

**EXMO. SR. DR. JUIZ DE DIREITO DA VARA EMPRESARIAL  
DA COMARCA DA CAPITAL**

**Supervia Concessionária de Transportes Ferroviários S.A. – “Supervia” – transporte público ferroviário – comércio clandestino de mercadorias por ambulantes no interior das composições ferroviárias – risco à segurança dos passageiros – perturbação da ordem no transporte coletivo – dever de segurança na prestação de serviço público adequado – responsabilidade da concessionária – Polícia Militar que conta com apenas 14 (quatorze) policiais escalados diariamente para realizar o patrulhamento ao longo de 270 Km de malha ferroviária de transporte de passageiros, envolvendo 102 estações com público diário estimado em 600 mil passageiros – Inexistência de efetivo a zelar pela ordem no transporte ferroviário – Decreto Federal nº 1.832/96 – Lei nº 8.987/95 – Lei nº 2.831/97 do Estado do Rio de Janeiro – CDC.**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, por intermédio do Promotor de Justiça que ao final subscreve, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, e com fulcro na Lei 7.347/85 e 8.078/90, **ajuizar** a competente

**ACÇÃO CIVIL PÚBLICA CONSUMERISTA com pedido de liminar**

em face de **SUPERVIA CONCESSIONÁRIA DE TRANSPORTES FERROVIÁRIOS S.A.**, inscrito no CNPJ nº 02.735.385/0001-60, com sede na Rua da América, nº 210, parte, Santo Cristo, Rio de Janeiro/RJ, CEP: 20.220-590, pelas razões que passa a expor:

**Da ausência de interesse na realização de audiência  
de conciliação ou mediação**

Em cumprimento ao art. 319, inciso VII do Código de Processo Civil em vigor, o autor informa que não possui interesse na realização de audiência de conciliação ou de mediação.

No caso em tela, existem fatores que estão a indicar que a mediação constitui um ato infrutífero, que apenas colaborará para o prolongamento desnecessário da lide, uma vez que, no curso do inquérito civil público, no qual foi constatada a irregularidade que constitui a causa de pedir da presente ação, foi oferecido acordo, não se obtendo sucesso.

Com efeito, houve proposta de Termo de Ajustamento de Conduta recusada tacitamente pela SUPERVIA, a qual defende a legitimidade de sua conduta, a indicar impossibilidade de composição entre as partes.

Ademais, se uma das partes manifesta que não há interesse em participar da audiência, ela não deverá ser realizada.

Cássio Scarpinella Bueno afirma<sup>1</sup>:

Não há sentido em designar aquela audiência nos casos em que o autor, indica seu desinteresse na conciliação ou mediação. Até porque seu não comparecimento pode ser entendido como ato atentatório à dignidade da justiça nos moldes do §8º do art. 334. Trata-se de interpretação que se harmoniza e que se justifica com o princípio da autonomia da vontade – tão enaltecido pelo CPC de 2015 – e que, mais especificamente preside a conciliação e a mediação. Expresso, nesse sentido, aliás, o art. 2º, V, da Lei nº 13140/2015, que disciplina a mediação. Ademais, de acordo com o § 2º, daquele mesmo art. 2º, ‘ninguém será obrigado a permanecer em procedimento de mediação’. De outra parte, ainda que o autor nada diga a respeito da sua opção em participar, ou não, da audiência de conciliação ou de mediação (quando se presume sua concordância com a designação da audiência consoante se extrai do §5º do art. 334), pode ocorrer de o réu manifestar-se, como lhe permite o mesmo dispositivo, contra sua realização, hipótese em que a audiência inicialmente marcada será cancelada, abrindo-se prazo para o réu apresentar sua contestação, como determina o inciso II do art. 335).

Por sua vez, Alexandre Câmara diz que:  
“Apesar do emprego, no texto legal, do vocábulo “ambas”, deve-se interpretar a lei no sentido de que a sessão de mediação ou conciliação não se realizará se qualquer de seus pares manifestar, expressamente, desinteresse na composição consensual”<sup>2</sup>.

Além do já citado, constitui obstáculo à realização da mediação, no caso em tela, a evidente incongruência entre a exigência de publicidade para a resolução de conflitos envolvendo ente público e que versa sobre direitos indisponíveis, e o instituto da mediação, regido pela confidencialidade.

---

<sup>1</sup> BUENO, Cassio Scarpinella. Manual de Direito Processual Civil. 2. ed. Volume único. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 295;

<sup>2</sup> CÂMARA, Alexandre. Novo Processo Civil Brasileiro. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2016, p. 201.

Inaplicável, portanto, à luz do princípio da publicidade, insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, o princípio da confidencialidade sempre que um ente público se fizer presente em um dos polos processuais.

Desse modo, em casos como o presente, há sempre que se observar a regra da publicidade dos atos estatais, o que afasta por completo a possibilidade de resolução do conflito através da mediação, que deve ser realizada sob o princípio da confidencialidade - incabível na hipótese.

### **DOS FATOS**

Foi instaurado procedimento administrativo (Inquérito Civil Reg. 1.092/2017, anexado) para apurar violação de direitos e interesses consumeristas no fornecimento do serviço de transporte ferroviário fluminense pela Supervia Concessionária de Transportes Ferroviários S.A., doravante referida como SUPERVIA.

De acordo com recorrentes representações e notícias jornalísticas apuradas pelo Ministério Público, os usuários do modal reclamam da presença de vendedores ambulantes no interior das composições de trem, expondo os passageiros ao comércio clandestino de produtos durante as viagens. Ao se manifestar no

expediente, a SUPERVIA admitiu não efetuar o recolhimento dessas mercadorias, por intermédio de seus agentes de segurança, para posterior entrega às autoridades estatais, medida empregada em outros meios de transporte, como o metroviário, por força de ato normativo estadual (Resolução SETRANS nº 1.264 de 24 de agosto de 2017).

Em que pese a vigilância do sistema ferroviário pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro - PMERJ, o destacamento destinado para tanto se apresenta insuficiente para conter o comércio ilegal nos trens. Portanto, o combate a essa prática carece de atuação incisiva e eficaz por parte da concessionária responsável, seja por dever imposto pelo Contrato de Concessão do serviço ferroviário ou pelas normas que regem essas atividades.

### **Insatisfação dos consumidores**

A ampla insatisfação de usuários da SUPERVIA com a situação trazida à apreciação judicial é ilustrada pelas queixas juntadas aos autos do inquérito civil em anexo, bem como reportagens de jornal, como se extrai das seguintes transcrições e manchetes:

Como usuário assíduo dos trens e metrô da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, deixo claro que muitos ambulantes continuam vendendo diversas mercadorias dentro das composições.

**A situação da Supervia é mais grave.** O número de ambulantes salta aos olhos, **vendedores chegam a brigar entre si** e claramente vendem produtos de origem duvidosa devido ao baixo valor e sem apresentação de nota fiscal. Essa situação acontece **diariamente** em toso os ramais.

Nesse sentido percebo que as concessionárias não cumprem seu papel no combate o comércio irregular dentro de suas composições.

(Grifou-se)

(verso de fl. 03 do IC 1.092/2017)

Em virtude do crescente registro de atividades não autorizadas de ambulantes nos sistemas de transporte metroviário e ferroviário de passageiros, a Secretaria de Estado de Transportes publicou, no Diário Oficial desta sexta-feira (25/08), a resolução que estabelece normas e procedimentos a serem adotados pelos agentes de segurança das concessionárias.

Para garantir a manutenção da segurança e do bom funcionamento dos modais, os agentes poderão reter mercadorias e equipamentos, entregando-os às autoridades públicas competentes, nos termos do art. 60 do Decreto Estadual nº 2.522/79).

(...)

Segundo o secretário de Transportes, Rodrigo Vieira, além de coibir a venda de produtos dentro dos trens, o objetivo da medida é preservar a segurança dos passageiros.

(Grifou-se)

(fl. 10)

COMUNICANTE SOLICITA AVERIGUAÇÃO E AJUDA DO MPRJ PARA O CASO A SEGUIR: RELATA AS IRREGULARIDADES DA SUPERVIA, NO RAMAL DE SANTA CRUZ/RJ. DECLARA QUE **TODOS OS DIAS**, NA PARTE DA MANHÃ, TARDE E NOITE, OCORREM **BRIGAS ENTRE OS PRÓPRIOS AMBULANTES E PASSAGEIROS**. RESSALTA QUE NÃO HÁ SEGURANÇA NA SUPERVIA E TODOS OS DIAS HÁ BRIGAS, CONFUSÕES, FACADAS E MUITA VIOLÊNCIA POR CONTA DA **FALTA DE FISCALIZAÇÃO**.

(Grifou-se)

(fl. 17)

Boa tarde, quero informar o total descaso nos transportes Públicos: Nos trens, nos ônibus, no Metro e no BRT. Os Vendedores Ambulantes (Camelôs), tomaram os transportes Públicos. **O transporte pior é o TREM**, tem vez que tem 06 ambulantes no mesmo Vagão e para piorar **além da gritaria, agora eles estão usando MICROFONE com AUTO FALANTES**. **Ninguém conseguiu conversar ou tirar uma soneca devido a altura do Som**.

(Grifou-se)  
(fl. 17)

Solicito atenção desse órgão em defesa coletiva dos consumidores, usuários dos serviços prestados pela SUPERVIA, usuários que se sentem lesionados numa mesma situação de fato, todos vítimas de falta de uma ação concreta dessa empresa prestadora de serviços públicos que PERMITE a prática usual e constante de COMERCIANTEs AMBULANTEs NAS PLATAFORMAS E INTERIOR DOS TRENS DA SUPERVIA. **Diariamente**, e em **qualquer horário**, se constata grande número de vendedores ambulantes, inclusive com **quantidade excessiva de suas mercadorias depositadas inicialmente nas PLATAFORMAS DA CENTRAL DO BRASIL, funcionando como ponto de controle de ambulantes, quiçá organizados com convivência dos agentes operacionais etc.**

(Grifou-se)  
(fl. 18)

Prezados, Venho por meio desta, sinalizar o transtorno diário que ocorre na supervia (transporte público utilizando trens no Rio de Janeiro). Durante viagem do Centro até Santa Cruz é possível notar diversos **ambulantes nos vagões causando tumulto ao passar entre os passageiros no trem lotado**, vendendo bebidas alcóolicas, CDs piratas e utilizando **equipamentos de som num volume insuportável para o ambiente**.

(Grifou-se)  
(fl. 19)

Bom dia. Pelas redes sociais e com o pessoal de apoio nas estações, venho reclamando da atuação descarada de ambulantes nas plataformas e trens. ATÉ NA CENTRAL, debaixo das suas barbas.

(...)

Um certo dia, **um vendedor de amolador, puxou um facão para demonstrar seu produto**. No mesmo instante notifiquei a Supervia, **que não fez nada**.

(Grifou-se)  
(fl. 20)

O comércio ambulante neste transporte coletivo é incomodo e desnecessário. **Eles atravessam em meio aos passageiros, muitas vezes com embalagens grandes que nos esbarram e empurram. Mesmo que a composição esteja lotada, eles forçam a barra e nos comprimem jogando os que estão em pé em cima dos que estão sentados**. Quando o trem para nas estações, eles descem correndo para ir para outra composição. **Já fui empurrado várias vezes**, uma vez **vi uma senhora de idade ser quase jogada no vão entre o trem e a plataforma por causa**

dessa ação deles. Ao se referir aos passageiros nessa descida, chamam de gordo, velha e etc...

(Grifou-se)

(fl. 23)

Funcionário da Supervia é agredido com barras de ferro por vendedores ambulantes.

(fl. 25)

Ambulantes e envolvem em confusão dentro do trem da SuperVia.

(fl. 25)

Fora do controle: 10 mil vendedores irregulares atuam diariamente nos trens.

(fl. 26)

SOLICITO A INTERVENÇÃO DO MP QUANTO AO COMÉRCIO ILEGAL NOS TRENS DA SUPERVIA, DURANTE TODO O DECORRER DO DIA, ESPECIALMENTE, NOS RAMAIS: JAPERI, SANTA RUZ E BELFORD ROXO.

RESSALTO QUE DIVERSOS COMERCIANTES, AO ANUNCIAR SEUS PRODUTOS, AO LONGO DA VIAGEM, INFORMAM QUE ESTES FORAM ROUBADOS DE CAMINHÕES DE CARGAS.

**INFORMO QUE A MAIOR PARTE DOS GUARDAS DA SUPERVIA PERMANECE NA CENTRAL DO BRASIL, LOGO, NAS DEMAIS ESTAÇÕES DE TREM, NÃO OCORRE A FISCALIZAÇÃO NECESSÁRIA, BEM COMO NO INTERIOR DOS TRENS.**

(Grifou-se)

(verso de fl. 87)

Prezado (a), Já fiz a comunicação ao MP sobre a venda de mercadoria roubada nos trens da Supervia, O Protocolo do meu atendimento é 620072. Hoje houve mais um episódio na mesma estação de Costa Barros e consegui fotografar para comprovar o relato do registro.

(verso de fl. 98)

Possível é notar um quadro de aborrecimento geral com a presença de ambulantes irregulares nos vagões ferroviários, cuja atividade possui potencial de lesão não só extrapatrimonial como material dos passageiros, devido ao risco à integridade física desses indivíduos.



**Parecer da PMERJ e da Secretaria de Estado de Transportes - SETRANS**

Instada a prestar esclarecimentos sobre o caso, a PMERJ informou, inicialmente, que o efetivo empregado pela SUPERVIA para coibir o comércio clandestino é muito pequeno; as medidas adotadas não são adequadas devido a essa carência de pessoal e à falta de treinamento específico e de apoio dos órgãos competentes (fl. 113). Tais informações foram complementadas em momento posterior (fl. 189 a 195), no que o referido órgão público elucidou quantitativo insuficiente de policiamento no serviço ferroviário:

(...) conta com efetivo de apenas 58 Policiais Militares prontos para o serviço e que quando distribuídos nas diversas escalas e afastamentos regulamentares, **restam 14 (quatorze) policiais escalados diariamente** para realizar o **patrulhamento ao longo de 270 Km de malha ferroviária** de transporte de passageiros, **envolvendo 102 estações** com público diário estimado em **600 mil passageiros**, porém não envidamos esforços no combate diário a toda modalidade delituosa.

(Grifou-se)  
(fl. 189)

Notório é que o efetivo policial empregado no policiamento do serviço ferroviário é incompatível com o quantitativo necessário para o combate da atuação de ambulantes clandestinos. De se notar que a função desses 14 agentes públicos em efetivo é prevenir e responder, nas 102 estações, qualquer atividade delituosa, não restrita ao comércio ilegal

de mercadorias. Evidente é a sobrecarga do policiamento estatal, o que enseja, até mesmo por força do Contrato de Concessão, a fiscalização por agentes de segurança da própria SUPERVIA.

Essa obrigação foi confirmada por parecer da Secretaria de Estado de Transportes - SETRANS, dever que é abarcado pela responsabilidade da concessionária de garantir a qualidade do serviço e resguardar a segurança não apenas de seus usuários, mas também de terceiros e de seu próprio pessoal (fl. 169 a 182).

Assim, de acordo com o Estado, embora inexista ato normativo estabelecendo as atribuições dos agentes de segurança ferroviários, com fundamento na Lei Federal nº 8.987/95, Lei Estadual nº 2.831/97 e nos termos do Contrato de Concessão, a SUPERVIA, por meio de seus agentes, está obrigada a prover boa ordem do modal, retendo mercadorias e equipamentos para a sua entrega às autoridades públicas competentes.

Ao emitir seu entendimento, a SETRANS assevera que:

Os relatos e denúncias acostados ao presente administrativo demonstram verdadeiro descaso por parte da Concessionária com os passageiros e usuários do serviço, tendo em vista que apesar das reclamações e da previsão da obrigação contratual, até o presente momento, nenhuma medida parece ter sido efetivamente implementada pela Empresa, mostrando-se necessário maior

fiscalização com buscas e aplicação de sanções, sendo imprescindível para isso a instauração de processo administrativo.  
(fl. 175 a 176)

Reconhece, ademais, o iminente risco à saúde e vida dos passageiros na permanência do comércio clandestino no interior dos trens:

Salienta-se que, há vezes, como observado nas denúncias recebidas pela ouvidoria do MPRJ, nas quais a segurança e a saúde dos passageiros são coladas em risco, tendo em vista que alguns dos ambulantes adentram no modal e as suas composições portando botijão de gás, assim como fogos de artifício, o que pode vir a ocasionar graves acidentes.  
(fl. 179)

Conclui que há a resistência da SUPERVIA em adotar postura proativa na fiscalização do serviço:

**Portanto, o que se constata é que os deveres da SUPERVIA com a segurança e o bem estar dos passageiros decorre de expressa previsão contratual, independente da existência do exercício do poder de polícia pela concessionária. Não pode a Concessionária, sob esse argumento – inexistência do poder de polícia – se esquivar de manter a ordem na prestação do seu serviço, coibindo o comércio de qualquer natureza dentro de suas composições.**  
(fl. 180)

Atenta, por fim, que, ao permitir a prática do comércio ilegal, a concessionária contribui para o desequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão, o que importa em aumento de tarifa e, conseqüentemente, prejuízo para os consumidores:

Outro aspecto a ser levantado é de que a Concessionária possui no interior de suas estações locais apropriados para a comercialização de produtos e serviços aos seus usuários.

A exploração econômica dos espaços é parte das receitas acessórias e integram na análise do equilíbrio econômico-financeiro do contrato sobretudo para fins de modicidade tarifária conforme cláusula 8ª, §3º do 8º Termo Aditivo.

Permitir atividade concorrencial sem a anuência da Concessionária certamente impactaria no aferimento das receitas acessórias e, conseqüentemente, na tarifa aplicada.

(Grifou-se)

(fl. 180)

Então, com base na fundamentação jurídica elaborada pelo órgão estadual, a qual será abordada adiante, impõe-se a imposição de medidas para conter o comércio clandestino no transporte ferroviário operado pela SUPERVIA.

#### DA FUNDAMENTAÇÃO

##### a) Dever de garantir a segurança e a ordem no transporte ferroviário

O regulamento dos transportes ferroviários é previsto pelo Decreto Federal nº 1.832/96, o qual disciplina, dentre outras, as relações entre as Administrações Ferroviárias e os seus usuários. Pelo ato normativo, Administração Ferroviária compreende “a empresa privada, o órgão ou entidade pública competentes, que já existam ou venham a ser criados, para construção, operação ou exploração comercial de

ferrovias”<sup>3</sup> (grifou-se), ou seja, nessa acepção regulamentar se enquadra a SUPERVIA.

Ao dispor sobre a segurança nesse tipo de serviço, o regulamento ainda prevê o dever da Administração Ferroviária de garantir a integridade dos passageiros, a manutenção da ordem em suas dependências e prevenir acidentes<sup>4</sup>.

A leniência da SUPERVIA quanto à presença de ambulantes em suas composições afronta tais obrigações. De acordo com os relatos de usuários, a venda clandestina é feita em trens lotados, com uso de alto falantes, cargas volumosas de mercadorias e falta de urbanidade. Dessa forma, a prática propicia ocorrência de lesões corporais e perturbação do sossego dos passageiros.

Para coibir essa conduta irregular e prevenir danos aos usuários, o regulamento dos transportes ferroviários dispõe sobre atuação repressiva da Administração Ferroviária nas hipóteses de contravenção:

Art. 57. Aquele que praticar ato definido como crime ou contravenção será encaminhado, pela segurança da ferrovia, à autoridade policial competente.  
(Grifou-se)

<sup>3</sup> Art. 1º, parágrafo único, “b”.

<sup>4</sup> Art. 54, III, V e IV, respectivamente.

**1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE  
DEFESA DO CONSUMIDOR E DO CONTRIBUINTE DA CAPITAL**

Portanto, está em vigor a obrigação da própria SUPERVIA de exercer a fiscalização não só preventiva como também a repressiva em suas dependências. Como se extrai do texto normativo, a medida empregada nesse âmbito envolve, inclusive, o encaminhamento do infrator à autoridade policial, o que compreende, por via de consequência, a apreensão de pessoa; logicamente, o recolhimento de produtos ilícitos, para os mesmos fins, seria admitido por essa sistemática regulamentar.

Por outro lado, o transporte coletivo por trens, como concessão de serviço público, é regido pela Lei nº 8.987/95, em esfera federal, e a Lei nº 2.831/97, no Estado do Rio de Janeiro.

Em ambas, há a previsão de dever da concessionária de prestar serviço adequado, o qual abarca a condição de segurança da prestação<sup>5</sup>. As leis também preconizam o encargo da concessionária em cumprir as normas do serviço e as cláusulas contratuais da concessão<sup>6</sup>.

Por conseguinte, no caso concreto, a SUPERVIA deve respeitar os termos do Contrato de Concessão do serviço ferroviário, de maneira que não

---

<sup>5</sup> Art. 6º, §1º, da Lei nº 8.987/95 e art. 7º, §1º, da Lei nº 2.831/97 do Estado do Rio de Janeiro.

<sup>6</sup> Art. 31, IV, da Lei federal e no art. 36, IV, da Lei estadual em referência.

pode se eximir de cumprir a Cláusula Décima dessa avença, a qual dispõe:

**CLÁUSULA DÉCIMA - OBRIGAÇÕES DA CONCESSIONÁRIA**

São obrigações da CONCESSIONÁRIA, além de outras previstas na legislação, no Edital e nas normas as erem expedidas pela ASEP-RJ:

I – Prestar sérvio adequado ao pleno atendimento dos usuários sem qualquer tipo de discriminação e sem incorrer em abuso de pode econômico, atendendo às condições de regularidade, continuidade, eficiência, **segurança**, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.  
(Grifou-se)

Em contrapartida, há o direito do usuário de receber a prestação de um serviço adequado, o qual se presume aquele seguro:

**CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA – DIREITOS E DEVERES DOS USUÁRIOS**

São direitos e deveres específicos dos usuários, além de outros previstas na legislação, no Edital e nas normas as erem expedidas pela ASEP-RJ:

I – receber da CONCESSIONÁRIA SERVIÇOS **adequados** e pagar o preço dos mesmos;  
(Grifou-se)

Ademais, estando o serviço público tutelado, ainda, pelo Código de Defesa do Consumidor, a garantia de segurança do transporte ferroviário decorre de previsão dessa lei de proteção consumerista, que assegura, como direito do consumidor, “a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral” (art. 6º, X), bem como dispõe, como a obrigação dos prestadores, a fornecerem “serviços adequados, eficientes, **seguros** e, quanto aos essenciais, contínuos” (art. 22).

Portanto, seja no regulamento do transporte ferroviário pelo Decreto Federal nº 1.832/96, no regime federal e estadual de concessão da prestação de serviço público, no CDC ou nos termos do Contrato de Concessão assumido pela SUPERVIA, resta normativamente amparada o seu dever de garantir a segurança de seus passageiros.

**b) Segurança que se efetiva pela prevenção e repressão da atuação de ambulantes no interior das composições ferroviárias**

Como já exposto, a presença de vendedores ambulantes no interior dos vagões de trens representa risco à integridade física de usuários e perturbação da ordem e tranquilidade no respectivo transporte.

Portanto, impõe-se à SUPERVIA a adoção de medidas que coíbam essa prática.

De acordo com parecer prestado no procedimento investigatório em anexo, a SETRANS entende pela obrigatoriedade de a SUPERVIA coibir o comércio clandestino em suas composições mediante retenção de mercadorias por agentes da concessionária:

Desse modo, o fundamento de validade para a obrigação dos agentes de segurança do sistema ferroviário atuarem para prover a boa ordem nas dependências do modal, retraindo mercadorias e equipamentos para sua entrega às autoridades competentes seria



não apenas o Contrato de Concessão, como também o poder disciplinar a ser exercido com todos que tenham relação especial de sujeição com o Estado.  
(fl. 177 do inquérito civil anexo)

No tocante ao poder disciplinar, o referido órgão estadual cita acórdão proferido pela Décima Sexta Câmara Cível do Tribunal de Justiça deste Estado em mandado de segurança coletivo, decisão em que reconheceu a legitimidade da retenção de mercadorias e entrega às autoridades públicas no transporte metroviário:

Em relação à alegação dos impetrantes de que a Resolução, por delegar poder de polícia a particular avançaria sobre matéria não autorizada, de modo a torná-la nula, a mesma não procede.

Com efeito, o poder de polícia se caracteriza pelo exercício da função administrativa, fundada na lei, que restringe e condiciona o exercício de direitos e atividades privadas, com a finalidade de atender o interesse público, nos termos do art. 78, do Código Tributário Nacional, compreendendo quatro fases: ordem, consentimento, fiscalização e sanção.

A discussão doutrinária e jurisprudencial sobre a possibilidade ou não de delegação do poder de polícia a particulares é questão atual e presente. Os que não admitem alegam risco de violação ao princípio da igualdade. Outros, entendem possível a delegação da fiscalização e do consentimento de polícia, desde que realizada por lei.

No caso, há Decreto editado pela autoridade competente, bem como Lei Estadual, prevendo a disciplina da segurança nas dependências do metrô, além de Resolução dispoendo sobre sua regulamentação, autorizando o ato de fiscalização do Poder de Polícia, inexistindo ilegalidade, abusividade ou sua violação.

Ressalta-se que há entendimento de a situação se referir ao poder disciplinar. Este configura a prerrogativa da Administração para aplicar sanções não só aos agentes públicos, em casos de infrações funcionais, mas também aos administrados sujeitos à disciplina especial administrativa, conforme lição de Rafael Carvalho Rezende Oliveira.

“Ao contrário do poder de polícia, exercido no âmbito de relações jurídicas genéricas entre Estado e cidadão, o poder disciplinar refere-se às relações jurídicas especiais, decorrentes de vínculos jurídicos específicos existentes entre o Estado e o particular

(Administração- agente público, Administração- contratado, Administração- usuário de serviço público etc.).”<sup>7</sup>

Em outros modais de transporte coletivo, como o metroviário, a lei previu essa suposta delegação de poder de polícia ao determinar a obrigação de agentes de segurança da concessionária de reterem mercadorias e equipamentos comercializados clandestinamente no interior dos vagões, entregando-os às autoridades públicas competentes. É o que dispõe o art. 1º da Resolução nº 1.264/2017 da SETRANS<sup>8</sup>, dispositivo que repete regra contida no Decreto Estadual nº 2.522/79.

Note-se que a medida prevista para o sistema metroviário, no combate ao comércio ilegal de mercadorias, espelha encargo análogo àquele determinado às concessionárias ferroviárias para com agentes contraventores nos vagões de trens (Art. 1º, parágrafo único, “b”, do Decreto Federal nº 1.832/96).

Logo, também há, para o serviço ferroviário, uma delegação do poder de polícia à concessionária. A imposição, à SUPERVIA, da obrigação de apreender produtos ilegais constitui dever

---

<sup>7</sup> Mandado de Segurança Coletivo nº 0059481-93.2017.8.19.0000, Rel. Des. MAURO DICKSTEIN, DÉCIMA SEXTA CÂMARA CÍVEL, julgado em 03/07/2018, DJ 06/07/2018. pg. 5 e 6.

<sup>8</sup> “Art. 1º - Os Agentes de Segurança dos sistemas metroviário e ferroviário deverão atuar de modo a prover segurança e boa ordem dentro das dependências dos respectivos modais, retendo mercadorias e equipamentos, entregando-os às autoridades públicas competentes, nos termos do art. 60 do Decreto Estadual nº 2.522/79”.

**1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE  
DEFESA DO CONSUMIDOR E DO CONTRIBUINTE DA CAPITAL**

fiscalizatório repressivo já incorporado no ordenamento jurídico, a não constituir inovação ilegítima.

Se a medida é prevista para modalidade de transporte público semelhante, como é o metrô, mostra-se viável a sua adoção no sistema de trens, ainda que não haja previsão normativa específica. No silêncio da lei ou regulamentação administrativa (pelo menos por previsão expressa, já que o Decreto Federal nº 1.832/96 determinada a fiscalização sancionatória da concessionária para a segurança do transporte), não podem os usuários do serviço público permanecer em situação de desamparo. Se a garantia de segurança não se mostra satisfatória pela atuação dos poderes Executivo e Legislativo, direta ou indireta, a via judicial assoma com alternativa para tutelar o caso concreto.

Sem embargo, como destacado pela SETRANS no supracitado acórdão em mandado de segurança coletivo contra a fiscalização dos metrôs:

Impende salientar, ainda, que há previsão expressa apenas de retenção de mercadorias e equipamentos, com entrega às autoridades competentes, mediante emissão de termo respectivo. De outro lado, não há menção em nenhum momento de apreensão dos bens, observando-se que a retenção importa conservar a coisa em seu poder temporariamente, no caso em questão, até a entrega à autoridade policial, para posterior devolução ao ambulante, se for o caso.

(...)

Sublinha-se, não há menção, seja no Decreto, seja na Resolução, quanto à prática de ato pelo corpo de segurança do metrô que configure Poder de Polícia, pois não se trata de apreensão, mas

apenas de exercício regular do direito da concessionária em manter a ordem e a segurança dos usuários.<sup>9</sup>

Portanto, a retenção de mercadorias comercializadas ilicitamente nos vagões é legítima e necessária.

**c) Segurança como responsabilidade precipuamente da concessionária**

Nesse viés, deve a SUPERVIA ser compelida a tomar postura ativa na preservação de seus consumidores, obrigação já contemplada no Contrato de Concessão do modal, que dispõe ser de sua competência empregar meios para garantir a segurança dos usuários, terceiros e dos funcionários da própria concessionária:

**CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA – SEGURANÇA**

A CONCESSIONÁRIA deverá aportar meios e sistemas capazes de contribuir para garantir a segurança dos usuários, terceiros e a do seu próprio pessoal, com observância de todas as normas legais e regulamentares que venham a ser expedidas pelas autoridades competentes.

Trata-se de obrigação principal da concessionária, de modo que a atuação do Estado se revela complementar, como se extrai do parágrafo segundo da mesma cláusula:

§2º - O ESTADO, **sem eximir a CONCESSIONÁRIA de suas responsabilidades próprias**, obriga-se a manter força policial

---

<sup>9</sup> Pg. 6.

especializada para dar cobertura no combate a quaisquer atos criminosos na zona de influência do sistema ferroviário, que possam afetar a segurança de usuários e terceiros.  
(Grifou-se)

Vale dizer que, dentro da obrigação geral da SUPERVIA de aportar meios para garantir a segurança nos trens, o policiamento pelo Estado se dá de forma paralela, em apoio à atuação dos agentes de segurança da própria concessionária.

Esses, por sua vez, devem intervir diretamente para reprimir o comércio ambulante não autorizado no interior dos vagões de trem, a fim de assegurar a ordem e a segurança dos usuários.

Para tanto, visto que a venda de mercadorias clandestinas se prolifera nos trens da SUPERVIA, em risco aos consumidores, necessário que se empreguem as medidas pleiteadas por meio desta ação.

**d) O ressarcimento dos danos causados aos consumidores**

A SUPERVIA também deve ser condenada a ressarcir os consumidores - considerados em caráter individual e também coletivo - pelos danos, materiais e morais, que vem causando com a sua conduta.

O Código de Defesa do Consumidor consagra o princípio da responsabilidade do fornecedor independentemente de culpa. Irrefutável a obrigação de reparar os danos causados aos consumidores, já que constatada a permanente ofensa aos mais mezinhos direitos dos consumidores.

Por outro lado, a indenização tem importante função pedagógica, para evitar que novas lesões ao consumidor ocorram.

**e) Os pressupostos para o deferimento da liminar**

PRESENTES AINDA OS PRESSUPOSTOS PARA O DEFERIMENTO DE LIMINAR, quais sejam, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.

A verossimilhança das alegações reside na demonstração de que a omissão da SUPERVIA diante da presença de ambulantes nos seus trens representa violação de seus deveres legais e contratuais de assegurar a segurança dos usuários, de forma que a concessionária deve empregar as medidas ora postuladas provisória e definitivamente. A manutenção desse quadro representa violação aos direitos dos consumidores e ao regime do CDC, a caracterizar o *fumus boni iuris*.

O *periculum in mora* se prende à circunstância de que os prejuízos que vêm sendo causados ao consumidor são irreparáveis ou de difícil reparação, havendo pouca utilidade do provimento jurisdicional, caso se aguarde a decisão final.

Vê-se, portanto, que presentes os pressupostos gerais e alternativos a ensejar o deferimento da liminar nos termos do § 3º do art. 84 do CDC.

#### **DO PEDIDO LIMINAR**

Ante o exposto o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO **requer LIMINARMENTE E SEM A OITIVA DA PARTE CONTRÁRIA** que seja determinado *initio litis* ao réu, sob pena de multa diária no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), que contribua para garantir a segurança dos usuários, terceiros e a do seu próprio pessoal, devendo, para isso, por meio de seus próprios agentes de segurança, atuar para prover a boa ordem nas dependências do modal, inclusive realizando a retenção de mercadorias e equipamentos comercializados clandestinamente nas composições e estações ferroviárias, para posterior entrega às autoridades públicas competentes.

**DOS PEDIDOS PRINCIPAIS**

Requer, ainda, o Ministério Público:

a) que, após apreciado liminarmente e deferido, seja confirmado o pleito formulado em caráter liminar;

b) que seja o réu condenado a contribuir para garantir a segurança dos usuários, terceiros e a do seu próprio pessoal, devendo, para isso, por meio de seus próprios agentes de segurança, atuar para prover a boa ordem nas dependências do modal, inclusive realizando a retenção de mercadorias e equipamentos comercializados clandestinamente nas composições e estações ferroviárias, para posterior entrega às autoridades públicas competentes, sob pena de multa diária no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais);

c) que seja o réu condenado a indenizar, da forma mais ampla e completa possível, os danos materiais e morais de que tenha padecido o consumidor, individualmente considerado, em virtude dos fatos narrados, a serem apurados em liquidação;

d) a condenação do réu a reparar os danos materiais e morais causados aos consumidores,



**1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE  
DEFESA DO CONSUMIDOR E DO CONTRIBUINTE DA CAPITAL**

considerados em sentido coletivo, no valor mínimo de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), corrigidos e acrescidos de juros, cujo valor reverterá ao Fundo de Reconstituição de Bens Lesados, mencionado no art. 13 da Lei nº 7.347/85;

f) seja o réu condenado a informar aos seus usuários, às suas custas, a parte dispositiva de eventual sentença condenatória, para fim de que os consumidores dela tomem ciência, medida a ser efetivada: i) pela colocação de cartazes no interior de todas as suas estações e em cada uma das composições ferroviárias, em locais visíveis e em tamanho não menor que 45 (quarenta e cinco) por 35 (trinta e cinco) centímetros; ii) publicação na página inicial de seu sítio eletrônico, em espaço de pronta visualização pelo usuário; iii) ambas as modalidades de divulgação descritas nos itens anteriores deverão ser redigidas com caracteres ostensivos e legíveis, de modo a facilitar sua compreensão pelo consumidor; tudo sob pena de multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) corrigidos monetariamente;

e) sejam publicados os editais a que se refere o art. 94 do CDC;

f) a citação do réu para que, querendo, apresente contestação, sob pena de revelia;

g) a condenação do réu ao pagamento de todos os ônus de sucumbência, incluindo os *honorários advocatícios*.

Protesta, ainda, o Ministério Público, pela produção de todas as provas em direito admissíveis, notadamente a pericial, a documental, bem como depoimento pessoal dos réus, sob pena de confissão, sem prejuízo da inversão do ônus da prova previsto no art. 6º, VIII, do Código de Defesa do Consumidor.

Dá-se a esta causa, por força do disposto no Código de Processo Civil, o valor de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais).

Rio de Janeiro, 21 de agosto de 2019.

***Julio Machado Teixeira Costa***

Promotor de Justiça

Mat. 2099