



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quinta Câmara de Direito Público



Apelação Cível nº **0045547-94.2019.8.19.0001**

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

Apelados: **CONSÓRCIO TRASCARIOCA DE TRANSPORTES**
CONSÓRCIO INTERNORTE DE TRANSPORTES
CONSÓRCIO SANTA CRUZ DE TRANSPORTES
CONSÓRCIO INTERSUL DE TRANSPORTES
MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Juízo de Origem: 8ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital

Relator: **Desembargador Alexandre Teixeira de Souza**

ACÓRDÃO

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TRANSPORTE PÚBLICO POR ÔNIBUS. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER C.C. INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. CELEBRAÇÃO DE ACORDO NO CURSO DA DEMANDA. PERDA SUPERVENIENTE DE INTERESSE DE AGIR. POSSIBILIDADE. REPETIÇÃO DE PLEITOS INDENIZATÓRIOS. DESCABIMENTO. Cuida-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em face dos consórcios prestadores do serviço público de transporte de passageiros por ônibus (SPPO) no Município do Rio de Janeiro, quais sejam: Consórcio Transcarioca de Transportes, Consórcio Internorte de Transportes, Consórcio Santa Cruz de Transportes e Consórcio Intersul de Transportes, bem como do poder concedente: Município do Rio de Janeiro, objetivamente, em síntese, ajustar a prestação do respectivo serviço aos parâmetros legais, notadamente aos direitos dos consumidores e à moralidade administrativa, permitindo-se, assim, o incremento dos níveis de mobilidade urbana da população, além de assegurar a modicidade tarifária. Sentença que julgou extinto o feito, sem análise do mérito, reconhecendo a perda superveniente de interesse do pedido de decretação de

Secretaria da Quinta Câmara de Direito Público
Rua Dom Manoel, 37, Sala 336 – Lâmina III
Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP 20010-090
Tel.: + 55 21 3133-6016/3133-6306
E-mail: 05cdirpub@tjri.jus.br





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro Quinta Câmara de Direito Público



caducidade do contrato e das obrigações atinentes à sua execução, em decorrência da homologação de acordo e dos seus respectivos efeitos, bem como julgou improcedentes os pedidos de aplicação de sanções e condenação por danos extrapatrimoniais, haja vista as pretensões já terem sido objeto de outras demandas com naturezas semelhantes. Irresignação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Litigantes que celebraram acordo sobre parcela substancial do mérito da demanda. Simultaneamente à avença, ajustaram o novo modelo de remuneração tarifário, no qual restou pactuado que o subsídio considerará apenas os quilômetros efetivamente rodados pelos concessionários, em rede prioritária a ser definida pela Secretaria Municipal de Transportes SMTR, considerando a necessidade efetiva da prestação de serviço. Alegação de error in procedendo na reapreciação das condições da ação que não merece guarida. Apesar do momento processual oportuno para a aferição das condições da ação ser a fase inaugural da demanda, inexistente óbice à sua reapreciação, em momento posterior, desde que motivado por fato superveniente que modifique, substancialmente, as condições fático-jurídicas em que se basearam a demanda originária, como ocorreu no caso em comento, com a celebração do acordo. Ajuste celebrado que teve por escopo restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, diante de concessões mútuas. Não é minimamente razoável admitir a possibilidade de se perquirir por eventual nulidade de alterações contratuais, ou de fórmulas de reajustes, anteriores à avença que reformulou integralmente o sistema tarifário. Admitir o contrário, seria fazer *tabula rasa* da boa-fé processual, já que bastaria que a parte autora não aquiescesse com o acordo para que ele não fosse homologado. Aquiescer, com ressalvas, excepcionando questões que fazem parte da

Secretaria da Quinta Câmara de Direito Público
Rua Dom Manoel, 37, Sala 336 – Lâmina III
Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP 20010-090
Tel.: + 55 21 3133-6016/3133-6306
E-mail: 05cdirpub@tjri.jus.br





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro

Quinta Câmara de Direito Público



própria essência do pacto, é conduta que não se pode cancelar. Seria absolutamente incongruente admitir a possibilidade da decretação de eventual caducidade de um contrato de concessão sobre o qual as partes ajustaram a continuidade, inclusive com redução do prazo contratual em 2 (dois) anos. Medidas ajustadas tiveram por escopo viabilizar o desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros por ônibus (SPPO) no Município do Rio de Janeiro, pelo tempo restante da concessão, evidenciando, assim, a utilidade do contrato. Violação dos princípios da confiança e da segurança jurídica. Pleitos indenizatórios que está sendo reprisado em inúmeras ações civis públicas, particionado em diversas esferas e reanalisado por diferentes pontos de vista, em diversos períodos diferentes da execução do mesmo contrato. Apelante que afirma que o descumprimento das cláusulas de qualidade do serviço restou evidenciado por meio das cerca de 100 (cem) ações civis públicas ajuizadas em face dos consórcios, que tiveram como causa de pedir a necessidade de adequação do serviço em linhas de ônibus específicas. Condenação ao ressarcimento de danos extrapatrimoniais nesta ação, poderia redundar em *bis in idem*, o que não é admitido pelo ordenamento jurídico pátrio. Seria ilógico não considerar a perda superveniente do interesse em também condenar os apelados à devolução aos cofres públicos de suposto excesso recebido pelos consórcios, posto ser óbvio que tal pretensão é absolutamente contrária à celebração de um acordo, no qual se aquiesceu com a manutenção dos serviços, inclusive, sobre uma nova sistemática de cálculo da tarifa. Proibição de participação dos réus e seus familiares em novo certame licitatório que não encontra amparo legal, já que não restou demonstrado, no caso concreto, a ocorrência de efetiva solução de continuidade que justifique a imposição da referida





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quinta Câmara de Direito Público



penalidade. Pedidos liminares que tratam de obrigações atinentes à execução do contrato que também foram alvejados pela perda superveniente de interesse. Estabelecido um novo marco regulatório, não há como se pretender que obrigações de fazer amparadas no contexto fático que antecedeu ao acordo, mantenham-se híginas após a sua celebração. Sentença que não merece reforma. **RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.**

VISTOS, relatados e discutidos os autos do recurso em referência, em que é (são) recorrente(s) e recorrido(s) as partes acima identificadas, ACORDAM os Desembargadores que integram a Quinta Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por **UNANIMIDADE**, em **conhecer** e **negar provimento** ao recurso, nos termos do voto do Desembargador Relator.

ALEXANDRE TEIXEIRA DE SOUZA
Desembargador Relator

Secretaria da Quinta Câmara de Direito Público
Rua Dom Manoel, 37, Sala 336 – Lâmina III
Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP 20010-090
Tel.: + 55 21 3133-6016/3133-6306
E-mail: 05cdirpub@tjri.jus.br





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quinta Câmara de Direito Público



RELATÓRIO

Trata-se de recurso de apelação interposto pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** contra a sentença (index 31513) proferida pelo Juízo de Direito da 8ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital que, em sede de ação civil pública, objetivando, em síntese, ajustar a prestação do serviço de transporte por ônibus no Município do Rio de Janeiro aos parâmetros previstos na lei, na defesa de direitos do consumidor e na moralidade administrativa, julgou improcedentes os pedidos que remanesceram após a celebração de acordo, nos seguintes termos:

"(...) De outro lado, acerca das provas requeridas pelas partes, importa destacar que não são necessárias ao julgamento da lide, desde que corretamente considerado o escopo do objeto remanescente do processo, certo que trariam somente mais delongas ao processo.

Acerca do pedido de proibição dos réus, suas empresas e familiares de participarem do novo procedimento licitatório do serviço, estabelece o item 13.2.7 do contrato estabelecido entre as partes, que "As multas, assim como a suspensão temporária de participação em licitação e a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, serão aplicadas nos casos de reincidência e de infração grave, assim entendida aquela cuja gravidade afete a prestação do SERVIÇO objeto deste Contrato, como os prazos dos compromissos na PROPOSTA TÉCNICA, a não operação do BRT, na forma prevista neste contrato ou o não cumprimento dos ACORDOS OPERACIONAIS".

Para fins de aplicação da sanção, o pressuposto determinado neste item do contrato será caso "de reincidência e de infração





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro Quinta Câmara de Direito Público



grave, assim entendida aquela cuja gravidade afete a prestação do SERVIÇO objeto deste Contrato, como os prazos dos compromissos na PROPOSTA TÉCNICA, a não operação do BRT, na forma prevista neste contrato ou o não cumprimento dos ACORDOS OPERACIONAIS".

Da leitura desta cláusula, posta em nosso contexto normativo, bem como em consideração da gravidade da sanção recomendada, deve-se inferir que a aplicação da sanção ocorrerá apenas e tão somente quanto afetada a prestação do serviço - no sentido da ocorrência de efetiva solução de continuidade de tal prestação - o que não se demonstrou, no caso concreto.

Pode-se mesmo alegar a ocorrência de defeitos relevantes na prestação do serviço SPPO, mesmo a interrupção de parte das linhas tal como anteriormente contratadas -, tanto que fora ajustada, naquele acordo, a retomada de certos trajetos, em cronograma acertado entre as concessionárias e o Poder Concedente, mas não tenho demonstrada a ocorrência da interrupção do serviço concedido para fins de apenação. Permanece a utilidade do contrato, tanto que foram acertados diversos ajustes para seu aprimoramento, ainda que apenas pelo prazo remanescente, já consensuado pelas partes em quantitativo diverso daquele inicialmente contratado.

O autor coletivo busca, ainda, indenizações por: dano extrapatrimonial, "causado pela diminuição da qualidade de vida da população carioca"; dano moral coletivo, "causado pelo dano à imagem e todos os demais bens imateriais da coletividade que foram deteriorados"; dano moral individual, "mediante condenação genérica, para posterior liquidação pelos consumidores lesados".





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quinta Câmara de Direito Público



Como já dito antes, as diversas demandas propostas em face das concessionárias tratam fundamentos integrantes também da causa de pedir desta demanda, tornando-a continente da maior parte das alegações anteriormente veiculadas pelo parquet, nada obstante as demandas contidas já estejam julgadas.

Assim, na ação de nº 0198586-29.2010.8.19.0001, que tramita perante a 6ª Vara da Fazenda Pública, e tem como causa de pedir a implantação do bilhete único - com a extinção da tarifa simples -, o autor coletivo formulou pedidos em face do Município do Rio de Janeiro e do Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros dos Município do Rio de Janeiro de reparação de "danos materiais e não patrimoniais porventura causados aos consumidores, considerados em sentido coletivo, no valor mínimo de R\$ 500.000,00". Neste feito foi prolatado acórdão reformando sentença de improcedência e julgando procedente o pedido. Em relação ao pedido indenizatório, assim extrai-se do acórdão:

"Com razão, portanto, o Ministério Público ao pretender a reparação de danos materiais e não patrimoniais causados aos consumidores, em valores a serem revertidos ao Fundo de Reconstituição de Bens Lesados, mencionado no art. 13 da Lei no 7.347/85. A espécie refere-se ao pagamento de danos sociais, por meio da fixação de uma indenização punitiva que, quando possível, pode levar em conta aspectos patrimoniais e não-patrimoniais do caso concreto (...)"

Foram então condenados os réus a respeitarem a tarifa simples durante o período que antecedeu a implantação da tarifa única e a "na obrigação de pagar indenização fundada em danos sociais, correspondente às diferenças pagas a maior pelos





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quinta Câmara de Direito Público



usuários do sistema de transporte coletivo, calculadas com base na multiplicação pelo número de deslocamentos que deveriam ter sido cobrados como tarifa simples e foram remunerados como tarifa diferenciada (Bilhete Único), no intervalo compreendido no período de 06/11/2010 a 31/05/2013."

O processo, foi baixado definitivamente em 2019, atualmente suspensa a execução até o julgamento de ação rescisória ajuizada pelos consórcios (0062789-69.2019.8.19.0000).

Na ação de nº 0001667-91.2015.8.19.0001, que tramita na 14ª Vara da Fazenda Pública, o Ministério Público requereu a declaração de abusividade da autorização de acréscimo de 0,20 centavos à tarifa, além de condenação das rés "a indenizar o dano que houverem causado ao consumidor com a cobrança indevida, repetindo o indébito em valor igual ao dobro do que pagou em excesso, assim como reconhecendo a obrigação das rés de reparar eventual dano moral individual e coletivo". Esta demanda também teve sentença de improcedência reformada pelo acórdão prolatado pela Vigésima Câmara Cível, que deu parcial provimento ao recurso, declarando abusivo o adicional, mas afastando o pedido indenizatório, fundamentando que o ressarcimento de dano moral coletivo "só pode ser imposto quando os atos acarretarem verdadeiros sofrimentos a toda coletividade". Ainda, sobre eventuais danos materiais, acordaram os Exmos. Desembargadores que "na hipótese dos autos não é possível determinar qual a extensão do dano material, já que, embora a tarifa não permita a antecipação de recursos sem a prestação do serviço, alguns desses custos podem, a posteriori, ou seja, após implementado o serviço, serem repassados ao consumidor." Atualmente há agravos em recurso especial e recurso extraordinário pendentes de julgamento.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quinta Câmara de Direito Público



O Ministério Público ajuizou ainda a ação 0241155-35.2016.8.19.0001, em trâmite na 13ª Vara da Fazenda Pública, na qual pretende a declaração de abusividade da autorização de aumento tarifário para R\$ 3,80, contida no Decreto Municipal 41.190/2015, repetindo o pedido de condenação dos réus "a indenizar o dano que houverem causado ao consumidor com a cobrança indevida, repetindo o indébito em valor igual ao dobro do que pagou em excesso, assim como reconhecendo a obrigação genérica de reparar eventual dano moral, tanto individual como coletivo, de que tenha padecido o consumidor e a coletividade". Nesta demanda foi proferida sentença em 09/08/2022 julgando procedendo o pedido, declarando a abusividade da autorização. Contra a sentença foram opostos embargos de declaração, ainda pendentes de julgamento.

Por meio deste breve resumo é possível constatar que o pedido indenizatório está sendo reprisado, assim como o foi nas demandas anteriores. Mesmo que estas outras ações, menos abrangentes, tenham como causa de pedir decretos e reajustes específicos, ainda se apoiam no mesmo contrato firmado em 2010 com as concessionárias rés - e também no bilhete único, que, em última análise, interfere na avença - atribuindo o autor coletivo conduta ilícita na execução deste contrato, seja por demandar reajustes, a seu ver, indevidos, seja por execução defeituosa do serviço público. Com efeito, a doutrina classifica o dano extrapatrimonial em moral, estético e existencial, todavia, não significa dizer que o dano moral, coletivo ou individual, possa ser particionado em diversas esferas e reanalisado por diferentes pontos de vista por cada período de execução do mesmo contrato e ainda dentro da validade única estabelecida na avença, sem aditamentos. Deste modo, considerando que as





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quinta Câmara de Direito Público



ações anteriores já analisaram a questão, pendente, inclusive, ação rescisória para afastamento da condenação imposta neste sentido, não cabe nova apreciação do pleito indenizatório.

Há, por fim, pedidos inerentes à execução do contrato, tanto de obrigação de prestação continuada, quanto de obrigação do Município de inspeção da frota dos consórcios réus, além de declaração de nulidade de reajustes, e pedido de devolução aos cofres públicos de quantias recebidas em excesso pelos consórcios, pedidos estes que, de igual modo, carecem de interesse após o acordo que estipula novas formas de prestação do serviço, inclusive estabelece nova sistemática de cálculo da tarifa.

Ante todo o exposto, **reconheço a perda superveniente do interesse de agir no que toca aos pedidos de decretação de caducidade do contrato e de obrigações atinentes à sua execução**, extinguindo o feito sem resolução do mérito nestes pontos, com fulcro no art. 485, VI do CPC. **Quanto aos demais pedidos de aplicação de sanções e de indenizações por danos extrapatrimoniais, JULGO-OS IMPROCEDENTES**, resolvendo o mérito, com fulcro no art. 487, I do CPC.

Deixo de condenar o autor coletivo em despesas processuais e honorários sucumbenciais, em conformidade ao disposto no art. 18 da Lei 7347/85. (...)” (grifei)

Interpostos embargos de declaração pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (index 31757), o recurso foi conhecido, mas desprovido, consoante revela a decisão de index 31846.

Em suas razões (index 31867), pugna a parte autora, ora apelante, pelo conhecimento e provimento do recurso para:

Secretaria da Quinta Câmara de Direito Público
Rua Dom Manoel, 37, Sala 336 – Lâmina III
Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP 20010-090
Tel.: + 55 21 3133-6016/3133-6306
E-mail: 05cdirpub@tjrj.ius.br





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quinta Câmara de Direito Público



a) seja anulada a r. sentença, ora recorrida, com a determinação de baixa dos autos para que seja proferido novo julgamento em primeiro grau;

b) na eventualidade de não ser acolhido o pedido anterior, seja confirmada a decisão antecipatória, com o julgamento de procedência dos pedidos ministeriais remanescentes não abarcados pelo acordo parcial firmado nos autos, nos termos postulados na inicial, em conformidade com a teoria da causa madura (art. 1.013, § 3º, I do CPC).

Sustenta, inicialmente, que o Juízo *a quo* incorreu em nítido *error in procedendo*, porquanto, apesar de ter formulado 10 (dez) pedidos principais, dentre eles, a confirmação dos pedidos liminares (11), em razão da celebração de acordo parcial, no qual restou expressamente identificados os pedidos que o Ministério Público reconhecia a perda de interesse, entendeu-se pela perda superveniente da decretação do pedido de caducidade, assim como dos demais pedidos, sem qualquer fundamentação específica, com exceção dos pleitos indenizatórios, que foram julgados improcedentes.

Argumenta que, apesar da natureza de matéria de ordem pública, cognoscível de ofício a qualquer tempo e grau de jurisdição, nos termos do art. 1º do Código de Defesa do Consumidor, a sentença conforma expressa violação à Teoria da Asserção, haja vista que, após adentra à fase de instrução probatória, não há de se cogitar mais de simples verificação da presença ou ausência das condições da ação, devendo apreciar o mérito da causa.

Destaca que o fato do acordo parcial ter previsto uma nova configuração temporária e pontual para o cálculo da tarifa, assim como para a prestação do serviço, não é capaz, por si só, para fulminar os pedidos ministeriais remanescentes.

Assevera que os descumprimentos contratuais perpetrados pelas concessionárias desde os primeiros anos da concessão, amparados pela





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quinta Câmara de Direito Público



leniência e omissão do Poder Público concedente, conformam o interesse processual na apreciação do mérito dos pedidos de decretação da caducidade dos contratos de concessão, bem como daqueles inerentes à sua execução.

Consigna que os sistemáticos descumprimentos da frota determinada pelo Poder Público, a suspensão unilateral do serviço de cerca de 400 linhas sem autorização e aviso prévio à população, a falta de climatização e acessibilidade da frota, o sucateamento e a falta de manutenção, conservação, higiene e licenciamento dos veículos, panorama amplamente conhecido e vastamente divulgado através de frequentes matérias jornalísticas, evidencia o flagrante equívoco da magistrada sentenciante ao entender que jamais teria havido má prestação do serviço, não se justificando a caducidade.

Afirma que é condição *sine qua non* para a revisão tarifária que venha a fixar o valor da tarifa módica, a apresentação de dados contábeis devidamente auditados, sendo certo que o conjunto fático-probatório demonstra que, desde o início da concessão, os consórcios se recusam, peremptoriamente, a cumprir o dever central do contrato de concessão e demonstrar o custo real do serviço.

Reitera que o pedido autoral de manutenção do serviço sem interrupção e deterioração de sua qualidade é de extrema importância e se mantém intacto, já que garante aos consumidores do serviço, cerca de quatro milhões de pessoas diariamente, o não abandono da prestação até o advento da nova concessão.

Pondera que os pedidos remanescentes que dizem respeito ao procedimento de revisão tarifária, mediante disponibilização dos dados auditáveis do custo do serviço, de todas as informações e de todos os contratos de aluguel de garagens, os quais possibilitariam a exclusão dos casos de fraude e sobrepreço, permitindo alcançar o reequilíbrio do econômico-





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quinta Câmara de Direito Público



financeiro do contrato e possibilitando a fixação de uma tarifa justa, preservando a continuidade do serviço, sem interrupção ou redução da qualidade, até a decretação da caducidade, não tiveram o regular e suficiente exame pelo Juízo sentenciante.

Enfatiza que o pedido de manutenção do serviço sem interrupção ou deterioração de sua qualidade representa a garantia para a população usuária de que o serviço, essencial, será sem solução de continuidade até a formalização de novo contrato.

Defende, portanto, que não há que se falar em perda superveniente do interesse de agir e de julgamento de extinção dos pedidos remanescentes por mero arrastamento, devendo a sentença ser anulada e proferido um novo julgamento em conformidade com os ditames legais e com o robusto acervo fático-probatório dos autos.

Assegura que o descumprimento das cláusulas de qualidade do serviço restou evidenciado por meio das cerca de 100 (cem) ações civis públicas ajuizadas em face dos consórcios, que tiveram com causa de pedir a necessidade de adequação do serviço em linhas de ônibus específicas.

Afiança, em suma, que as sucessivas e ilegais violações do contrato de concessão, os aumentos tarifários indevidos, o enriquecimento ilícito, a precariedade, ineficiência e inadequação da prestação do serviço e as vantagens injustamente concedidas aos consórcios, tornaram manifesta a inviabilidade da continuidade da concessão, sendo, por conseguinte, extremamente necessárias as medidas remanescentes perseguidas nestes autos, com especial destaque para o pedido de decretação da nulidade de todas as alterações contratuais e da fórmula de reajuste, posteriores à assinatura do contrato.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quinta Câmara de Direito Público



Ressalta a importância da proibição de participação dos réus e seus familiares em novo certame licitatório, já que a concentração de poder nas mãos de poucas famílias, controladoras de grupos empresariais e diversas empresas do setor, através de cisões, incorporações e transformações, além de facilitar as fraudes societárias, obstaculiza a real concorrência, face a dificuldade de entrada de novas empresas no mercado, propiciando um modelo dos grandes grupos sobre as pequenas empresas.

Por fim, sustenta que a inadequada prestação do serviço afeta número indefinido de usuários do serviço de transporte coletivo diuturnamente, implicando no surgimento de danos morais e materiais, coletivos e individuais, que devem ser indenizados, diante da intranquilidade social provocada, da oneração injustificada pelo pagamento de tarifa cobrada a maior e pelos reflexos na capacidade produtiva dos consumidores do serviço, impedidos de, minimamente, terem acesso a seus locais de trabalho, lazer ou descanso com dignidade e pontualidade, gerando, assim, o denominado “desvio produtivo”.

Contrarrazões nos index 31940, 31966 e 32042.

Parecer da Procuradoria de Justiça no index 32081, opinando pelo conhecimento e provimento do recurso.

É o relatório.

VOTO

Presentes os requisitos intrínsecos e extrínsecos de admissibilidade, o recurso **deve ser conhecido**, haja vista, ao contrário do afirmado, as razões recursais impugnam sim, de forma objetiva e específica, os fundamentos da decisão recorrida, não havendo que se falar em ofensa ao princípio da dialeticidade.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quinta Câmara de Direito Público



No mérito, **não assiste razão** ao recorrente, consoante será cartesianamente demonstrado.

Cuida-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em face dos consórcios prestadores do serviço público de transporte de passageiros por ônibus (SPPO) no Município do Rio de Janeiro, quais sejam: Consórcio Transcarioca de Transportes, Consórcio Internorte de Transportes, Consórcio Santa Cruz de Transportes e Consórcio Intersul de Transportes, bem como do poder concedente: Município do Rio de Janeiro, objetivamente, em síntese, ajustar a prestação do respectivo serviço aos parâmetros legais, notadamente aos direitos dos consumidores e à moralidade administrativa, permitindo-se, assim, o incremento dos níveis de mobilidade urbana da população, além de assegurar a modicidade tarifária.

O Juízo *a quo*, conforme relatado, julgou extinto o feito, sem análise do mérito, reconhecendo a perda superveniente de interesse do pedido de decretação de caducidade do contrato e das obrigações atinentes à sua execução, em decorrência da homologação de acordo e dos seus respectivos efeitos, bem como julgou improcedentes os pedidos de aplicação de sanções e condenação por danos extrapatrimoniais, haja vista as pretensões já terem sido objeto de outras demandas com naturezas semelhantes.

Com efeito, consoante revela a petição inicial, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, formulou, originariamente, inúmeras pretensões, tanto liminares, quanto de mérito.

No curso da demanda, os litigantes celebraram o acordo, formalizado no index 23166, cujos termos foram os seguintes:





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quinta Câmara de Direito Público



ACORDO JUDICIAL NOS AUTOS DA
Ação Civil Pública n. 0045547-94.2019.8.19.0001

As partes integrantes do presente processo firmam acordo, através do presente documento, de três (3) laudas, devidamente rubricadas em todas as suas páginas e assinadas ao final, pelas cláusulas a seguir expostas.

1. Os consórcios e as empresas consorciadas concordam com a retomada do serviço de BRT (Bus Rapid Transit) pelo Município, renunciando, desde logo, a qualquer pretensão à retomada do serviço, sem prejuízo da dedução de eventuais pretensões indenizatórias pela via própria.
 - 1.1. Os Consórcios e as empresas consorciadas concordam com a extinção parcial do contrato de concessão, limitada à operação do BRT.
 - 1.2. Em razão do previsto, os Consórcios e as empresas consorciadas desistem da retomada do serviço de BRT.
2. Os consórcios e as empresas consorciadas renunciam a qualquer pretensão de participar de licitações relativas ao serviço de bilhetagem eletrônica ou digital de sistemas públicos de transportes operados diretamente ou via delegação pelo Município do Rio de Janeiro, enquanto estiverem operando o sistema de transporte público por ônibus e até o prazo de 12 meses de seu afastamento da referida operação.
 - 2.1. Os Consórcios e as empresas consorciadas concordam com a extinção parcial do Contrato de Concessão, no que toca à operação de bilhetagem pelos Concessionários, razão pela qual os Consórcios desistem do objeto da ação 0265849-92.2021.8.19.0001, sem ônus sucumbenciais para as partes.
 - 2.2. Os Consórcios e as empresas consorciadas concordam expressamente com o disposto no item 11.3.1 do Edital de Licitação na modalidade concorrência CO SMTR n° 001/2022 ou qualquer outra disposição similar em instrumentos convocatórios ou contratuais para fins de operação do serviço de bilhetagem.
 - 2.3. O acordo é submetido a condição resolutiva caso a RIOCARD TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO S/A participe do procedimento licitatório concorrência CO SMTR n° 001/2022 ou de qualquer outro processo licitatório de objeto similar, com condição semelhante à do item 11.3.1 do Edital de Licitação CO SMTR n° 001/2022, para fins de operação do serviço de bilhetagem no Município do Rio de Janeiro, fica resolvida esta transação.
 - 2.4. O Município do Rio de Janeiro se compromete a implementar o novo modelo de bilhetagem sem que esta implementação importe na cobrança às Concessionárias do valor pelos serviços de bilhetagem.
 - 2.5. Atendido o item 2.4, os Consórcios deverão abster-se de qualquer demanda judicial voltada a questionar a concorrência CO SMTR n° 001/2022 ou qualquer outra disposição similar em instrumentos convocatórios ou contratuais para fins de operação do serviço de bilhetagem, sem prejuízo da dedução de eventuais



pretensões indenizatórias pela exclusão do serviço de bilhetagem nos atuais contratos de concessão.

2.6. Enquanto não implantado integralmente o novo sistema de bilhetagem, os consórcios e as empresas consorciadas deverão apresentar ao Município do Rio de Janeiro, diariamente, todas as informações relacionadas à bilhetagem eletrônica elencadas no Anexo II.

3. O Município do Rio de Janeiro, os consórcios e as empresas consorciadas poderão celebrar acordo visando à alteração do modelo de remuneração do contrato de concessão do SPPO, em caráter excepcional e com vigência limitada ao prazo estipulado no item 4 para encerramento da delegação às atuais concessionárias, que contemple as seguintes premissas:

I – a tarifa pública, na forma do art. 9º, §2º da Lei nº 12.587/2012, permanecerá no valor atual de R\$ 4,05 (quatro reais e cinco centavos), até a data-base de reajuste ordinário da tarifa (primeiro dia de janeiro);

II – a tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público coletivo, na forma do art. 9º, §1º da Lei nº 12.587/2012, será apurada a partir do reajuste do valor da tarifa base prevista nos contratos de concessão pela fórmula paramétrica como estipulada nos contratos de concessão, e antes de quaisquer alterações contratuais;

III – a diferença entre a tarifa pública e a tarifa de remuneração poderá ser coberta na forma do art. 9º, §5º da Lei nº 12.587/2012, mediante fórmula a ser definida pelo Município, que leve em consideração o número de passageiros pagantes por Consórcio e a quilometragem efetivamente rodada pelo respectivo Consórcio;

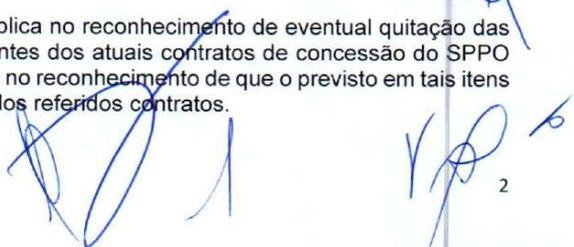
IV – o valor global da tarifa de cada um dos contratos poderá sofrer adequações com base em processo administrativo de revisão tarifária;

V – o reajuste da tarifa de remuneração, previsto no item 3.II, deverá ser condicionado à apresentação ao Município, de forma eletrônica e contínua, dos dados referidos no item 2.6;

4. O Município do Rio de Janeiro, os consórcios e as empresas consorciadas deverão abreviar o prazo de vigência da delegação do SPPO às atuais concessionárias em 2 (dois) anos, e os consórcios renunciarão à pretensão a eventual prorrogação contratual, de modo que a delegação do serviço às atuais concessionárias atingirá seu termo extintivo em 24 de agosto do ano de 2028.

4.1. O Município do Rio de Janeiro deverá promover nova licitação para concessão do SPPO, assegurando ampla possibilidade de competição, dentro do seguinte cronograma: i) abertura de consulta pública até o mês de novembro de 2027; ii) publicação do edital de licitação até mês de fevereiro de 2028; e iii) assinatura do novo contrato de concessão até mês de agosto de 2028.

5. O previsto nos itens 1, 2, 3 e 4 não implica no reconhecimento de eventual quitação das obrigações de cunho patrimonial decorrentes dos atuais contratos de concessão do SPPO e suas respectivas alterações e tampouco no reconhecimento de que o previsto em tais itens gera desequilíbrio econômico-financeiro dos referidos contratos.



6. O Município deverá promover inspeção em toda a frota de ônibus dos concessionários até 31.12.2022.

7. O Município deverá listar e catalogar todos os bens vinculados à concessão (especificando os reversíveis), com descrição completa, individualizando o bem e incluindo o seu estado de conservação, se possível acompanhado de imagens, até 31.12.2022.

8. O Ministério Público não se opõe ao contido nas premissas gerais acima descritas, ressalvando que nem o acordo ora firmado, nem o acordo previsto no item 3, excluem a responsabilidade civil, administrativa e criminal de qualquer dos subscritores quanto a eventuais ilícitos praticados na formação e execução dos contratos ora mencionados.

8.1. A concordância do Ministério Público com as premissas gerais acima descritas não implica em qualquer juízo sobre a regularidade dos valores e das fórmulas a serem definidas pelo Município do Rio de Janeiro, na forma dos itens 3.II (atualmente calculada pelo Município em R\$5,80) e 3.III (atualmente calculada pelo Município em R\$7,07) desta petição, os quais deverão ser submetidos à análise do Tribunal de Contas do Município e ao Grupo de Atuação Técnica Especializada do MPRJ.

9. Mediante aceitação das premissas gerais acima propostas, o Ministério Público reconhece a extinção do interesse processual no que diz respeito aos itens 1, 5, 6, 7 e 11 do pedido liminar e item 2 do pedido principal formulado neste processo, insistindo na manutenção do curso processual e procedência quanto aos demais itens do pedido.

10. Em caso de redução da operação, por qualquer dos concessionários, a patamares inferiores a 80% da meta de quilometragem total a ser estipulada pelo Município do Rio de Janeiro para cada linha de ônibus, a remuneração da concessionária em relação à respectiva linha se limitará à tarifa pública.

11. O Município deverá observar a obrigação relativa ao reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de SPPO, na forma e nos prazos previstos na Cláusula 12ª dos referidos instrumentos.

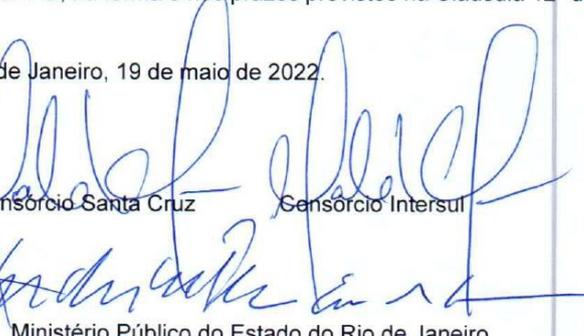
Rio de Janeiro, 19 de maio de 2022.


Consórcio Intermorte.


Consórcio Santa Cruz


Consórcio Intersul


Consórcio Transcarioca


Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro


Município do Rio de Janeiro
Procurador-Geral do Município


Alessandra C. Tuffresson
Juíza de Direito

3



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quinta Câmara de Direito Público



Conforme asseverado pelo Juízo *a quo*, a tutela jurisdicional, então, deve se restringir aos pedidos remanescentes, ou seja, àqueles não albergados ou abrangidos pela autocomposição.

Destacou a magistrada sentenciante, também, que, simultaneamente à celebração do acordo parcial, o Município do Rio de Janeiro e os concessionários ajustaram o novo modelo de remuneração tarifário (Anexo I - fls. 23.169/23.178), sendo certo que, no que toca à presente demanda, restou pactuado que o subsídio considerará apenas os quilômetros efetivamente rodados pelos concessionários, em rede prioritária a ser definida pela Secretaria Municipal de Transportes SMTR (fls. 23.170), considerando a necessidade efetiva da prestação de serviço (fls. 23.207).

Observe-se, no entanto, que, de acordo com a cláusula nº 9 da referido avença, o apelante expressamente reconheceu a perda de interesse dos pedidos liminares contidos nos itens 1, 5, 6, 7 e 11 e do pedido meritório contido no item 2, tendo insistido, portanto, na manutenção do curso processual com relação aos demais, quais sejam: itens 2, 3, 4, 8, 9 e 10 das medidas liminares e itens 3 a 10 dos pedidos de mérito, sobre os quais recaem a insurgência recursal.

Dessa forma, impõe-se analisar, pontualmente, cada uma das pretensões acima identificadas.

Antes, porém, **deve ser rechaçado o argumento de que o Juízo a quo incorreu em *error in procedendo* ao reapreciar, na sentença, a manutenção das condições da ação**, já que ultrapassada a fase postulatória.

Isso porque, em que pese o momento processual oportuno para a aferição das condições da ação ser a fase inaugural da demanda, inexistente óbice à sua reapreciação, em momento posterior, desde que motivado por fato





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quinta Câmara de Direito Público



superveniente que modifique, substancialmente, as condições fático-jurídicas em que se basearam a demanda originária, como ocorreu no caso em comento, com a celebração do referenciado acordo.

Portanto, **não há que se falar em *error in procedendo***.

Ultrapassado esse ponto, passo a analisar pontualmente os pedidos que, em tese, não foram alcançados pelo acordo.

Itens 2 e 3 dos pedidos principais:

→ **“2. Seja decretada a nulidade do 'acordo' que alterou condições do contrato de concessão e o prazo de climatização, bem como dos Decretos 44.600/2018 e 45.641/2019, que alteram a tarifa do serviço com base no próprio 'acordo', de forma desvinculada dos procedimentos regulares de reajuste ou revisão tarifária;”**

→ **“3. Seja decretada a nulidade de todas as alterações contratuais e da fórmula de reajuste posteriores à assinatura do contrato, mencionadas nos itens 2.4.1 e 2.4.2 da presente exordial;”**

Apesar da parte autora ter expressamente desistido do pedido formulado no item 2, verifica-se que esse guarda estreita relação com aquele contido no item 3, motivo pelo qual devem ser analisados conjuntamente.

Observe-se que tais pedidos tinham por objetivo obstar reajustes tarifários, diante da necessidade de se proceder a revisão contratual e o reequilíbrio do contrato de concessão.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quinta Câmara de Direito Público



A sentença apelada declarou a perda superveniente de interesse de todas as pretensões relacionadas aos reajustes tarifários, diante do estabelecimento de nova sistemática de cálculo da tarifa, *in verbis*:

"Há, por fim, pedidos inerentes à execução do contrato, tanto de obrigação de prestação continuada, quanto de obrigação do Município de inspeção da frota dos consórcios réus, **além de declaração de nulidade de reajustes**, e pedido de devolução aos cofres públicos de quantias recebidas em excesso pelos consórcios, pedidos estes que, de igual modo, **carecem de interesse após o acordo que** estipula novas formas de prestação do serviço, **inclusive estabelece nova sistemática de cálculo da tarifa**". (grifei)

Neste contexto, não merece a sentença qualquer reparo, porquanto, se o acordo celebrado teve por escopo restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, diante de concessões mútuas, não é minimamente razoável admitir a possibilidade de se perquirir por eventual nulidade de alterações contratuais, ou de fórmulas de reajustes, anteriores à avença que reformulou integralmente o sistema tarifário.

Admitir o contrário, seria fazer *tabula rasa* da boa-fé processual, já que bastaria que a parte autora não aquiescesse com o acordo para que ele não fosse homologado. Todavia, concordar com ressalvas, excepcionando questões que fazem parte da própria essência do pacto, é conduta que não se pode cancelar, tendo agido acertadamente, portanto, o Juízo *a quo*.

Itens 4 dos pedidos principais:

→ **"4. Seja decretada a caducidade dos contratos de concessão, com realização de novos procedimentos licitatórios compreendendo o serviço de transporte**





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quinta Câmara de Direito Público



regular por ônibus municipal, o serviço BRT e a bilhetagem eletrônica, no prazo máximo de 180 dias"

Sobre este ponto, assim entendeu a doutra sentenciante:

"(...) deve ser reconhecida a perda superveniente de interesse processual para a decretação da caducidade do contrato administrativo aqui tratado, considerando o escopo do acordo parcial estabelecido pelas partes (...) seria contraditório ao escopo da composição relevante alcançada pelas partes (e homologada por este juízo decretar-se imediata caducidade do contrato, desconsiderando inclusive essas metas de melhor desenvolvimento do sistema ajustadas pelas partes".

De igual modo, revela-se escorreita a sentença, porquanto seria absolutamente incongruente admitir a possibilidade da decretação de eventual caducidade de um contrato de concessão sobre o qual as partes ajustaram a continuidade, mediante concessões mútuas (repiso), inclusive com redução do prazo contratual em 2 (dois) anos (cláusula 4 do acordo).

Impõe-se observar, nas plúrimas cláusulas do acordo, que as medidas ajustadas tiveram por escopo viabilizar o desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros por ônibus (SPPO) no Município do Rio de Janeiro, pelo tempo restante da concessão, evidenciando, assim, a utilidade do contrato.

Relevante destacar, neste exato ponto, o seguinte trecho da fundamentação da sentença, *in verbis*:

"(...) Permanece a utilidade do contrato, tanto que foram acertados diversos ajustes para o seu aprimoramento, ainda que apenas pelo prazo remanescente, já consensuado pelas





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quinta Câmara de Direito Público



partes em quantitativo diverso daquele inicialmente contratado.
(...)"

Não seria, assim, compatível com os princípios da confiança e da segurança jurídica, admitir que os prestadores do serviço sejam surpreendidos com eventual decreto de caducidade, antes do término do prazo ajustado, salvante na hipótese de comprovado descumprimento das atuais condições.

Itens 5, 6, 7 e 8 dos pedidos principais:

→ "5. Seja determinada aos Consórcios réus a indenização do dano extrapatrimonial causado pela diminuição da qualidade de vida da população carioca, notadamente os usuários do sistema de transporte;"

→ "6. Seja determinada aos Consórcios a indenização do dano moral coletivo, causado pelo dano à imagem e todos os demais bens imateriais da coletividade que foram deteriorados pelo caos deliberadamente por eles gerado no principal meio de transporte público no Município do Rio de Janeiro, considerando, ainda o desvio produtivo causado à população;"

→ "7. Seja determinada aos Consórcios réus a indenização do dano moral individual, mediante condenação genérica, para posterior liquidação pelos consumidores lesados;"

→ "8. Seja considerado como valor mínimo para as condenações previstas nos itens 5. 6 e 7 a quantia prevista já contratualmente para este fim, expressadas nas cartas de fiança de cada um dos Consórcios réus;"





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quinta Câmara de Direito Público



Tais pedidos se resumem à legítima ideação do órgão ministerial ao ressarcimento dos danos extrapatrimoniais causados aos consumidores diretos e indiretos do serviço de transporte público por ônibus no Município do Rio de Janeiro nos últimos anos.

Não se pode ignorar, diante da notoriedade provocada pela divulgação constante e intensa da mídia, que assiste razão ao Ministério Público quanto aos sistemáticos descumprimentos contratuais; à suspensão unilateral do serviço sem autorização e aviso prévio à população; à falta de climatização e acessibilidade da frota; ao sucateamento e a falta de manutenção, conservação, higiene e licenciamento dos veículos.

Não é por outro motivo que restou expressamente consignado na sentença que, *in verbis*:

“(...) Pode-se mesmo alegar a ocorrência de defeitos relevantes na prestação do serviço SPPO, mesmo a interrupção de parte das linhas tal como anteriormente contratadas -, tanto que fora ajustada, naquele acordo, a retomada de certos trajetos (...)”

É igualmente certo que a inadequada prestação do serviço afeta número indefinido de usuários do serviço de transporte coletivo diuturnamente, implicando no surgimento de danos morais e materiais, coletivos e individuais, que devem ser indenizados, em razão da intranquilidade social provocada, da oneração injustificada pelo pagamento de tarifa cobrada a maior e pelos reflexos na capacidade produtiva dos consumidores do serviço, impedidos, muitas vezes, de terem acesso a seus locais de trabalho, lazer ou descanso com dignidade e pontualidade, gerando, assim, o denominado “desvio produtivo”.

No entanto, como bem destacou o Juízo *a quo*, após detida análise de ações semelhantes, intentadas pelo Ministério Público, ainda que menos abrangentes, mas com a mesma causa de pedir e baseadas no mesmo





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quinta Câmara de Direito Público



contrato de concessão, que o pleito indenizatório está sendo reprisado em várias delas, particionado em diversas esferas e reanalisado por diferentes pontos de vista, em diversos períodos diferentes da execução do mesmo contrato.

Eis, a título exemplificativo, a ementa de uma das ACP's citadas na sentença, *in verbis*:

Apelação cível. Ação Civil Pública. Pretensão que objetiva a manutenção de tarifa simples no serviço de transporte por ônibus do Município do Rio de Janeiro, independente da implantação do Bilhete Único, fixando-se como parâmetro remuneratório a tarifa vigente a partir do reajuste autorizado no início do ano em que proposta a demanda, bem como a condenação dos réus na obrigação consistente em reparar os danos causados aos consumidores. Cabimento da implantação, sob a denominação de "Bilhete Único", de um benefício tarifário fundado em tarifa diferenciada que permita ao usuário que faz tal investimento realizar um determinado percurso por meio de mais de um operador do sistema. Decreto no 30.372/09 e Lei no 5.211/10, ambos do Município do Rio de Janeiro. Possibilidade de a Administração Pública estipular que o benefício coincida com o valor da tarifa básica, pois assim estaria concedendo a benesse em sua máxima potencialidade. Impossibilidade de o Bilhete Único suprimir a tarifa básica. Para haver benefício tarifário, deve inegavelmente haver uma tarifa de parâmetro (no caso, a tarifa modal, básica, simples ou equivalente a um percurso sem a utilização do benefício em questão). Legislação instituidora do Bilhete Único que deixa claro a natureza jurídica de benefício tarifário, sendo ausente o escopo de substituir a tarifa dita de referência. Impossibilidade





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro Quinta Câmara de Direito Público



de editais licitatórios e contratos administrativos revogarem leis ou decretos que regulamentam o serviço público outorgado ao particular pelo Poder concedente, uma vez que devem a estes regramentos se adequarem. Compatibilização da regra da anualidade tarifária com o início das operações do Bilhete Único (ocorrido em 06/11/2010) quando a tarifa básica daquele ano (R\$2,35, segundo o Decreto 31.885/10) já se encontrava reajustada. Constatação, à luz da legislação municipal, de que entre os anos de 2011 e 2013 apenas o valor da tarifa diferenciada foi reajustado até a equiparação de ambas por meio de uma tarifa única. Situação fática em que uma infinidade de usuários é pessoas indeterminadas porém quantificáveis é ao longo desse período utilizou-se de apenas um deslocamento (isto é, sem transbordo) e foi cobrada pelo valor correspondente ao benefício tarifário sequer usufruído. Existência de diferenças pagas a maior pelos passageiros, nos termos da fundamentação. **Fixação de indenização punitiva devida pelos demandados a título de danos sociais por meio da apuração do lucro indevidamente percebido às custas daqueles passageiros que deveriam ter sido cobrados tão somente pela tarifa básica e, sem chance de escolha, pagaram pelo valor da tarifa diferenciada correspondente a um suposto benefício que, na prática, não foi utilizado. Destinação do quantum debeat, a ser apurado em liquidação de sentença, ao Fundo de Reconstituição de Bens Lesados, mencionado no art. 13 da Lei no 7.347/85.** Provimento do recurso. (0198586-29.2010.8.19.0001 - APELAÇÃO. Des(a). PAULO SÉRGIO PRESTES DOS SANTOS - Julgamento: 17/02/2016 - NONA CAMARA DE DIREITO PRIVADO (ANTIGA 2ª CÂMARA CÍVEL) (grifei)

Secretaria da Quinta Câmara de Direito Público
Rua Dom Manoel, 37, Sala 336 – Lâmina III
Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP 20010-090
Tel.: + 55 21 3133-6016/3133-6306
E-mail: 05cdirpub@tjrj.ius.br





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quinta Câmara de Direito Público



Neste ponto, releva destacar que o próprio apelante afirmou que o descumprimento das cláusulas de qualidade do serviço restou evidenciado por meio das cerca de 100 (cem) ações civis públicas ajuizadas em face dos consórcios, que tiveram como causa de pedir a necessidade de adequação do serviço em linhas de ônibus específicas.

Destarte, revela-se irretocável a sentença também neste capítulo, uma vez que eventual condenação ao ressarcimento de danos extrapatrimoniais nesta ação, poderia redundar em *bis in idem*, o que não é admitido pelo ordenamento jurídico pátrio.

Por sua relevância, colaciona-se os seguintes trechos da sentença sobre o ponto em questão, *in verbis*:

"(...) Como já dito antes, **as diversas demandas propostas em face das concessionárias tratam fundamentos integrantes também da causa de pedir desta demanda, tornando-a continente da maior parte das alegações anteriormente veiculadas pelo parquet**, nada obstante as demandas contidas já estejam julgadas". (grifei)

"(...) **o pedido indenizatório está sendo reprisado, assim como o foi nas demandas anteriores**. Mesmo que estas outras ações, menos abrangentes, tenham como causa de pedir decretos e reajustes específicos, ainda se apoiam no mesmo contrato firmado em 2010 com as concessionárias rés - e também no bilhete único, que, em última análise, interfere na avença — atribuindo o autor coletivo conduta ilícita na execução desse contrato, seja por demandar reajustes, a seu ver, indevidos, seja por execução defeituosa do serviço público. Com efeito, a doutrina classifica o dano extrapatrimonial em moral, estético e existencial, todavia, **não significa dizer que o dano moral, coletivo ou individual, possa ser**





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quinta Câmara de Direito Público



particionado em diversas esferas e reanalisado por diferentes pontos de vista por cada período de aditamentos. Deste modo, considerando que as ações anteriores já analisaram a questão, pendente, inclusive, ação rescisória para afastamento da condenação imposta neste sentido, não cabe nova apreciação do pleito indenizatório". (grifei)

Itens 9 dos pedidos principais:

→ "9. Sejam condenados os Consórcios réus a devolver aos cofres públicos todas as quantias recebidas além do previsto na cláusula 18 de cada contrato de concessão, ou seja, além da estimativa do valor global das receitas pelo período da concessão (proporcionalmente ao número de anos decorrido), cálculo a ser realizado em sede de liquidação;"

Conforme já dito linhas acima, não há dúvidas de que os termos do acordo tiveram por escopo restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e, com isso, assegurar as condições necessárias ao seu cumprimento durante o prazo acordado.

Neste diapasão, seria ilógico não considerar a perda superveniente do interesse em também condenar os apelados à devolução aos cofres públicos de suposto excesso recebido pelos consórcios, posto ser óbvio que tal pretensão é absolutamente contrária à celebração de um acordo, no qual se aquiesceu com a manutenção dos serviços, inclusive, sobre uma nova sistemática de cálculo da tarifa, conforme asseverou a magistrada sentenciante, *in verbis*:

"(...) o pedido de devolução aos cofres públicos de quantias recebidas em excesso pelos consórcios (...),

Secretaria da Quinta Câmara de Direito Público
Rua Dom Manoel, 37, Sala 336 – Lâmina III
Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP 20010-090
Tel.: + 55 21 3133-6016/3133-6306
E-mail: 05cdirpub@tjrj.ius.br





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quinta Câmara de Direito Público



de igual modo, carecem de interesse após o acordo que estipula **novas formas de prestação do serviço, inclusive, estabelece nova sistemática de cálculo da tarifa**". (grifei)

Itens 10 dos pedidos principais:

→ "10. Seja vedado aos Consórcios réus, considerando todas as empresas integrantes de cada consórcio e todas as demais empresas que possam ter os mesmos sócios ou familiares de sócios com parentesco até o terceiro grau, participar do novo procedimento licitatório do serviço;"

Neste ponto, reitera o apelante a importância da proibição de participação dos réus e seus familiares em novo certame licitatório, já que a concentração de poder nas mãos de poucas famílias, controladoras de grupos empresariais e diversas empresas do setor, através de cisões, incorporações e transformações, além de facilitar as fraudes societárias, obstaculiza a real concorrência, face a dificuldade de entrada de novas empresas no mercado, propiciando um modelo dos grandes grupos sobre as pequenas empresas.

Ocorre que, como asseverado pelo Juízo *a quo*, a pretensão não encontra amparo contratual, eis que, apesar da reconhecida deficiência do serviço, não restou demonstrado, no caso concreto, a ocorrência de efetiva solução de continuidade que justifique a imposição da penalidade prevista no item 13.2.7 do contrato de concessão, *in verbis*:

"(...) estabelece o item 13.2.7 do contrato estabelecido entre as partes que "as multas, assim como a suspensão temporária de participação em licitação e a declaração de idoneidade para licitar ou contratar com a Administração pública serão aplicadas nos casos de reincidência e de infração grave, assim





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro Quinta Câmara de Direito Público



entendida aquela cuja gravidade afete a prestação do SERVIÇO objeto deste Contrato (...) Para fins de aplicação da sanção, o pressuposto determinado neste item do contrato será caso "de reincidência e de infração grave" (...) Da leitura desta cláusula, posta em nosso contexto normativo, bem como em consideração da gravidade da sanção recomendada, deve-se inferir que **a aplicação da sanção ocorrerá apenas e tão somente quando afetada a prestação do serviço — no sentido da ocorrência de efetiva solução de continuidade de tal prestação — o que não se demonstrou no caso concreto**". (grifei)

Logo, a pretensão igualmente não merece guarida.

Concluída a análise dos pedidos principais, acertadamente apreciados e julgados pelo Juízo a quo, tem-se que melhor sorte não socorre o apelante com relação aos pedidos liminares, sobre os quais insiste na manutenção do interesse processual, quais sejam:

→ "2. Seja determinada aos Consórcios réus a integral prestação de contas do sistema de bilhetagem eletrônica, com toda a sua receita, especialmente o "float", conforme referido no item 3.1.1. "I" deste exordial, com dados auditados, previamente ao procedimento de revisão tarifária referida no item 1."

→ "3. Ante os nítidos indícios de fraude generalizada (item 3.1.2), seja determinado aos Consórcios réus que apresente, juntamente com os dados auditados referidos nos itens 1 e 2, todas as informações e contratos de aluguel de garagens, permitindo a exclusão de todos os casos de fraude e sobrepreço em sede dos cálculos de revisão tarifária."





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quinta Câmara de Direito Público



→ "4. Seja determinada que o regular procedimento de revisão tarifária, destinado ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, somente seja ultimado com o recebimento e a análise de todos os dados auditados referidos nos itens 1, 2 e 3."

→ "8. Seja determinada aos Consórcios réus a apresentação em juízo das cartas de fiança previstas na cláusula 7.1 dos contratos de concessão, no prazo máximo de 20 dias, bem como de suas respectivas renovações, no prazo máximo de 20 dias, contados da respectiva renovação, sob pena de intervenção."

→ "9. Seja determinada aos Consórcios réus a obrigação de continuarem a prestação do serviço sem qualquer nova interrupção ou deterioração em sua qualidade (o que deverá perdurar até a efetiva decretação da caducidade dos contratos e realização de nova licitação), sob pena de intervenção e, caso esta se mostre insuficiente à regularização pretendida, de assunção do serviço pelo poder concedente ou outra medida igualmente eficaz."

→ "10. Seja determinada ao Município réu a elaboração e juntada aos autos, no prazo máximo de 90 dias, de um planejamento adequado e suficiente, referente a cada um dos consórcios e RTRs, para as hipóteses emergenciais de: i) intervenção do serviço; e, caso esta se mostre insuficiente à regularização pretendida, ii) assunção da prestação do serviço, por si ou por terceiro, assegurando a continuidade da prestação do serviço público."





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quinta Câmara de Direito Público



Observe-se que tais pedidos estão pautados em dois pilares principais sendo, o primeiro, consistente na revisão tarifária, mediante entrega, pelos consórcios réus, dos dados auditados do custo do serviço, de todas as informações a ele pertinentes e dos contratos de aluguel de garagens, permitindo a exclusão dos casos de fraude e sobrepreço, com intuito de alcançar o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato e, conseqüentemente, obter uma tarifa justa e, o segundo, de garantir a efetiva qualidade na execução do contrato, até a decretação de eventual caducidade.

Exatamente por este motivo, não merece reparo a assertiva de que se trata de obrigações atinentes à execução do contrato e cujo interesse passou a carecer o apelante após a homologação do acordo, *in verbis*:

“(...) Há, por fim, pedidos inerentes à execução do contrato, tanto de obrigação de prestação continuada, quanto de obrigação do Município de inspeção da frota dos consórcios réus, além de declaração de nulidade de reajustes, e pedido de devolução aos cofres públicos de quantias recebidas em excesso pelos consórcios, pedidos estes que, de igual modo, carecem de interesse após o acordo que estipula novas formas de prestação do serviço, inclusive estabelece nova sistemática de cálculo da tarifa.(...)”
(grifei)

Com efeito, observados novamente os termos da referida avença, na qual restou ajustada a assunção do serviço de bilhetagem eletrônica pelo poder concedente, assim como um novo modelo remuneratório, outra não poderia ser a conclusão alcançada pelo Juízo *a quo*.

O mesmo se conclui com relação às pretensões liminares atinentes à prestação quantitativa e qualitativa do serviço público de transporte de passageiros por ônibus (SPPO) no Município do Rio de Janeiro, porquanto,





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quinta Câmara de Direito Público



estabelecido um novo marco regulatório, não há como se pretender que obrigações de fazer amparadas no contexto fático que antecedeu ao acordo, mantenham-se híginas após a sua celebração.

Neste contexto, em que pesem os judiciosos argumentos espostos pelo apelante, não há dúvidas de que a sentença deu acertada solução à causa.

Ante o exposto, VOTO no sentido de **conhecer** e **negar provimento** ao recurso.

Rio de Janeiro, na data da assinatura eletrônica.

ALEXANDRE TEIXEIRA DE SOUZA
Desembargador Relator

