dos pontos, inúmeros relatos de que é feito sinal de parada pelo passageiro e o coletivo não para.

Por fim, ao realizar as imagens fotográficas que acompanham o procedimento, foi verificado pelos agentes que os veículos demonstram avarias na pintura, estofamento, teto, piso, inoperância da plataforma elevatória para deficientes, além de desorganização para o embarque no ponto localizado em frente à Parça Marques de São João Marcos, não ocorrendo com clareza a prioridade de embarque para idosos e gestantes.

Os registros fotográficos apresentados pelos agentes do GAP não deixam dúvidas, bastando apenas uma pequena amostra para elucidar o tipo de serviço disponibilizado atualmente pela concessionária à população:





Não fossem suficientes todos os registros acima, diversas ouvidorias e notícias de fato foram recebidas por este Órgão de Execução ao longo da tramitação do Inquérito Civil n.º 95/2017:

MPRJ n.º 2019.00838211, 05 de agosto de 2019 – “Prezado, A Direção do C. E. Monsenhor Francisco informa que a prestação de serviço de transporte realizado pela Viação Moura aos alunos desta unidade escolar não é satisfatória. Os alunos dos bairros Liberdade/Santa Josefa chegam atrasados para o início das aulas, alegando que existe um horário saindo do bairro às 5h40 e o próximo apenas às 7h. Caso semelhante ao bairro Alto Limoeiro que tem o primeiro horário às 6h e o próximo às 7h. Informa ainda que o horário de inícios das aulas é às 7h, com tolerância de 10 min, mas os alunos desse bairro chegam por volta das 7h30min. O fato já foi comunicado à Ouvidoria da PMPS, Conselho Tutelar, CMDCA e a própria Viação Moura. Seguem anexas cópias dos ofícios a esses órgãos. Esses alunos estão sendo prejudicados, pois perdem a 1ª aula, entrando apenas na 2ª aula. Por isso aguardamos orientações para as providências cabíveis.

MPRJ n.º 2019.01341388, 09 de agosto de 2019 – “COMUNICANTE RECLAMA DA MÁ PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DA EMPRESA DE TRANSPORTE VIAÇÃO MOURA, A ÚNICA QUE CIRCULA NO MUNICÍPIO DE PARAÍBA DO SUL, RJ. EXPLICA QUE O COLETIVO QUE FAZ O TRAJETO CENTRO/QUEIMA SANGUE SAI DIARIAMENTE DO PONTO FINAL FIXADO NA ESTRADA QUEIMA SANGUE, NA ALTURA DO NÚMERO 3015, BAIRRO MESMO NOME, COM VINTE A TRINTA MINUTOS ATRASO. EXPÕE QUE OS ÔNIBUS ESTÃO SUJOS E OS BANCOS SOLTOS. CITA QUE NA SEMANA PASSADA, UMA PEÇA LOCALIZADA EM CIMA DO COLETIVO, QUE SERVE PARA MELHORAS A CIRCULAÇÃO DE AR, CAIU E ATINGIU A CABEÇA DE UM PASSAGEIRO. ACRESCENTA QUE A POPULAÇÃO NÃO TEM OUTRA OPÇÃO DE EMPRESA. ADICIONA QUE O VALOR DA PASSAGEM AUMENTOU DE R\$ 1,70 PARA R\$2,80 (NÃO DETALHOU). SALIENTA QUE LIGOU PARA A PREFEITURA, MAS FOI INFORMADO QUE O PROBLEMA É COM A VIAÇÃO MOURA. NARRA QUE FALOU COM O MOTORISTA E O MESMO ORIENTOU FALAR COM O FISCAL E RESSALTOU QUE A CULPA NÃO ERA DELE. COMENTA QUE NÃO QUE NÃO CONSEGUIU LIGAR PARA A EMPRESA, TELEFONE 24 2263-5693, PORQUE NÃO ATENDEM AS CHAMADAS, MAS, TENTARÁ CONTATO AO LONGO DO DIA PARA FAZER A RECLAMAÇÃO, NOTICIANTE DESEJOU FAZER UM REGISTRO NESTE MINISTÉRIO PÚBLICO, NO INTUITO DA EMPRESA SER COBRADA E PASSAR A PRESTAR UM SERVIÇO DE MELHOR QUALIDADE A POPULAÇÃO. SEM MAIS SOLICITA APURAÇÃO DOS FATOS. OBS: COMUNICANTE FICOU DE ENCAMINHAR NA DATA DE HOJE FOTOS POR E-MAIL. B.D.”

MPRJ n.º 2020.00132384, 09 de agosto de 2021 – COMUNICANTE SOLICITA A AVERIGUAÇÃO DESTE MPRJ NO CASO NARRADO A SEGUIR: INFORMA AS PÉSSIMAS CONDIÇÕES QUE ESTÃO OS VEÍCULOS DA EMPRESA VIAÇÃO MOURA (CNPJ 03662354/0001-90). CONTA QUE A ALUDIDA EMPRESA FRAUDOU A LICITAÇÃO PARA ATUAR NO MUNICÍPIO DE PARAÍBA DO SUL, A QUAL DISPONIBILIZA UM PÉSSIMO SERVIÇO AOS SEUS USUÁRIOS. NARRA QUE OS ÔNIBUS DA EMPRESA EM EPÍGRAFE SÃO DETERIORADOS, NÃO TEM ACESSIBILIDADE, NÃO CUMPREM UM HORÁRIO PARA MELHOR ATENDER SEUS USUÁRIOS, BEM COMO, DEVIDO AS CONDIÇÕES INADEQUADAS DOS VEÍCULOS, UM DELES JFICOU EM CHAMAS, FATO ESTE QUE ACABA COLOCANDO EM RISCO A VIDA DOS PASSAGEIROS QUE UTILIZAM DAS LINHAS DA



MENCIONADA EMPRESA (NÃO DETALHO). ELUCIDA QUE NA PÁGINA DO FACEBOOK DA ALUDIDA EMPRESA EXISTEM RECLAMAÇÕES ACERCA DOS PROBLEMAS NARRADOS (NÃO DETALHO) DIANTE DOS FATOS NARRADOS SOLICITA A INTERVENÇÃO DO MPRJ PARA QUE SE TOME MEDIDAS CABÍVEIS. OBS: TEXTO REDIGIDO CONFORME O DESEJO DO COMUNICANTE, QUE SE ENCONTRA CIENTE DA LEI DA OUVIDORIA, NÃO SOUBE INFORMAR MAIORES DETALHES (J.O)”

Em resumo: o serviço já era ruim e foi reassumido pelo município. No final de 2018 realizou-se nova licitação, de modo que a concessionária Ré passou a ser responsável pela prestação do serviço. Em diligência fiscalizatória já naquele ano destacou-se a precariedade do serviço. Passamos por anos de pandemia mundial e, em nova diligência no ano de 2021 foi possível constatar a insistência das mesmas falhas na prestação do serviço: quebras recorrentes, descumprimento dos horários e descumprimento dos sinais de parada em ponto pelos motoristas. O mesmo ocorreu na fiscalização realizada em 2022. Ato contínuo, a questão foi judicializada (juntamente a outros pontos) e um TAC foi celebrado entre o ente concedente e a concessionária prestadora do serviço. Nova diligência foi realizada meses após a celebração do TAC e o resultado surpreendente foi que qualquer mudança ocorrida foi para pior.

A conclusão, portanto, é: a concessionária afirma que a responsabilidade por estes fatos deve recair sobre a falta de subsídio do Poder Público e insiste que, apesar disso, investe na melhoria do serviço. O município, por um lado, afirma que a defasagem nos repasses se deve exatamente à precariedade do serviço e, por outro, parece ser consideravelmente omisso quando ao seu dever de fiscalizar a qualidade do serviço concedido. Apesar das falsas alegações de melhoria, ao fim, quem vem sofrendo com a péssima qualidade do serviço prestado pela concessionária desde 2019 é exatamente a parte mais vulnerável de toda essa relação: o munícipe, usuário-consumidor que depende do serviço para as atividades mais básicas inerentes ao cotidiano.

Quer seja pela colheita de constantes e invariáveis reclamações da população, quer seja pelas demais informações angariadas ao longo da investigação civil, **resta patente a necessidade de intervenção do Ministério Público em busca da adoção de medidas coercitivas pelo Poder Judiciário, em prol da tutela coletiva do consumidor local, parte hipervulnerável, por expressa definição legal, nas relações de consumo.**¹

¹ Art. 4º, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor.



III. DO DIREITO

a. Da legitimidade do Ministério Público

Em que pese ser pacífica e patente a legitimidade do Ministério Público para a presente demanda, não nos custa lembrar que essa legitimidade decorre do próprio texto constitucional:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: (...)

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

Há, inclusive, a previsão do Art. 1º, inciso IV c/c art. 5º, inciso I, ambos da Lei n.º 7.347/1985, **sedimentando a legitimidade do Ministério Público para propor a Ação Civil Pública principal e cautelar concernente a qualquer interesse difuso ou coletivo**, tal qual se revela a busca pela adequada prestação do serviço público de transporte de passageiros pela concessionária contratada. No mesmo sentido é a previsão do Art. 82, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor, **ao afirmar a legitimidade concorrente do Ministério Público para a defesa dos interesses e direitos coletivos**.

Não custa consignar, ainda, que **o Ministério Público possui legitimidade para a propositura de ações em defesa dos direitos coletivos e individuais homogêneos, nos termos do art. 81, parágrafo único, II e III c/c art. 82, I, da Lei n° 8.078/90**. Ainda mais em hipóteses como a do caso em tela, em que há ofensa a direitos coletivos dos consumidores da Comarca de Paraíba do Sul, que estão sendo prejudicados pela conduta abusiva e desidiosa da concessionária demandada. Mesmo que se tratasse de direitos individuais homogêneos, dada sua **repercussão social**, justificada estaria a necessidade de atuação do Ministério Público, conforme jurisprudência há muito sedimentada, à exemplo dos seguintes precedentes do Superior Tribunal de Justiça:



PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO COLETIVA. DIREITOS COLETIVOS, INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS E DIFUSOS. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE. JURISPRUDÊNCIA. AGRAVO DESPROVIDO. - **O Ministério Público é parte legítima para ajuizar ação coletiva de proteção ao consumidor, inclusive para tutela de interesses e direitos coletivos e individuais homogêneos.** (AGA 253686/SP, 4ª Turma, DJ 05/06/2000, pág. 176)

PROCESSUAL CIVIL. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATUALIZAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA DE FORNECIMENTO DE ENERGIA. OBRIGAÇÃO DA CONCESSIONÁRIA DE PRESTAR SERVIÇO ADEQUADO.** DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. REEXAME. NÃO CABIMENTO. **LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO.** DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA. I - Na origem, trata-se de ação civil pública objetivando que a requerida promova a atualização e a modernização de todo o sistema de fornecimento de energia elétrica no município, com a substituição de todo material obsoleto e incapaz de suportar a carga de energia fornecida. Na sentença o pedido foi julgado parcialmente procedente. (...) VI - Esta Corte somente pode conhecer da matéria objeto de julgamento no Tribunal de origem. Ausente o prequestionamento da matéria alegadamente violada, não é possível o conhecimento do recurso especial. Nesse sentido, o enunciado n. 211 da Súmula do STJ: "Inadmissível recurso especial quanto à questão que, a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi apreciada pelo Tribunal a quo"; e, por analogia, os enunciados n. 282 e 356 da Súmula do STF. VII - Ainda que fossem superados esses óbices, **tem-se que este Superior Tribunal de Justiça fixou que "o Ministério Público ostenta legitimidade ativa para a propositura de Ação Civil Pública objetivando resguardar direitos individuais homogêneos dos consumidores"** (AgInt no REsp n. 1.569.566/MT, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 27/4/2017). (AgInt no AREsp n. 1.955.074/TO, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 25/4/2022, DJe de 28/4/2022.)

Inquestionável, portanto, a legitimidade ativa deste Órgão Ministerial.

b. Da legitimidade passiva ad causam da empresa concessionária do serviço – Viação Moura Transportes LTDA (Viação Conecta)

De acordo com a teoria da asserção, adotada pelo nosso STJ, a legitimidade, tanto ativa quanto passiva, decorre pura e simplesmente da afirmação do Autor na inicial. Deste modo opõe-se a referida teoria à da exposição, segundo a qual as condições da ação – como a legitimidade – precisariam ser provadas. Vejamos alguns dos precedentes que compõem a jurisprudência do STJ sobre o tema:

Conforme entendimento desta Corte, as condições da ação, dentre as quais se insere a possibilidade jurídica do pedido e o interesse processual, devem ser verificadas pelo juiz à luz das alegações feitas pelo autor na inicial. Trata-se da aplicação da teoria da asserção. (STJ, REsp 1052680/RS, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em



27/09/2011, DJe 06/10/2011).PROCESSUAL CIVIL – ADMINISTRATIVO – RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO – AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL NA NARRAÇÃO CONTIDA NA PETIÇÃO VESTIBULAR – CONDIÇÕES DA AÇÃO – LIMITES RAZOÁVEIS E PROPORCIONAIS PARA A APLICAÇÃO DA TEORIA DA ASSERTÇÃO – ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DO ENTE ESTATAL. 1. A teoria da asserção estabelece direito potestativo para o autor do recurso de que sejam consideradas as suas alegações em abstrato para a verificação das condições da ação, entretanto essa potestade deve ser limitada pela proporcionalidade e pela razoabilidade, a fim de que seja evitado abuso do direito. 2. O momento de verificação das condições da ação, nos termos daquela teoria, dar-se-á no primeiro contato que o julgador tem com a petição inicial, ou seja, no instante da prolação do juízo de admissibilidade inicial do procedimento. Logo, a verificação da legitimidade passiva ad causam independe de dilação probatória na instância de origem e de reexame fático- probatório na esfera extraordinária. 3. Não se há falar em legitimidade passiva ad causam quando as alegações da peça vestibular ilustrarem de maneira cristalina que o réu não figura na relação jurídica de direito material nem em qualquer relação de causalidade. Agravo regimental provido. (STJ, AgRg no REsp 1095276/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/05/2010, DJe 11/06/2010).

(...) Deste modo, uma vez constatada a não-observância de tais regras básicas, surge o interesse-necessidade para a tutela pleiteada. Vale observar, ainda, que as condições da ação são vistas in satu assertionis ("Teoria da Asserção"), ou seja, conforme a narrativa feita pelo demandante, na petição inicial. Desse modo, o interesse processual exsurge da alegação do autor, realizada na inicial, o que, ademais, foi constatado posteriormente na instância ordinária. Tudo isso implica reconhecer a não-violação dos arts. 3º e 267, VI, do CPC. (STJ, REsp 470.675/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/10/2007, DJ 29/10/2007, p. 201).

Ainda que não bastasse a indicação da *ex adversa* pela parte autora, a parte indicada no polo passivo da presente demanda é **manifestamente legítima**, visto que **tão somente a Viação Moura Transportes LTDA pode adotar as medidas a serem aqui elencadas**, visto ser esta a empresa responsável pela prestação do serviço público de transporte de passageiros no Município de Paraíba do Sul.

Igualmente inquestionável, portanto, a **legitimidade processual passiva da Viação Moura Transportes LTDA.**

c. Do cabimento da presente demanda - Princípio da Atipicidade da Tutela Coletiva

A ação que ora se propõe, em razão da teoria abstrata do direito de ação, sequer precisaria ser nominada, posto que o título de uma ação não é requisito da petição inicial, bastando a averiguação dos



elementos essenciais da ação. Neste caso o MPRJ formula pedidos juridicamente possíveis – nenhum deles é vedado pelo ordenamento jurídico – com base em causas de pedir bem delineadas e comprovadas, que de modo algum impedem e/ou dificultam o exercício do direito de defesa da parte Ré.

Ressalta-se, ainda, a aplicação direito processual civil coletivo, novo ramo do direito processual, criado pelo **microsistema de tutela coletiva**, que representa instrumento essencial para a concretização das normas de direito material – constitucional e infraconstitucional – que criam direitos metaindividuais. **O microsistema é reconhecido pelo STJ, juntamente com a legitimidade ativa do MP**, nos seguintes termos:

1. **O Ministério Público está legitimado a defender os interesses transindividuais, quais sejam os difusos, os coletivos e os individuais homogêneos.** 2. A Carta de 1988, ao evidenciar a importância da cidadania no controle dos atos da Administração, com a eleição dos valores imateriais do art. 37, da CF/1988 como tuteláveis judicialmente, coadjuvados por uma série de instrumentos processuais de defesa dos interesses transindividuais, criou um **microsistema de tutela de interesses difusos referentes à probidade da administração pública, nele encartando-se** a Ação Cautelar Inominada, Ação Popular, a **Ação Civil Pública** e o Mandado de Segurança Coletivo, como instrumentos concorrentes na defesa desses direitos eclipsados por cláusulas pétreas. 3. **Deveras, é mister concluir que a nova ordem constitucional erigiu um autêntico 'concurso de ações' entre os instrumentos de tutela dos interesses transindividuais e, a fortiori, legitimou o Ministério Público para o manejo dos mesmos.** 4. Sob esse enfoque, a Carta Federal outorgou ao Ministério Público a incumbência de promover a defesa dos interesses individuais indisponíveis, podendo, para tanto, exercer outras atribuições previstas em lei, desde que compatível com sua finalidade institucional (CF/1988, arts. 127 e 129). (AgRg no Ag 1249132/SP, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 24/08/2010, DJe 09/09/2010).

Nestes moldes, não podemos nos ater a modelos processuais previamente estabelecidos e criados com vistas ao direito processual individual. **As normas processuais aplicáveis às ações coletivas são aquelas que compõem o microsistema tratado, ou seja, o conjunto de normas que regem não só o direito processual, mas também o direito material coletivo.** O CPC, norma processual de caráter eminentemente individual, aplica-se apenas subsidiariamente, ou seja, quando não houver previsão normativa no microsistema.

Além da norma constitucional, que imperiosamente guia a interpretação e aplicação do direito infraconstitucional, há duas leis básicas de regência do microsistema da tutela coletiva: a Lei n.º



7.347/1985, que disciplina a Ação Civil Pública, e o Código de Defesa do Consumidor – Lei n.º 8.078/1990.

Assim dispõe o Art. 1º, inciso IV, da Lei n.º 7.347/85:

Art. 1º. Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (...)

IV – a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

A definição legal atribuída aos direitos difusos e coletivos, por sua vez, tem previsão no Código de Defesa do Consumidor, em Art. 81, parágrafo único, incisos I e II. Confira-se:

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

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

(...)

Outro ponto em que as duas leis se cruzam é exatamente o de reafirmação da aplicação subsidiária do Código de Processo Civil ao microsistema sob comento:

Lei n.º 7.347/85 (ACP)

Art. 19. Aplica-se à ação civil pública, prevista nesta Lei, o Código de Processo Civil, aprovado pela Lei n.º 5.869, de 11 de janeiro de 1973, naquilo em que não contrarie suas disposições.

Art. 21. Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor.

Lei n.º 8.078/89 (CDC)

Art. 90. Aplicam-se às ações previstas neste título as normas do Código de Processo Civil e da Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, inclusive no que respeita ao inquérito civil, naquilo que não contrariar suas disposições.

Assim, impõe-se a conclusão de que estamos diante de um microsistema processual e material de direitos coletivos e, como tal, devemos priorizar a sua eficácia, posto que ela decorre diretamente do art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal.



Temos, portanto, que a ação proposta é plenamente admissível, constatando-se a presença de todos os pressupostos processuais e condições da ação, de forma a dar concretude ao **Princípio da Atipicidade da Tutela Coletiva**. Conforme prescreve o CDC:

Art. 83. Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.

Resta, assim, apenas saber qual é o procedimento mais adequado para que o processo instaurado a partir da propositura da presente ação possa desenvolver de forma válida e regular, em respeito ao **devido processo legal**, nos termos do art. 5º, inciso LV, da Constituição.

Sabe-se que as chamadas ações cominatórias (cujo pedido concerne a uma obrigação de fazer ou não fazer) são assim definidas não pelo direito processual, mas, sim, pela tutela do direito material pretendido, ou seja, pelo objeto que se pretende atingir – o fazer ou não fazer da parte Ré. O processo consiste, assim, no meio para a efetivação do direito material e seu procedimento é o comum.

d. Da violação sistêmica ao Código de Defesa do Consumidor

Foi importante manter as verificações *in loco* e junto aos consumidores ao longo do procedimento investigatórios, pois isso tornou possível reafirmar a violação a uma das normativas mais básicas dos dias atuais, de importância ímpar na regulamentação das relações de consumo e mercadológicas, que ostenta fundamentação constitucional e vem sendo sistematicamente violada pela concessionária demandada: o **Código de Defesa do Consumidor**.

Na esteira dos direitos fundamentais garantidos a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país, o **artigo 5º da Constituição Federal garante, em seu inciso XXXII, que “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”**, premissa reproduzida também em seu artigo 170, inciso V e no artigo 48 de suas Disposições Transitórias. Foi assim que, com assento constitucional, promulgou-se a **Lei n.º 8.078/1990, o Código de Defesa do Consumidor**, a fim de estabelecer normas de proteção e defesa do consumidor, da ordem pública e interesse social, conforme consta do artigo 1º da referida lei federa.

Sob a vigência de tal legislação protetiva, **é de clareza incontestável que a atividade da Viação Moura se submete aos ditames do CDC**, razão pela qual este Órgão de Execução vem representar os interesses



coletivos dos consumidores, que são destinatários finais dos serviços prestados pela concessionária (art. 2º da Lei nº 8.078/90), que se caracteriza como fornecedora de serviços.

Nos termos do artigo 3º do CDC:

Art. 3º. Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

Sequer há razão para discorrer sobre a caracterização da concessionária em questão como fornecedora, para os fins do CDC, visto que **o tema é há muito superado e sedimentado pela jurisprudência nacional.**

Reconhecida tal condição da concessionária demandada, impõe-se o reconhecimento das diversas ilicitudes consumeristas por ela cometidas. **A atuação da Viação Moura contraria os princípios básicos do CDC, assim como dos princípios informadores da Política Nacional das Relações de Consumo**, restando evidente o desrespeito às regras mais comezinhas de proteção ao consumidor. Vale citar:

Art. 4º. A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: (...)

III - harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170, da Constituição Federal), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores;

(...)

VII - racionalização e melhoria dos serviços públicos;

Art. 6º. São direitos básicos do consumidor: (...)

VI – a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos;



VII - o acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção Jurídica, administrativa e técnica aos necessitados;

X – a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral;

As regras estabelecidas no Código de Defesa do Consumidor devem ser aplicadas às hipóteses de prestação de serviços públicos, independentemente de serem eles prestados por um particular ou pelo próprio Estado, sob a forma de concessão do serviço. **O princípio da continuidade dos serviços públicos deve ser aplicado nas relações jurídicas estabelecidas entre consumidores e prestadores de serviços públicos sempre que tais serviços sejam tidos como essenciais para o convívio do indivíduo em sociedade.**

Impera reconhecer, aliás, que, **ao prestar um serviço ineficiente, a demandada viola diversos outros dispositivos constitucionais, dentre os quais destaca-se a garantia de dignidade da pessoa humana.** Logo em seu artigo 1º, inciso III, a Constituição Federal erige tal princípio como um dos fundamentos da constituição do Estado Democrático de Direito e, mais adiante (artigo 170), garante que a ordem econômica tem por finalidade a garantia da existência digna. Exatamente por constituir-se como fundamento do Estado Democrático de Direito, o princípio da dignidade da pessoa humana deve fundamentar a proteção aos consumidores de qualquer forma de violência ou arbitrariedade que ameace tal princípio.

É impossível deixar de considerar que no atual momento histórico o acesso a um serviço eficiente de transporte público é **essencial** à vida humana digna. Segundo **registros do IBGE**², **o Município de Paraíba do Sul possui uma extensão territorial de 571,118 km², é o maior município de sua região geográfica imediata é o 25º maior do estado do Rio de Janeiro. Não há como se considerar que, em um município de tamanha extensão, o transporte público não seja tomado como um ponto essencial à vida digna**, sendo meio para o alcance das atividades mais triviais do dia a dia, como trabalho, saúde, educação e lazer.

Não por outra razão a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos, além de obrigação da concessionária, também constitui direito básico do consumidor. Nos termos do artigo 39 da legislação protetiva:

Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos e serviços, dentre outras práticas abusivas:
(...)

² <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/paraiba-do-sul/panorama>



VIII – colocar, no mercado de consumo, qualquer produto ou serviço em desacordo com as normas expedidas pelos órgãos oficiais competentes (...)

Como se demonstrará adiante, **o serviço prestado pela Viação Moura vem se revelando muito aquém das normas regulamentadoras**, apesar de suas afirmações em sentido contrário ao longo de todo o Inquérito Civil n.º 95/2017, mas não é só.

É flagrante a violação sistêmica a diversos direitos previstos no Código de Defesa do Consumidor, a exemplo do art. 22, o qual determina a prestação adequada e eficaz dos serviços públicos, cuja natureza é inerente a esses serviços e, assim, deve ser observada inclusive pelas empresas concessionárias.

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 neste código.

Desta forma, tem-se que a prestação deste serviço é um dever primordial incidente sobre o Estado, que, prestado no regime de concessão, gera a transferência para concessionária da obrigação de prestar tal serviço com eficiência e continuidade, inclusive em estreita observância à **Constituição Federal**, ao **Código do Consumidor** e à **Política Nacional de Mobilidade Urbana**, instituída pela Lei n.º 12.587/2012.

Na mesma linha, não pode a alegação de defasagem tarifária ou atraso de repasses, servir como justificativa para a má prestação do serviço. **A concessionária não foi coagida a participar da licitação pública.** Habilitou-se no certame e apresentou sua proposta por livre e espontânea vontade, sabendo-se que a parte contratante era o poder público municipal.

A contratação por ente público, inclusive nas modalidades de concessão de serviço público, possui características próprias e específicas, relacionadas a orçamento, normas legais, previsibilidade e, ao fim, da supremacia do interesse público sobre o privado. A concessionária tinha plena consciência disso.

Inclusive, exatamente por se tratar de um serviço eminentemente público e altamente lucrativo é que as empresas têm interesse em sua concessão. Uma vez assumido o serviço e tendo por contrapartida o



lucro inerente a uma atividade comercial tão fundamental no cotidiano, **os ônus naturais do desenvolvimento das relações de mercado também dever ser atribuídos à concessionária, e nunca ao usuário-consumidor final** – como vem ocorrendo historicamente no Município de Paraíba do Sul.

Não restam dúvidas quanto à essencialidade do serviço de transporte público de passageiros, pois, **apesar de não existir um conceito legal sobre o que seja serviço essencial, encontramos na legislação pátria uma relação de serviços essenciais, cuja continuidade de sua prestação deve ser mantida, mesmo em hipóteses excepcionais.** Refere-se à da Lei n.º 7.783/89, que dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades da comunidade, e dá outras providências.

De acordo com esta lei, **consideram-se como essenciais os serviços de transporte coletivo**, devendo os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores garantirem, mesmo durante períodos de greve, a prestação de tais serviços, exatamente por serem indispensáveis ao atendimento das necessidades básicas e inadiáveis da comunidade. Estabelece, ainda, que, caso tal obrigação não seja cumprida, o Poder Público, utilizando-se das prerrogativas que lhe são inerentes, assegurará a prestação dos serviços indispensáveis. Note-se:

Art. 10. São considerados serviços ou atividades essenciais: (...)

V – transporte coletivo;

Art. 11. Nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Art. 12. No caso de inobservância do disposto no artigo anterior, o Poder Público assegurará a prestação dos serviços indispensáveis.

Vislumbra-se que a Lei 7.783/89 não distingue a natureza jurídica do serviço de transporte coletivo, tendo somente o citado como serviço essencial, **razão pela qual se conclui que, por não poder ele ter seu fornecimento prejudicado em hipóteses de greve, com muito mais propriedade essa proibição se verifica em hipóteses de normalidade.**

Chama-se atenção também para o fato de **que a necessidade de continuidade dos serviços públicos é uma das principais razões que justificam a assunção pelo Estado de determinada atividade essencial.** A



exigência de continuidade desses serviços visa garantir que o serviço (que cobre importantes necessidades coletivas) se encontre disponível para os cidadãos de modo contínuo, duradouro e regular, sem que sua realização efetiva dependa da livre decisão de um particular, cabendo ao Estado zelar pela sua preservação.

Assim, **o serviço público deve ser prestado de modo contínuo e eficiente, inclusive quando prestado pela concessionária de transporte coletivo de passageiros, que deve obedecer aos preceitos constitucionais**, tal como preceituado no artigo 37 e 175 da Constituição Federal, em preservação aos direitos fundamentais do cidadão brasileiro, como a proteção consumerista:

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 (...)

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.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

IV – a obrigação de manter serviço adequado.

Mas não é só. Infelizmente, são várias as normas regulamentares e protetivas violadas pela conduta da concessionária aqui tratada.

e. Da violação às Leis n.º 8.987/95 (concessão e permissão da prestação de serviços públicos) e n.º 9.074/95 (outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos)

A Lei Federal n.º 8.987/1995 dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, dentre os quais encontra-se o transporte público de passageiros.

Em seu artigo 175 a Constituição Federal estabelece diversos elementos básicos para a concessão de serviços públicos. Vejamos:

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.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:



I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

A Viação Moura, concessionária do serviço de transporte público de passageiros no Município de Paraíba do Sul, vem sistematicamente faltando com seu dever de prestar um serviço público adequado, previsto no supracitado artigo 175, parágrafo único, inciso IV da Constituição, ferindo diretamente o princípio constitucional da eficiência do serviço público.

Carvalho Filho assevera, a este respeito, que

A Constituição Federal, referindo-se ao regime das empresas concessionárias e permissionárias, deixou registrado que tais particulares colaboradores, a par dos direitos a que farão jus, **têm o dever de manter adequado o serviço que executarem, exigindo-lhes, portanto, observância ao princípio da eficiência** (art. 175, parágrafo único, IV) (CARVALHO FILHO. José dos Santos. 22ª Edição, págs. 322/323) [grifos nossos].

É preciso salientar que a prestação de serviço pela concessionária precisa, necessariamente, ser adequada e eficaz, **porque as privatizações, as permissões e as concessões ocorrem justamente para (em tese) melhorar o serviço prestado ao usuário**. Tais medidas não existem tão somente para captação de recursos financeiros pelo setor privado, mas visam a prestação de um serviço mais ágil e, nesta medida, mais eficiente, já que as concessionárias não estão, por exemplo, adstritas aos procedimentos licitatórios impostos à Administração Pública.

A qualidade do serviço prestado aos usuários é, ao mesmo tempo, um dever da concessionária e um direito dos usuários. É dever da concessionária porque esta deve prestar um serviço adequado, obedecendo aos ditames fixados pela lei e pelo contrato estabelecido com o poder público no interesse da coletividade. E é direito do usuário porque o Estado tem a obrigação de defender o consumidor (usuário final do serviço público) contra qualquer abuso ou violação aos seus direitos.



A Lei nº. 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, determina que o serviço de concessão seja adequado e atual, nos moldes do seu artigo 6º, §§ 1º e 2º:

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.

§2º - A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

Diante de tais balizas, não há dúvidas quanto à inadequação do serviço de transporte público disponível em Paraíba do Sul. Conforme constatado diversas vezes pelos agentes do GAP e ressaltado pelo ente municipal concedente em diversos momentos, **os parâmetros atuais do serviço prestado pela Viação Moura obviamente não correspondem a um serviço moderno, seguro e contínuo, conforme preceitua o ordenamento jurídico**.

Através de diversas diligências realizadas ao longo de quase 7 (sete) anos de investigação, foi possível detectar os problemas constantes relatados pelos usuários e confirmado *in loco* pelos agentes do GAP. **As falhas na prestação do serviço vão desde o descumprimento dos horários estabelecidos até a constatação de elevadores de acessibilidade inoperantes e pneus sem qualquer condição de trafegabilidade segura**.

Some-se a isso as diversas ouvidorias e notícias de fato recebidas por este Órgão de Execução ao longo da tramitação do Inquérito Civil n.º 95/2017. Note-se que há até mesmo um ofício do Colégio Estadual Monsenhor Franciso diretamente ao Ministério Público (MPRJ n.º 2019.00838211), informando que "(...) a prestação de serviço de transporte realizado pela Viação Moura aos alunos desta unidade escolar não é satisfatória. Os alunos dos bairros Liberdade/Santa Josefa chegam atrasados para o início das aulas, halebando que existe um horário saindo do bairro às 5h40 e o próximo apenas às 7h. Caso semelhante ao bairro Alto Limoeiro (...)".



Como seria possível caracterizar tal serviço como eficiente? Quem dirá como moderno, seguro e contínuo?

Frise-se, ainda, a prescrição do artigo 31, incisos I, IV, VIII da Lei n.º 8.987/95:

Art. 31. Incumbe à concessionária:

I - prestar serviço adequado, na forma prevista nesta Lei, nas normas técnicas aplicáveis e no contrato;

(...)

IV - cumprir e fazer cumprir as normas do serviço e as cláusulas contratuais da concessão;

(...)

VIII - captar, aplicar e gerir os recursos financeiros necessários à prestação do serviço.

É dizer, incumbe à concessionária captar e aplicar os recursos financeiros necessários à prestação do serviço e, assim sendo, depreende-se que ao disciplinar tal matéria a legislação pátria tem por finalidade a imposição da prestação de um serviço adequado. **Assumindo a responsabilidade de gerir os negócios em questão, a concessionária deve fazê-lo de modo a atender a necessidade dos usuários e não apenas visar o lucro da pessoa jurídica privada, exatamente porque trata-se de um serviço eminentemente público.**

No mesmo sentido caminha a **Lei n.º 9.074/95**, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Em seu artigo 25, §§1º e 2º, a normativa dispõe:

Art. 25. As prorrogações de prazo, de que trata esta Lei, somente terão eficácia com assinatura de contratos de concessão que contenham cláusula de renúncia a eventuais direitos preexistentes que contrariem a Lei no 8.987, de 1995.

§1º - Os contratos de concessão e permissão conterão, além do estabelecido na legislação em vigor, cláusulas relativas a requisitos mínimos de desempenho técnico do concessionário ou permissionário, bem assim, sua aferição pela fiscalização através de índices apropriados.

§2º - No contrato de concessão ou permissão, as cláusulas relativas à qualidade técnica, referidas no parágrafo anterior, serão vinculadas a penalidades progressivas, que guardarão proporcionalidade com o prejuízo efetivo ou potencial causado ao mercado.

Há, ainda, as premissas da **Política Nacional de Mobilidade Urbana**, estabelecida pela Lei n.º 12.587/2012, e do **Estatuto da Cidade** (Lei n.º 10.257/2001) cujas prescrições vêm sendo, de igual maneira, violadas dia após dia pela Viação Moura no exercício da concessão do serviço público de transporte coletivo de passageiros.



f. Das violações à Lei n.º 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e n.º 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana)

A Lei n.º 10.257/2001, também conhecida como “Estatuto da Cidade”, foi promulgada a fim de regulamentar o capítulo "Política urbana" da Constituição Federal, erigindo e reforçando princípios básicos como o planejamento participativo, a função social da propriedade e adequação na prestação do serviço público urbano.

O Estatuto criou uma série de instrumentos e balizas legais direcionadas à **busca pelo desenvolvimento social urbano sem abrir da adequada prestação de serviços públicos e oferta de condições de vida digna na cidade para toda a sua população**.

É neste sentido que o artigo 2º da referida legislação estabelece as diretrizes gerais para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, **garantindo o direito ao transporte público e demais serviços públicos em condições adequadas** aos interesses e necessidades da população e às características locais. *In verbis:*

Art. 2º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

(...)

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

Anos mais tarde, reforçando o arcabouço legal já existente, foi promulgada a Lei n.º 12.587/2012, que **institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana**, em atendimento à determinação constitucional que a União institua as diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive transportes, além de tratar de questões da política urbana estabelecida pelo Estatuto da Cidade. Note-se:

Art. 5º A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios:

(...)

III - equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo;



IV - eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano;

Art. 8º A política tarifária do serviço de transporte público coletivo é orientada pelas seguintes diretrizes:

I - promoção da equidade no acesso aos serviços;

II - melhoria da eficiência e da eficácia na prestação dos serviços;

É indiscutível, portanto, a relevância em se buscar a máxima qualidade na prestação do serviço público de transporte coletivo de passageiros, **não apenas porque é a contrapartida mínima adequada ao grande lucro que a exploração do serviço gera para a empresa concessionária** – que, se assim não fosse, não permaneceria no mercado por mera benevolência –, **mas porque esta é a previsão legal a respeito da qual não se pode aceitar o descumprimento.**

Neste sentido, a lei determina aos municípios a tarefa de planejar e executar a política de mobilidade urbana, mas **estabelece de forma clara e direta a possibilidade de realização de suas diretrizes a partir da concessão do serviço, com o devido procedimento licitatório.** O planejamento urbano, já estabelecido como diretriz pelo Estatuto da Cidade, é instrumento fundamental necessário para o crescimento sustentável das cidades brasileiras e, assim sendo, **sobre ele devem recair regulamentação adequada e fiscalização efetiva.**

Não por outra razão a Política Nacional de Mobilidade Urbana elenca diretrizes adicionais a serem observadas nos processos de licitação, como: fixação de metas de qualidade e desempenho, incentivos e penalidades aplicáveis, riscos econômicos e financeiros, condições e meios de controle pelo concedente e fontes de receita extratarifárias:

Art. 10. A contratação dos serviços de transporte público coletivo será precedida de licitação e deverá observar as seguintes diretrizes:

I - fixação de metas de qualidade e desempenho a serem atingidas e seus instrumentos de controle e avaliação;

II - definição dos incentivos e das penalidades aplicáveis vinculadas à consecução ou não das metas;

III - alocação dos riscos econômicos e financeiros entre os contratados e o poder concedente;

IV - estabelecimento das condições e meios para a prestação de informações operacionais, contábeis e financeiras ao poder concedente; e



V - identificação de eventuais fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, bem como da parcela destinada à modicidade tarifária.

Parágrafo único. Qualquer subsídio tarifário ao custeio da operação do transporte público coletivo deverá ser definido em contrato, com base em critérios transparentes e objetivos de produtividade e eficiência, especificando, minimamente, o objetivo, a fonte, a periodicidade e o beneficiário, conforme o estabelecido nos arts. 8º e 9º desta Lei.

A Lei dedica, ainda, **um artigo completo para descrever direitos essenciais dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, como receber o serviço de forma adequada ou ter um ambiente seguro e acessível** – tudo aquilo que não se identifica no serviço prestado à população de Paraíba do Sul.

Art. 14. São direitos dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, sem prejuízo dos previstos nas Leis nºs 8.078, de 11 de setembro de 1990, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995:

I - receber o **serviço adequado**, nos termos do art. 6º da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;

II - participar do planejamento, da fiscalização e da avaliação da política local de mobilidade urbana;

III - **ser informado** nos pontos de embarque e desembarque de passageiros, de forma gratuita e acessível, sobre itinerários, horários, tarifas dos serviços e modos de interação com outros modais; e

IV - **ter ambiente seguro e acessível para a utilização do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana**, conforme as Leis nºs 10.048, de 8 de novembro de 2000, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000.

Parágrafo único. Os usuários dos serviços terão o direito de ser informados, em linguagem acessível e de fácil compreensão, sobre:

I - seus direitos e responsabilidades;

II - os direitos e obrigações dos operadores dos serviços; e

III - os padrões preestabelecidos de qualidade e quantidade dos serviços ofertados, bem como os meios para reclamações e respectivos prazos de resposta.

Assim como se percebe sem qualquer dificuldade os diversos elementos de inadequação do serviço prestado pela empresa concessionária, é igualmente indiscutível a necessidade de atuação do Ministério Público, exercendo sua atribuição constitucional para tutela coletiva dos direitos dos consumidores, em busca da adequação do serviço prestado à legislação vigente. Contudo, para além de medidas estruturantes



imprescindíveis, **impõe-se o sancionamento coletivo da concessionária, inclusive a fim de perseguir o caráter pedagógico da medida**, em favor da coletividade local.

g. Do dano moral coletivo

No presente caso o dano moral coletivo é manifesto, sensível a todos. Afinal, **a concessionária demandada**, responsável por garantir a prestação adequada e eficiente do serviço público de transporte coletivo, **vem perseverando há anos, desde a concessão do serviço, em sua conduta de violação sistêmica ao Código de Defesa do Consumidor, às legislações que regem o regime de concessão do qual se beneficia e à própria Constituição Federal**, o que reflete na prestação absolutamente inadequada do serviço público em questão.

O dano moral aqui destacado é experimentado pela inequívoca lesão ao conjunto de direitos e deveres pertencentes à coletividade, notadamente a partir das violações a direitos básicos da população dos Municípios de Paraíba do Sul no que diz respeito ao acesso a um serviço eficiente de transporte coletivo. O art. 5º da Constituição Federal, em seus incisos V e X, assegura a **indenização por dano moral**, sem fazer nenhum tipo de limitação ao dano causado, se individual ou coletivo.³

O mesmo art. 5º, em seu inciso XXXV, garante o acesso à justiça, que vem a ser, na visão de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, o direito à gratuidade de justiça (primeira onda), à **tutela coletiva** (segunda onda) e aos meios processuais adequados (terceira onda).⁴ **A proteção jurisdicional (tutela) coletiva tem fundamento constitucional: trata-se de proteção do interesse da coletividade, o futuro da Justiça**. Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. lecionam:

Poderíamos também identificar aqui um subprincípio do acesso à justiça denominando-o de princípio da máxima efetividade, do acesso eficaz à justiça ou à ordem jurídica justa. Isto porque o acesso à justiça só pode ser satisfatório na fórmula clássica de Chiovenda, ou seja, no entregar ao autor tudo aquilo e exatamente aquilo a que tenha direito (se tiver direito de obter).⁵

³ “Com a promulgação da Constituição de 1988, selou-se definitivamente qualquer dúvida a respeito da reparabilidade do dano extrapatrimonial.” José Rubens Morato Leite, em *Dano extrapatrimonial ou moral ambiental e sua perspectiva no direito brasileiro*.

⁴ Acesso à justiça, tradução de Ellen Gracie Northfleet, Sergio Antonio Fabris ed., 1998.

⁵ **Curso de Direito Processual Civil** – Processo Coletivo, vol. 4, ed. Jus Podvm, 2008, pág. 115.



A tutela do dano coletivo, ainda que moral, **via Ação Civil Pública** é defendida também por Susana Henriques da Costa:

Assim, desde que seja alegado atentado aos interesses protegidos pela lei, viável será a propositura, bem como o pedido de quaisquer das tutelas jurisdicionais (cognitivas, executivas e cautelares) previstas no ordenamento para a sua proteção.⁶

No mesmo sentido Gisele Góes:

E, por fim, o dano moral coletivo é aquele que envolve uma condenação genérica da pessoa física ou jurídica que causou o dano, tendo em vista o abalo de toda uma coletividade, perante o bem jurídico lesado.

Desse modo, o bem jurídico ofendido é de tamanha importância para a sociedade que não poderia a instituição Ministério Público ficar inerte pela presença do fato gerador. (...)

Com efeito, o dano moral coletivo é uma forma de se buscar um bálsamo para a sociedade que foi afetada na sua integridade, em função da gravidade do ato e da natureza do bem corrompido e também como forma de inibir a ação recidiva.

Quando os fatos demonstrados numa ação civil pública espelharem a violação de vários dispositivos legais e constitucionais que tutela direitos de subsistência humana de espectro físico, psicológico e social, é inquestionável o cabimento do pedido de dano moral coletivo, porque ofende frontalmente um vetor básico do Estado Democrático de Direito brasileiro exposto na CF/88, em seu art. 1º, inciso III, que é o fundamento da dignidade da pessoa humana.⁷

O **Superior Tribunal de Justiça**, de igual maneira, tem admitido o dano moral coletivo:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 17, §§ 8º E 9º. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DECISÃO VESTIBULAR PARA PROCESSAMENTO DA DEMANDA. COGNIÇÃO SUMÁRIA. BROCARDO IN DUBIO PRO SOCIETATE. AUSENTE A OFENSA AO ART. 535 DO CPC. CABIMENTO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO MORAL COLETIVO. FUNDAMENTAÇÃO ADEQUADA. ELEMENTO SUBJETIVO E NEXO DE CAUSALIDADE SUFICIENTEMENTE BEM NARRADOS. AUSÊNCIA DE INÉPCIA. JUSTA CAUSA. REVOLVIMENTO DE MATÉRIA FÁTICA. DECISÕES DA SEGUNDA TURMA EM CASOS IDÊNTICOS. INTRODUÇÃO 1. Trata-se, originariamente, de Ação Civil Pública por improbidade administrativa movida contra os então Prefeito, Secretários de Obras e das Culturas do Rio de Janeiro, Diretor Presidente, Diretor de Administração e Finanças da Riourbe e quatro pessoas jurídicas. A inicial questiona concepção e realização da obra denominada Cidade das Artes/da Música no Rio de Janeiro, para a qual já haviam sido destinados mais de R\$ 490 milhões (em 2009). (...)

⁶ A Tutela do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa por Meio da Ação Civil Pública e da Ação de Improbidade Administrativa, obra coletiva: **Processo Civil Coletivo**, ed. Quartier Latin, 2005, pág. 575.

⁷ O Pedido de Dano Moral Coletivo na Ação Civil Pública do Ministério Público, em obra coletiva: **Processo Civil Coletivo**, ed. Quartier Latin, 2005, pág. 474.



5. O recebimento da demanda não depende de extensa argumentação. *In casu*, o julgador originário foi além e dedicou tratamento suficiente ao recebimento da demanda, fato que apenas reforça a existência de indícios de ato ímprobo, que, a despeito de não conduzirem inexoravelmente a uma condenação, merecem ser investigados. DA INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO ART. 535 DO CPC 6. Sobre a via utilizada, o acórdão afirma que "a via eleita poderá trazer a coletividade o resultado pretendido, estando preenchido o binômio interesse- adequação e interesse-utilidade, o que reforça a ideia de proteção ao interesse público existente na presente ação" (fl. 2287, e-STJ). **Mais adiante continua: "a ratio legis engloba o dano moral coletivo, sendo inegável a possibilidade de o Ministério Público persegui-lo em sede de ação civil pública referente a prática de ato de improbidade administrativa pelas partes envolvidas no processo" (fl.2288/STJ); "não há que se falar em impossibilidade de pleitear o dano moral coletivo em sede de ação civil pública por ato ímprobo. Pelo contrário, a via eleita foi acertadamente escolhida pelo Parquet que irá buscar todos os fins que a lei lhe permite para ressarcir o erário, até porque a ação coletiva busca a reparação integral do dano, inclusive o moral" (fl. 2317, e-STJ). (grifos nossos) (...)**

11. Apesar de afirmar que não foi questionada, no agravo manejado, a veiculação de pedidos de dano moral coletivo, basta uma simples leitura da peça de interposição para verificar argumentação nesse sentido (fls. 11, 17, 18 e 19 da petição de interposição do recurso). 12. A questão suscitada guarda relação com a alegação de *error in iudicando*, em contrariedade a precedentes do STJ no sentido de que **há interesse de agir (adequação) no ajuizamento de Ação Civil Pública pelo Parquet para a obtenção de indenização por danos morais coletivos, sem mais divagações sobre o destinatário da reparação (grifos nossos)** (AgRg no REsp 1003126/PB, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 10/5/2011). Cito acórdão relatado pelo eminente Ministro Castro Meira, no qual se afirma que **"não há vedação legal ao entendimento de que cabem danos morais em ações que discutam improbidade administrativa seja pela frustração trazida pelo ato ímprobo na comunidade, seja pelo desprestígio efetivo causado à entidade pública que dificulte a ação estatal" (grifos nossos)** (REsp 960.926/MG, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 1/4/2008). (REsp 1666454/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/06/2017, DJe 30/06/2017)

No campo dos direitos difusos, a reparabilidade do dano moral se vê expressamente admitida pelo artigo 1º, da Lei da Ação Civil Pública, com a redação dada pela Lei n.º 8.884/94. Vale citar a lição de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, em sua festejada obra: *"Improbidade Administrativa"*, 4ª ed, Ed. Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2008, p. 668 e 689:

(...) se o indivíduo pode ser vítima de dano moral, não há porque não possa sê-lo a coletividade. Assim, pode-se afirmar que o dano moral coletivo é a injusta lesão da esfera moral de uma dada comunidade, ou seja, é a violação antijurídica de um determinado círculo de valores coletivos. Quando se fala em dano moral coletivo, está-se fazendo menção de fato de que o patrimônio valorativo de uma certa comunidade (maior ou menor), idealmente



considerado, foi agredido de maneira absolutamente injustificável do ponto de vista jurídico: quer isso dizer, em última instância, que se feriu a própria cultura, em seu aspecto imaterial.

*Temos como incontestável, deste modo, não só em razão dos sólidos fundamentos jurisprudenciais e doutrinários acima referidos, como também, e, **sobretudo, em razão da expressa previsão legal**, a possibilidade de formulação de pedido indenizatório de tal natureza, sozinho ou cumulado ao ressarcimento de danos materiais, se existentes, conclusão que se vê confirmada se considerarmos que o conceito de “patrimônio público” não se confunde com o de “erário”. Também pela própria Lei de Improbidade, cujo art. 12, ao aludir “ressarcimento integral do dano”, não distingue entre dano material ou moral”.*

Dessa maneira, **vê-se premente a necessidade de condenar a empresa demandada a compensar o dano moral provocado a toda coletividade**, por manifesta afronta à comunidade de Paraíba do Sul.

Ao descentralizar o serviço, além de transferir a execução deste a outra entidade, **a Administração Pública transfere conjuntamente o ônus da responsabilidade objetiva pela prestação adequada do serviço**, tal como previsto no artigo 37, § 6º da Constituição Federal:

Artigo 37, Constituição Federal.

§6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços público responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Assumindo a concessionária o ônus da responsabilidade, é pacífico seu envolvimento com a teoria dos riscos. Como ensina a citada teoria, **todo e qualquer ente que se propõe a desenvolver determinada atividade, arca, necessariamente, com a obrigação de responder pelos eventuais danos ocorridos**. A este entendimento coaduna-se a previsão do artigo 25 da Lei 8.987/95:

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 atenuar essa responsabilização.

Ademais, é louvável que a concessionária assuma este encargo, pois **como ensina Sergio Cavalieri Filho: “(...) quem tem o bônus deve suportar o ônus**. Aquele que participa da Administração Pública, que presta serviços públicos, usufruindo os benefícios dessa atividade, deve suportar os seus riscos, deve responder em igualdade de condição com o Estado em nome de quem atua.” (Filho, Sergio Cavalieri. *Programa de Responsabilidade Civil*. 2.ed. p.172).



O entendimento atual do Superior Tribunal de Justiça, é, inclusive, pelo reconhecimento do dano moral coletivo *in re ipsa*. Ou seja, com a constatação de violação à norma jurídica, nasce a obrigação de reparar o dano à sociedade. Neste sentido:

“O dano moral coletivo é aferível *in re ipsa*, ou seja, sua configuração decorre da mera constatação da prática de conduta ilícita que, de maneira injusta e intolerável, viole direitos de conteúdo extrapatrimonial da coletividade, revelando-se despicienda a demonstração de prejuízos concretos ou de efetivo abalo moral.” (REsp 1.517.973)

“Tem-se entendido no STJ, predominantemente, que, para a verificação do dano moral coletivo ambiental, é desnecessária a demonstração de que a coletividade sinta a dor, a repulsa, a indignação, tal qual fosse um indivíduo isolado, pois o dano ao meio ambiente, por ser bem público, gera repercussão geral, impondo conscientização coletiva à sua reparação, a fim de resguardar o direito das futuras gerações a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.” (REsp 1.989.778)

De acordo com o resultado do CENSO 2022, produzido pelo IBGE, o Município de Paraíba do Sul abriga 42.063 pessoas, de modo que, considerando o exposto e o caso concreto, bem como o porte econômico da concessionária demandada, entende-se como razoável o pagamento não inferior a R\$ 420.630,00 (quatrocentos e vinte mil, seiscentos e trinta reais), a título de danos morais coletivos suportados pela população sul-paraibana, nos moldes prescritos pelo artigo 13 da Lei n.º 7.347/85 e Decreto n.º 1.306/1994.

IV. DA TUTELA ANTECIPADA DE URGÊNCIA

O instituto jurídico da Tutela de Urgência tem o objetivo de garantir a efetivação de um direito toda vez que **sua existência seja provável e que a demora no curso do processo possa acarretar severos prejuízos, interferindo inclusive no próprio resultado útil do processo judicial.** Trata-se, aqui, de Tutela de Urgência Antecipada, vez que se pretende, desde já, a obtenção do que se busca como resultado da presente demanda.

Nessa linha, prescreve o artigo 11 da Lei n.º 7.347/85, que **“na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da**



atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor”.

O Código de Defesa do Consumidor toma o mesmo caminho ao determinar, em seu artigo 84, que “na ação que tenha por objeto o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento”.

Antes de tudo, é preciso estabelecer que a concessão do pedido em sede de tutela de urgência pressupõe, genericamente, a demonstração da probabilidade de existência do direito (*fumus boni iuris*) e, juntamente a isso, a demonstração do perigo de dano, de ato ilícito ou, como mencionado acima, do comprometimento da utilidade do resultado final que a demora do processo representa (*periculum in mora*), como é possível depreender do Art. 300 do Código de Processo Civil:

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

Em relação ao *fumus boni iuris* é preciso avaliar se há elementos que evidenciem a probabilidade de que o alegado realmente tenha acontecido. Para tal, a doutrina nacional sugere dois meios de aferição:

Inicialmente é necessária a **verossimilhança fática**, com a constatação de que há um considerável grau de plausibilidade em trono da narrativa dos fatos trazida pelo autor. É preciso que se visualize, nessa narrativa, uma verdade provável sobre os fatos, independentemente da produção de prova. Junto a isso, deve haver uma **plausibilidade jurídica**, com a verificação de que é provável a subsunção dos fatos à norma invocada, conduzindo aos efeitos pretendidos.⁸

No presente caso, tal requisito resta cumprido quando se analisa o inteiro teor das investigações anexas a esta exordial, carreada no bojo do **Inquérito Civil n.º 95/2017, seus apensos e anexos, comprovando que a Viação Moura tem plena consciência de todas as falhas e ilicitudes presentes no serviço por ela prestado** – inclusive porque são questões rotineiramente levadas ao seu conhecimento, quer seja pela população, pelo poder concedente ou mesmo por este Órgão de Execução.

⁸ DIDIER JR. Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. – **Curso de Direito Processual**: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada, processo estrutural e tutela provisória. v. 2. - 15. ed. – Salvador: Ed. Jus Podivm, 2020. p. 729.



Por sua vez, o *periculum in mora* pressupõe a existência de elementos que evidenciem o perigo que a demora no oferecimento da prestação jurisdicional representa para a efetividade da jurisdição e para a eficaz realização do direito, ou seja, acarretando dano ou risco ao resultado útil do processo.

Importante registrar que o que justifica a tutela provisória de urgência é aquele perigo de dano: **i)** concreto (certo); **ii)** atual, que está na iminência de ocorrer, ou esteja acontecendo; e, enfim, **iii)** grave, que seja de grande ou média intensidade e tenha aptidão para prejudicar ou impedir a fruição do direito.

No presente caso **o dano que se busca sanar é concreto**, como se percebe de toda a documentação angariada ao longo das investigações; **é atual**, já que a Viação Moura, mesmo após quase cinco anos de concessão do serviço público, vem demonstrando rotineiramente sua inadequação às diversas normas de regência; e **é grave**, tendo em vista a natureza inequivocamente essencial do serviço público de transporte coletivo de passageiros, indispensável à vida digna, sob diversos aspectos, nos duas atuais.

Não menos importante é a previsão autorizativa do artigo 12 da Lei n.º 7.347/85 ao asseverar que, no âmbito da Ação Civil Pública, **“poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo”**.

Sobre a tutela provisória a doutrina aponta que:

Se o fato constitutivo é incontroverso não há racionalidade em obrigar o autor a esperar o tempo necessário à produção de provas dos fatos impeditivos, modificativos ou extintivos, uma vez que o autor já se desincumbiu do ônus da prova e a demora inerente à prova dos fatos, cuja prova incumbe ao réu, certamente o beneficia.⁹

Para **garantir a efetividade das decisões judiciais o legislador previu ainda a possibilidade de aplicação de multas por descumprimento**, a partir do poder geral de cautela erigido pelo artigo 536 do CPC, as astreintes. Vejamos:

"ASTREINTES". POSSIBILIDADE. PRAZO PARA CUMPRIMENTO ADEQUADO. MERA IMPUGNAÇÃO GENÉRICA. VALOR DA MULTA DIÁRIA FIXADO CORRETAMENTE. SENTENÇA MANTIDA. 1. É descabida a dilação do prazo de cumprimento para os pretendidos 6 meses, porquanto a alegação genérica de exiguidade do prazo não constitui fundamento jurídico suficiente à sua alteração, mostrando-se razoável o prazo de 30 dias. Eventual impossibilidade poderá ser demonstrada in concreto até mesmo quando da execução da

⁹ MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela de Urgência e Tutela da Evidência**. Editora RT, 2017. p. 284.



multa, mediante comprovação da realização pelo requerido, em tempo razoável, de todos os atos que lhe compitam. 2. A decisão que arbitra as astreintes não faz coisa julgada material, pois ao magistrado é facultado impor essa coerção, de ofício ou a requerimento da parte, cabendo a ele, da mesma forma, a sua revogação nos casos em que a multa se tornar desnecessária. De qualquer modo, o valor fixado para a multa de R\$ 500,00 por dia de descumprimento não se revela desproporcional, sobretudo diante da notícia de que a obrigação vem sendo descumprida há aproximadamente 13 anos, já que o termo de liberação de hipoteca teria sido entregue ao apelante em 2003. 3. Recurso improvido. (TJ-SP - APL: 40058044520138260576 SP, Relator: Artur Marques, Data de Julgamento: 24/04/2017, 35ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 24/04/2017).”

PROCESSUAL CIVIL. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA. FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. PROTEÇÃO DOS VULNERÁVEIS E HIPERVULNERÁVEIS.** ESTADO DEMOCRÁTICO E SOCIAL DE DIREITO. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ. ALEGAÇÃO GENÉRICA. SÚMULA 284/STF. SUPREMACIA DO CDC (LEI 8.078/1990) SOBRE NORMAS REGULATÓRIAS EDITADAS PELAS AGÊNCIAS. ARTS. 6º, VII E X, E 22 DO CDC. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRINCÍPIO DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO. ART. 6, CAPUT, DA LEI 8.987/1995. **1. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro contra Ampla Energia e Serviço S/A., em razão de frequentes interrupções no fornecimento de energia elétrica na cidade de Niterói/RJ. O Tribunal de origem, após minucioso exame dos elementos fáticos contidos nos autos, consignou (fl. 1.046, e-STJ): "Ademais, diante das provas colhidas no inquérito civil, constata-se que os consumidores locais não contam com o acolhimento diligente de suas reclamações por parte da ré, que tem a obrigação contratual e legal de cumprir as normas que regem a relação jurídica do serviço que presta. Dessa forma, as constantes falhas de fornecimento de energia elétrica comprovam que a demandada não está desempenhando adequadamente as premissas legais, embora esteja desfrutando do proveito econômico, devendo prosperar o pleito de proceder aos devidos reparos para restabelecimento do serviço de energia elétrica, no prazo indicado na sentença".** 2. Nesse contexto, a alteração das conclusões adotadas pela Corte a quo, tal como colocada a questão nas razões recursais, demanda novo e completo (re)exame do acervo fático-probatório dos autos, providência vedada em Recurso Especial, conforme o óbice previsto na Súmula 7/STJ. Por outro lado, incide a Súmula 284/STF quanto à suscitada violação do art. 7º do CDC; dos arts. 1º, 6º, § 3º, II, 29 e 31 da Lei 8.987/1995; dos arts. 2º e 3º, I e IV, da Lei 9.427/1996; e dos arts. 2º, 3º, IV e V, 4º, IV, VII e XV, e 16, I e II, do Anexo I do Decreto Federal 2.335/1997. 3. Todavia, mesmo que o Recurso Especial pudesse ser conhecido (e não há qualquer possibilidade para tanto), o acórdão recorrido está alinhado à legislação de proteção do consumidor e à jurisprudência do STJ. **4. Como se sabe, todos os contratos de concessão de serviço público, assim como as normas administrativas editadas pelas Agências Reguladoras, subordinam-se ao princípio da legalidade e ao regime jurídico do Código de Defesa do**



Consumidor, estatuto maior de controle de abusos praticados no mercado de consumo. Descabe fazer uso da chamada discricionariedade técnica para, pela porta dos fundos - por meio de artifícios incompatíveis com o legal, o razoável, o justo, a boa-fé, a dignidade humana -, negar direitos e obrigações estabelecidos na ordem jurídica com o desiderato de proteção dos vulneráveis e hipervulneráveis. Logo, sempre que necessário, o Judiciário não só pode, como deve, intervir preventiva, reparatória e repressivamente, de modo a assegurar a inteireza dos direitos dos consumidores e de outros sujeitos débeis, prerrogativa essa perfeitamente compatível com o princípio da separação dos poderes. 5. A autoridade e a legitimidade das Agências Reguladoras e de órgãos públicos similares se fortalecem quando sua ação regulatória, fiscalizatória e técnica segue os mandamentos constitucionais e legais vigentes, não quando deles se afasta, ou quando transforma em pantomima os valores superiores da ordem jurídica em vigor. Do contrário, teríamos a multiplicação, em plena República, de "pequenos imperadores incontidos" ou "senhores de guetos administrativos de injuricidade", sem voto e sem jurisdição, mas com voz e poderes imensos, capazes de enfraquecer, inviabilizar ou derrubar vitais conquistas sociais legisladas, inclusive aquelas reconhecidas por precedentes dos Tribunais. 6. Agravo Interno não provido. (AgInt no AREsp n. 2.018.450/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 10/10/2022, DJe de 4/11/2022.)

Desta forma, considerando-se que os principais pontos de irregularidades identificados são **a)** falta de manutenção e conservação dos veículos, **b)** constante descumprimento dos horários e **c)** motoristas que não atendem às sinalizações da população e não observam as prioridades estabelecidas por lei, **requer o Ministério Público o deferimento da medida de urgência em apreço, para determinar à Viação Moura Transportes LTDA, em caráter liminar e sob pena de multa diária por descumprimento não inferior a R\$10.000,00 (dez mil reais) que, no prazo de 30 (trinta) dias:**

- a) **Realize e apresente um relatório atualizado, completo e detalhado de avaliação de toda a frota de ônibus da empresa, a fim de verificar e atestar o estado de manutenção dos veículos** (condição interna e mecânica) e sua condição de prestar um serviço adequado à população. O relatório deve ser detalhado, com fotos e pormenorização de cada etapa realizada e item vistoriado.
- b) **Adote todas as medidas necessárias à instalação de câmeras de vídeo em todos os veículos da frota a fim de possibilitar que o poder concedente e todos os órgãos com atribuição tenham condições de efetivar a fiscalização** quanto ao cumprimento das



normas legais pelos motoristas, cobradores e demais funcionários relacionados à prestação do serviço ofertado pela empresa.

c) **Apresente e inicie a execução de um cronograma, com prazo de consecução total em até 90 (noventa) dias**, para submeter todos os motoristas da empresa a curso de capacitação/reciclagem quanto às normas técnicas, comportamentais e regulamentares pertinentes à adequada prestação do serviço de transporte público coletivo de passageiros

E que, no prazo de 60 (sessenta dias),

d) **Realize integralmente todos os reparos e substituições necessárias identificadas no relatório a ser apresentado por força da liminar**, de modo a comprovar as plenas condições dos veículos para compor, com adequação e segurança, o serviço prestado pela empresa.

V. DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto na presente peça inaugural, o Ministério Público vem a V. Ex.^a, através da 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Três Rios – RJ, REQUERER:

1 – Desde logo, em caráter liminar, **seja deferida a tutela antecipada de urgência elaborada pelo Ministério Público para determinar Viação Moura Transportes LTDA, em caráter liminar e sob pena de multa diária por descumprimento não inferior a R\$10.000,00 (dez mil reais) que, no prazo de 30 (trinta) dias:**

a) **Realize e apresente um relatório atualizado, completo e detalhado de avaliação de toda a frota de ônibus da empresa, a fim de verificar e atestar o estado de manutenção dos veículos** (condição interna e mecânica) e sua condição de prestar um serviço adequado à população. O relatório deve ser detalhado, com fotos e pormenorização de cada etapa realizada e item vistoriado.

b) **Adote todas as medidas necessárias à instalação de câmeras de vídeo em todos os veículos da frota a fim de possibilitar que o poder concedente e todos os órgãos com atribuição tenham condições de efetivar a fiscalização** quanto ao cumprimento das normas legais pelos motoristas, cobradores e demais funcionários relacionados à prestação do serviço ofertado pela empresa.



c) **Apresente e inicie a execução de um cronograma, com prazo de consecução total em até 90 (noventa) dias**, para submeter todos os motoristas da empresa a curso de capacitação/reciclagem quanto às normas técnicas, comportamentais e regulamentares pertinentes à adequada prestação do serviço de transporte público coletivo de passageiros

E que, no prazo de 60 (sessenta dias),

d) **Realize integralmente todos os reparos e substituições necessárias identificadas no relatório a ser apresentado por força da liminar**, de modo a comprovar as plenas condições dos veículos para compor, com adequação e segurança, o serviço prestado pela empresa.

2 – A **notificação da ilustre Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, bem como a publicação de editais** dando a mais ampla publicidade possível a presente demanda, para que seja possibilitada a participação democrática no processo através do contraditório participativo, devendo o juiz, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada (*amici curiae*), com a representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias da publicação dos editais;

3 – A **citação da Concessionária Ré** para apresentar sua contestação no prazo legal, sob pena de revelia;

4 – No mérito, **seja julgada inteiramente procedente a presente Ação Civil Pública, para confirmar os termos da tutela antecipada de urgência e condenar a Viação Moura Transportes LTDA** a manter todas as medidas implementadas por força da decisão liminar e implementar permanentemente e sob constante aprimoramento, todas as medidas necessárias à prestação adequada e eficaz do serviço de transporte público coletivo no Município de Paraíba do Sul, nos termos das normativas vigentes;

5 - Seja a Ré condenada ao **pagamento não inferior a R\$ 420.630,00 (quatrocentos e vinte mil, seiscentos e trinta reais)**, a título de danos morais coletivos suportados pela população sul-paraibana, nos moldes prescritos pelo artigo 13 da Lei n.º 7.347/85 e Decreto n.º 1.306/1994;



6 – Seja a Ré condenada ao **pagamento de honorários sucumbenciais** no importe de 10% do valor atribuído à causa, que devem ser convertidos ao Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria-Geral de Justiça, nos termos da Resolução PGJ/RJ n.º 671/95.

7 – A **notificação do Município de Paraíba do Sul** para que tome ciência da presente ação civil pública e manifeste interesse em integrar a relação processual e especificamente sobre o serviço prestado pela concessionária em seu território.

A fim de comprovar os fatos aqui narrados **junta-se, desde já, anexa a esta petição inicial, a íntegra do Inquérito Civil n.º 95/2017, seus apensos e anexos**, bem como pugna o *Parquet* pela **produção de todas as provas admitidas em direito**, pertinentes ao deslinde do feito.

Em cumprimento ao artigo 291 do Código de Processo Civil, **atribui-se à causa o valor de R\$ 420.630,00** (quatrocentos e vinte mil, seiscentos e trinta reais), consubstanciado no valor correspondente ao dano moral coletivo pleiteado na presente ação civil pública.

Restará demonstrado ao término da presente ação civil pública, que a conduta da Viação Moura viola o art. 175, parágrafo único, inc. IV da CRFB, os arts. 4º caput e inc. III, art. 6º, inc. X, art. 22, parágrafo único e 39, inc. VIII da Lei n.º. 8.078/90, art. 6º, §§1º e 2º da Lei n.º 8.987/95 e art. 2º, inc. I e II da Lei n.º 10.257/2001, arts. 5º, inc. III e IV, art. 8º, inc. I e II e art. 14, inc. I e IV, da Lei n.º 12.587/2012, registrando-se, desde logo, o pré-questionamento da matéria para fins de eventual recurso Constitucional.

Finalmente, ressalta-se a **impossibilidade, por ora**, de designação de audiência de conciliação e mediação, vez que a concessionária desperdiçou, ao longo de vários anos de concessão do serviço, inúmeras oportunidades para a resolução extrajudicial das práticas irregularidades tratadas, mesmo diante das intermináveis provocações do Ministério Público.

Requer, ainda, que as intimações sejam realizadas através da 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo de Três Rios – RJ, órgão com atribuição para atuar no presente feito, bem como pugna desde já pela tramitação do feito nos moldes do juízo 100% digital.

Três Rios – RJ, 07 de agosto de 2024.

Gustavo Santana Nogueira
Promotor de Justiça
Matr. 3482

