

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA VARA
CÍVEL DA COMARCA DE CABO FRIO/RJ**

REF: Inquérito Civil nº 109/2017

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, inscrito no CNPJ sob o nº 28.305.936/0001-40, pela 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo Cabo Frio, no exercício de suas atribuições legais e constitucionais, com fundamento no artigo 129, inciso III, da Constituição da República e nos artigos 1º, incisos II e IV, da Lei Federal nº 7.347/85 e artigo 34, inciso VI, alínea a da Lei Complementar Estadual 106/2013, lastreado nas informações existentes no procedimento investigatório que a esta serve de base, vem propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE DEFESA DO CONSUMIDOR

em face de:

RÁPIDO MACAENSE LTDA, inscrita no CNPJ n. 29.689.999/0031-25, com sede à Avenida Independência, sem número, Rodovia Amaral Peixoto, KM 126, Florestinha II, Tamoios, Cabo Frio, RJ, CEP 28.929-666, telefone (22) 22640-9516, ou Av. Gastão Henrique Schueller, nº 518, Novo Botafogo / Macaé – RJ. CEP: 27910-170, , Tel.: (21) 4004-1400

pelos motivos que passa a expor:

1. DOS FATOS

Em suma, o objeto da presente ação civil pública é a condenação da ré às seguintes obrigações de fazer: a) pagamento de danos morais coletivos, por reiteradas falhas graves na prestação do serviço público de transporte coletivo de passageiros; b) colocação, nos pontos de ônibus, de quadro com informações de itinerários, horários, tarifas dos serviços e modos de interação com outros modais, na forma do art. 14, III, da Lei 12.587/2012 - política nacional de mobilidade urbana. Passamos a discorrer sobre os fatos que levaram ao ajuizamento da presente demanda.

A 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo Cabo Frio instaurou o Inquérito Civil n. 109/2017, para apurar a notícia de que a ré, permissionária do serviço público de transporte coletivo intermunicipal, estaria descumprindo o quadro de horários de suas linhas, estabelecido pelo Poder concedente (Estado do Rio de Janeiro e o Departamento de Transportes Rodoviários do Estado do Rio de Janeiro – DETRO).

Segundo consta do ofício encaminhado pelo DETRO-RJ, a ré foi autuada por descumprir o Regulamento do Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros, tendo sofrido a aplicação de sanções administrativas. (fls. 05-10) Compulsando o relatório de fiscalização DETRO-RJ 010/2017, realizado entre os dias 21 e 24 de julho de 2017, constata-se que a permissionária praticou as seguintes infrações: (fls. 11-12)

- a) Linha B-130 – Cabo Frio x Macaé (SA). A empresa só disponibilizava ônibus às 6.15h, 9.15h e 12.15h, quando deveria também oferecer ônibus às 7.00h, 8.15h, 10.15h e 11.15h;
- b) Linha B-131 – Cabo Frio x Rio das Ostras (SA) . A empresa só disponibilizava ônibus às 6.45h, 7.45h e 10.00h, não oferecendo o ônibus de 11.15h.
- c) Linha B-430 - Arraial do Cabo x Macaé (SA). A empresa paralisou a linha, sem prévia autorização do poder concedente. O ônibus deveria funcionar nos seguintes horários: 05.45h, 11.40h, e 14.40h.
- d) Linha B-431- Arraial do Cabo x Córrego do Ouro (SA). A empresa paralisou a linha, sem prévia autorização do poder concedente. O

ônibus deveria funcionar nos seguintes horários: 05.45h, 11.40h, e 14.40h.

- e) Linha B-432- Arraial do Cabo x Carapebus (SA). A empresa paralisou a linha, sem prévia autorização do poder concedente. O ônibus deveria funcionar nos seguintes horários: 08.30h, 10.00h e 12.45h.

No dia 30.01.2018, corroborando o que foi constatado pelo DETRO-RJ quanto ao reiterado descumprimento do quadro de horários pela demandada, o cidadão Leonardo da Silva Margarido encaminhou petição ao Ministério Público noticiando a deficiência dos serviços prestados. Em resumo, afirmou o Sr. Leonardo que:

1. Linha B-130 – Cabo Frio x Macaé. Só passaria de 3 e 3 horas, quando deveria passar de hora em hora;
2. Linha B-421 – Cabo Frio x Barra de São João. Só transitaria uma vez por dia, quando deveria transitar com intervalos de 1.45h;
3. Linha B448 – São Pedro – Campos Novos. Só tem um horário por dia, quando deveria transitar com intervalos de 45 minutos;
4. Linha B447 – Campos Novos – Rio das Ostras. Alteração de trajeto. Deveria ir até Campos Novos, mas estaria indo apenas até o Verão Vermelho.
5. Ineficiência do DETRO na fiscalização das linhas.
6. As três primeiras linhas acima mencionadas são as que apresentam o valor mais barato da tarifa. Contudo, a empresa estaria retirando esses ônibus de circulação para forçar a migração da população para os ônibus especiais, operados por ela própria, com tarifa mais alta. Estes ônibus transitariam de 20 em 20 minutos, entre Macaé e Cabo Frio.

No dia 26 de março de 2018, o DETRO encaminhou ao Ministério Público o ofício DETRO/PRES N° 51/18 (fls. 46/63). A missiva em referência relatou as seguintes irregularidades perpetradas pela ré:

1. Linha B-130 – Cabo Frio x Macaé. A empresa estaria operando com alguns veículos de característica A (1 porta) quando deveria transitar com veículos de características SA, tendo sido emitido o Auto de Infração D-710477.
2. Linha B-421 – Cabo Frio x Barra de São João. Durante todo o período de operação da linha, os fiscais não encontraram nenhum veículo operando, tendo sido emitido o Auto de Infração D-710478.
3. Linha B448 – São Pedro – Campos Novos. Foi constatado o descumprimento do horário determinado pelo DETRO de 12.15h, tendo sido lavrado o auto de infração D- 710476.
4. Linha B-135 Arraial do Cabo – Carapebus. Não foi encontrado despachante no terminal Arraial do Cabo; o selo de vistoria do DETRO-RJ estava vencido; descumprimento do quadro de horário. Foram emitidos os autos de infração n° D-710472, D-710473 e D-710474.

Instada a se pronunciar sobre os fatos, a ré pouco contribuiu, apenas limitando-se a dizer que se esforçava em cumprir os horários determinados pelo DETRO. (fls. 83/84).

Instado a se manifestar novamente sobre os serviços prestados pela ré, o cidadão Leonardo Margarido informou a fls. 88 que persistem as irregularidades no cumprimento do quadro de horários determinado pelo DETRO, especialmente em relação às linhas B130, B421 e B448.

2. DO DIREITO.

2.1 Da evidente violação ao dever de prestar serviço adequado.

A Constituição da República prevê a proteção do consumidor como direito e garantia fundamental do indivíduo e, ainda, como princípio geral da atividade econômica, nos termos dos artigos 5º, inciso XXXII e 170, inciso V, da Carta Política, *in verbis*:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

V – defesa do consumidor.

É de se destacar que a presente ação se submete aos ditames da Lei 8.078/1990, ante a inequívoca relação consumerista estabelecida entre os usuários do serviço no Município de Cabo Frio e a sociedade empresária ré. Não é outra a interpretação que se extrai do artigo 4º, VII da lei 8078/90, quando dispõe que a racionalização e melhoria dos serviços públicos é um dos princípios da política nacional das relações de consumo. Ou mesmo do disposto no art. 6º, X do mesmo diploma legal, que garante, como direito básico do consumidor, a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.

Ao descumprir reiteradamente os parâmetros do serviço público que detém a concessão, com grave prejuízo aos usuários, a concessionária ré contraria os princípios básicos do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990), assim como os princípios informadores da Política Nacional das Relações de Consumo, conforme se depreende da leitura dos dispositivos que seguem transcritos:

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

(...)

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

O Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90) estabelece, em seu artigo 6º, inciso X, que a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral constituem direito básico do consumidor, senão vejamos:

“Art. 6º. São direitos básicos do consumidor:

(...)

X – adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.”

Em reforço ao diploma consumerista, é de se registrar o que estabelecem a lei 8.897/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, e a lei 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana). Confira-se a redação dos arts. 6º, §1º, 7º e 31º, da lei 8987/95, e art 14, I da PNMU, que impõe às concessionárias o dever de prestarem serviços adequados:

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º **Serviço adequado** é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

Art. 7º. Sem prejuízo do disposto na Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários:

I - receber **serviço adequado**;

Art. 31. Incumbe à concessionária:

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

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

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

Frise-se que a adequada e eficaz prestação do serviço pressupõe o atendimento às normas estabelecidas pelos entes reguladores, sendo vedado à Concessionária a sua execução em dissonância com os regulamentos e cláusulas contratuais que regem a prestação dos serviços por ela oferecidos.

Os elementos coligidos aos autos do procedimento que lastreia a presente ação civil pública indicam que a ré tem deixado de cumprir com o dever de prestar um serviço público adequado, ferindo, ainda, o princípio da eficiência a que aludem os artigos 37, *caput* e 175, parágrafo único, inciso IV da Carta Magna.

Isso porque a prestação dos serviços públicos pressupõe sua continuidade, sendo inadmissível o reiterado descumprimento dos horários de linhas de ônibus, ou até mesmo sua paralização à revelia do ente concedente, notadamente em se tratando de serviço considerado essencial, como é o caso do serviço de transporte coletivo, conforme estabelecido no artigo 10, inciso I da Lei 7.783/1999¹.

Nesse diapasão, cumpre trazer à baila a lição do insigne mestre José dos Santos Carvalho Filho²:

“A Constituição Federal, referindo-se ao regime das empresas concessionárias e permissionárias, deixou registrado que tais particulares colaboradores, a par dos direitos a que farão jus, têm o dever de manter adequado o serviço que executarem, exigindo-lhes, portanto, observância ao princípio da eficiência (art. 175, parágrafo único, inciso IV)”

Na mesma linha segue Celso Ribeiro Bastos³, quando afirma que:

“O serviço público deve ser prestado de maneira contínua, o que significa dizer que não é passível de interrupção. Isto ocorre pela própria importância de que o serviço público se reveste, o que implica ser colocado à disposição do usuário com qualidade e regularidade, assim como com eficiência e oportunidade. (...) Essa continuidade afigura-se em alguns casos de maneira absoluta, quer dizer, sem qualquer abrandamento, como ocorre com serviços que atendem necessidades permanentes, como é o caso do fornecimento de água, gás, eletricidade. Diante, pois, da recusa de um serviço público, ou do

¹ Lei 7.783/1989. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências.

Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais:
V - Transporte coletivo;

² CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. *Direito Administrativo*. 22ª edição, páginas 322/323

³ *In Curso de Direito Administrativo*, 2ª edição – São Paulo: Saraiva, 1996, página 165

seu fornecimento, ou mesmo da cessação indevida deste, pode o usuário utilizar-se das ações judiciais cabíveis, até as de rito mais célere, como o mandado de segurança e a ação cominatória.”

Ressalte-se, por fim, que o caso em tela denota flagrante violação ao preconizado pelo artigo 22 do Código de Defesa do Consumidor, que determina a prestação adequada e eficaz dos serviços públicos, inclusive, pelas empresas concessionárias, senão vejamos:

“Artigo 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

Parágrafo único. Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste Código.”

É certo, pois, que a Concessionária demandada violou e vem violando, flagrante e inequivocamente, todos os dispositivos acima transcritos, à medida que prestou aos consumidores de Cabo Frio serviço que não atende aos padrões de continuidade e qualidade estabelecidos pelo Ente concedente, **consubstanciando verdadeiro vício de qualidade.**

2.2 Do dano moral coletivo ante a violação a interesses dos consumidores.

De acordo com o art. 37, §6º da CRFB/88, as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Cuida-se do fundamento constitucional para a aplicação do regime da responsabilidade objetiva às prestadoras de serviço público quando, nessa condição, causarem danos a terceiros no exercício de suas atividades. Essa responsabilidade objetiva é reforçada pelo disposto no artigo 14⁴ do Código de Defesa do Consumidor, segundo o qual o fornecedor de serviços responde, independentemente

⁴ Art. 14. O fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos.

da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços.

Fixada esta relevante premissa, para que sejam as demandadas responsabilizadas, é necessário a configuração dos seguintes elementos: o dano, a ação do agente e o nexo causal.

No presente caso, as notícias dando conta das frequentes interrupções de linhas e descumprimento reiterado do quadro de horários, sem sombra de dúvidas, demonstram que a ré vem prestando serviço defeituoso e inadequado, à luz das metas de continuidade e qualidade fixadas pelo ente concedente. Comprovada, portanto, a ação.

Também há inegável relação de causalidade entre a ofensa perpetrada em desfavor da comunidade local e o serviço defeituoso prestado pela demandada. Contudo, por conta de suas peculiaridades, cuidaremos de, na próxima seção, demonstrar a configuração do dano moral coletivo no presente caso, em razão da conduta da demandada.

§

No caso vertente, entende o MPRJ que a conduta da ré provocou lesão a valores essenciais da coletividade, relacionados a prestação de serviço público essencial, motivo pelo qual deve ser condenada ao pagamento de danos morais coletivos.

No plano normativo pátrio não há qualquer dúvida quanto à existência da figura jurídica do dano moral coletivo (ou difuso). Os incisos V e X do art. 5º da Constituição asseguram a indenização por dano moral, sem fazer nenhum tipo de limitação ao dano causado, se individual ou coletivo.⁵

Em reforço a este argumento, é de se observar a norma do artigo 1º, inciso IV, da Lei nº 7.347/85, segundo a qual são regidas pelas disposições da Lei de Ação Civil Pública, “as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais

⁵ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

causados a qualquer outro interesse difuso ou coletivo” (grifo oposto).⁶ Em complemento, o art. 6º, VI do CDC lista como um dos direitos básicos do consumidor a *efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos*.

Destarte, defender-se a existência hipotética de um **dano moral difuso** não se trata de mera divagação teórica. Cuida-se, isto sim, de simples leitura de texto legal, sendo qualquer interpretação no sentido da sua inexistência uma interpretação *contra legem*, a autorizar, eventual e oportunamente, a interposição do recurso constitucional cabível por violação ao teor expresso de lei federal. Tal discussão, inclusive, já se encontra ultrapassada, posto que a existência do dano moral coletivo já é tese sedimentada no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, conforme demonstraremos nas próximas linhas.

§

Conquanto a legislação não tenha definido o conceito de dano moral coletivo, doutrina e jurisprudência vem se encarregando da tarefa de lhe traçar os contornos e definir as hipóteses de sua incidência. Em sede doutrinária, já se definiu o dano moral coletivo como “a injusta lesão da esfera moral de uma dada comunidade, ou seja, violação antijurídica de um determinado círculo de valores coletivos”.⁷

Em breves palavras, pode-se entender o dano moral coletivo como o resultado de toda ação ou omissão lesiva contra o patrimônio, material ou imaterial, da coletividade, incluído no conceito as gerações futuras.⁸ Necessário, portanto, que a lesão transborde os lindes do individualismo, afetando, por sua gravidade e repercussão, um círculo primordial de valores sociais.⁹

⁶ Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011).

I - ao meio-ambiente;
II - ao consumidor;

⁷ Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, em sua festejada obra: “Improbidade Administrativa”, 4ª ed, Ed. Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2008, p. 668 e 689

⁸ Cristiano Chaves de Farias, Nelson Rosenvald e Felipe Braga Netto. Manual de Direito Civil, 2ª edição. Volume Único, editora jus podivum, 2018. pg. 931.

⁹ REsp 1.473.846/SP, Terceira Turma, DJe 24/02/2017

Contudo, não é qualquer lesão a interesses comunitários que se presta a configurar os danos morais coletivos. Extensa gama de julgados do Superior Tribunal de Justiça já abordaram o tema¹⁰, fornecendo norte aos operadores do direito para identificarem situações aptas à configuração do dano moral coletivo.

Com efeito, é pacífico no Superior Tribunal de Justiça que a lesão apta a configurar o dano moral coletivo é aquela que atinge **valores essenciais da coletividade**, mediante grave ofensa à moralidade pública. Evita-se aqui o tratamento trivial de tão importante instituto jurídico, a fim de não o banalizar.¹¹

Com arrimo nas lições de Antônio Junqueira de Azevedo¹², a Ministra Nancy Andrighy argumentou que *“os valores essenciais da sociedade abrangem matéria totalmente insubordinada aos danos morais individuais, relacionando-se a “ato que atinge a toda a sociedade, num rebaixamento imediato do nível de vida da população [...] que traz diminuição da tranquilidade social, ou de quebra de confiança, em situações contratuais ou extracontratuais, que acarreta **redução da qualidade coletiva de vida**”¹³*

Em diversos julgados, o Superior Tribunal de Justiça acrescentou outros fatores a serem considerados na caracterização da lesão apta a configurar o dano moral coletivo. Afirmou-se naquele colegiado que, quando a conduta agride valores éticos fundamentais da sociedade, gerando **repulsa e indignação na consciência coletiva**, resta configurado o dano moral coletivo.¹⁴

Também já se afirmou, com propriedade, que *“o dano moral coletivo é a lesão na esfera moral de uma comunidade, isto é, a violação de direito transindividual de ordem coletiva, valores de uma sociedade atingidos do ponto de vista jurídico, de forma a envolver não apenas a dor psíquica, mas **qualquer abalo***

¹⁰ Há vários julgados do Superior Tribunal de Justiça no sentido do cabimento da condenação por danos morais coletivos em sede de ação civil pública. Precedentes: EDcl no AgrRg no REsp 1440847/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/10/2014, DJe 15/10/2014, REsp 1269494/MG, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/09/2013, DJe 01/10/2013; REsp 1367923/RJ, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/08/2013, DJe 06/09/2013; REsp 1197654/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/03/2011, DJe 08/03/2012.

¹¹ RECURSO ESPECIAL Nº 1.823.072 - RJ (2019/0185366-1) e REsp 1.303.014/RS, Quarta Turma, Relator para acórdão o Ministro Raul Araújo e REsp 1.502.967/RS, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma

¹² AZEVEDO, Antônio Junqueira de. Por uma nova categoria de dano na responsabilidade civil: o dano social. Revista Trimestral de Direito Civil 19/215

¹³ RECURSO ESPECIAL Nº 1.799.346 - SP

¹⁴ REsp 1.473.846/SP, Terceira Turma, DJe 24/02/2017

*negativo à moral da coletividade, pois o dano é, na verdade, apenas a consequência da lesão à esfera extrapatrimonial de uma pessoa”.*¹⁵

Vê-se, portanto, que o STJ vem exigindo, para a caracterização do dano moral coletivo, que a conduta ilegal resulte em violação a valores essenciais da comunidade, aptos a gerar – ainda que em tese¹⁶ – intranquilidade social, repulsa coletiva, rebaixamento do nível de vida, quebra de confiança, etc.

A gama de interesses coletivos e difusos passíveis de serem vulnerados e dar ensejo à indenização por danos morais coletivos também é extensa. O STJ já reconheceu a configuração de danos morais coletivos por ofensa a direitos coletivos ou difusos de caráter extrapatrimonial, como direitos do consumidor, meio ambiente, ordem urbanística, entre outros.¹⁷ Mais especificamente, já reconheceu a configuração de danos morais coletivos por violação aos seguintes interesses coletivos: segurança alimentar¹⁸, tráfego de veículo em rodovia com excesso de peso¹⁹, venda casada de serviços de telecomunicações²⁰, violação a normas de atendimento presencial em agências bancárias²¹, violação da honra de uma comunidade difusa²², discriminação contra idosos²³, interrupção no fornecimento de energia elétrica com transtornos à comunidade²⁴, ausência de acessibilidade em agência bancária²⁵, etc.

Conclui-se, portanto, que somente a lesão a valores essenciais da coletividade podem configurar o dano moral coletivo, como corre no presente caso, que versa sobre descontinuidade grave na prestação de serviço público essencial a toda uma cidade, qual seja, o serviço de transporte público coletivo. Contudo, a análise do dano moral difuso enseja outras reflexões. Vejamos.

¹⁵ AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.342.846 - RS (2012/0187802-9)

¹⁶ A ressalva feita aqui, com o uso da expressão “em tese”, se justifica na medida em que a constatação do dano moral se faz em “*in re ipsa*”, conforme abordaremos mais adiante.

¹⁷ REsp n. 1.410.698/MG, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 30/6/2015

¹⁸ RECURSO ESPECIAL Nº 1.799.346 - SP (2017/0206978-0) RELATORA : MINISTRA NANCY ANDRIGHI

¹⁹ AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.517.245 - MG (2019/0160040-5) FRANCISCO FALCÃO

²⁰ AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 900.932 - MG (2016/0093966-6) e Resp 1.397.870/MG.

²¹ REsp 1737412/ SE RECURSO ESPECIAL 2017/0067071-8 . Relatora: Ministra Nancy Andrighi

²² Cristiano chaves, ob. Citada. 931.

²³ Cristiano chaves, ob. Citada. 931. Resp 1.057.274/RS.

²⁴ Cristiano chaves, ob. Citada. 931.

²⁵ REsp nº 1221756 / RJ (2010/0197076-6), Rel. Ministro Massami Uyeda

§

Prosseguindo na abordagem dos elementos caracterizadores do dano moral difuso, importa ressaltar que a jurisprudência do STJ se consolidou no sentido de que a constatação do dano moral coletivo se dá *in re ipsa*, isto é, independentemente da comprovação de dor, sofrimento ou abalo psicológico dos indivíduos que integram a comunidade afetada.²⁶

Isto porque doutrina²⁷ e jurisprudência²⁸ já avançaram no tratamento do tema para reconhecer que dor e sofrimento não são requisitos da configuração do dano moral, mas sim traços externos que não necessariamente acompanham todos os danos morais. Não são o dano em si, mas apenas reflexos. Nesse sentido o enunciado 444 das Jornadas de Direito Civil:

“ O dano moral indenizável não pressupõe necessariamente a verificação de sentimentos humanos desagradáveis como dor ou sofrimento.”

Em acréscimo, o interesse extrapatrimonial da coletividade atingida não se confunde com o interesse individual dos lesados. Esse traço distintivo, qual seja, ausência de personalidade da comunidade, simplesmente impossibilita por completo que se vincule a configuração do dano moral coletivo à dor, sofrimento ou outros dissabores dos lesados individuais.

Portanto, a análise do dano moral coletivo se procede à luz dos fatos objetivamente considerados e da presença ou não de lesão intolerável a interesse socialmente relevante. Deriva do fato por si só.²⁹

Confira-se o julgamento abaixo transcrito, que bem ilustra o que foi aqui colocado:

“Importante assinalar que, **ante a ausência de personalidade (ao menos em seus moldes clássicos), é prescindível a demonstração da efetiva vulneração do interesse extrapatrimonial da coletividade atingida, não obstante seja possível, em algumas hipóteses, constatar-se os efeitos negativos da conduta lesiva.** Em razão disso, a jurisprudência desta Corte Superior se firmou no sentido de que a constatação do dano moral coletivo se dá *in re ipsa*, isto é, independentemente da comprovação de dor, sofrimento ou abalo psicológico. (RECURSO ESPECIAL Nº 1.823.072 - RJ . 2019/0185366-1)

²⁶ RECURSO ESPECIAL Nº 1.823.072 - RJ (2019/0185366-1), Rel. Ministro Marco Aurélio Belizze

²⁷ Cristiano Chaves, ob. Citada, pg. 924.

²⁸ STJ, RESP 1.292.141 / SP (2011/0265264-3), Rel. Ministra Nancy Andrighi

²⁹ REsp n. 1.410.698/MG, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 30/6/2015

O dano moral extrapatrimonial atinge direitos de personalidade do grupo ou coletividade como realidade massificada, que a cada dia reclama mais soluções jurídicas para sua proteção. **Isso não importa exigir da coletividade dor, repulsa, indignação tal qual fosse um indivíduo isolado, pois a avaliação que se faz é simplesmente objetiva, e não personalizada, tal qual no manuseio judicial da boa-fé objetiva.** Na noção inclui-se tanto o dano moral coletivo indivisível (por ofensa a interesses difusos e coletivos de uma comunidade) como o divisível (por afronta a interesses individuais homogêneos)" (REsp n. 1.574.350/SC, Rel. Ministro herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 3/10/2017, DJe 6/3/2019). Nesse sentido também o precedente desta Segunda Turma: REsp n. 1.057.274, Segunda Turma, Rel. Ministra Eliana Calmon, Dje 26/2/2010.

Conforme asseverado na decisão agravada, verifica-se que o entendimento adotado pela instância de origem encontra-se em consonância com a jurisprudência desta Corte, firmada no sentido do cabimento da condenação por danos morais coletivos, em sede de ação civil pública, considerando o STJ, inclusive, que **o dano moral coletivo é aferível in re ipsa, ou seja, sua configuração decorre da mera constatação da prática de conduta ilícita que, de maneira injusta e intolerável, viole direitos de conteúdo extrapatrimonial da coletividade, revelando-se despcienda a demonstração de prejuízos concretos ou de efetivo abalo moral.** (AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.342.846 - RS (2012/0187802-9)

§

Ainda pertinente a esta fase de fixação de premissas, importante ressaltar que **a existência de penalidades administrativas, já aplicadas ou passíveis de aplicação futura, não excluem a possibilidade de condenação judicial ao pagamento de danos morais coletivos.**

Em primeiro lugar, a CRFB/88 estabelece que a lei não excluirá do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito³⁰. Logo, a imposição de penalidade na seara administrativa, ou a mera possibilidade de aplicação desta, não pode servir como argumento de afastamento de lesão a direito da apreciação do Poder Judiciário. O comportamento anterior da administração não condiciona o agir dos tribunais, especialmente quando a atuação branda do administrador convida o sancionado a perpetuar seu agir inadequado³¹.

³⁰ Art. 5º, XXXV.

³¹ AgInt no AREsp 1517245 / MG AGRADO INTERNO NO AGRADO EM RECURSO ESPECIAL 2019/0160040-5;

Ademais, as instâncias civil, penal e administrativa são, em regra³², independentes e autônomas. Os atos sancionatórios na esfera administrativa são punições aplicadas àqueles que transgridam normas administrativas.³³ Na esfera administrativa, a legislação descreve algumas condutas como infrações, prevendo a aplicação de multa e/ou outras penalidades.³⁴ Tipicamente preventiva, a responsabilidade administrativa tem como objetivo tanto intimidar potenciais infratores como castigar os que descumpriram o mandamento normativo ou contratual.

Concessionárias de serviços públicos, por exemplo, quando descumprem total ou parcialmente as cláusulas de seus respectivos contratos, estão sujeitas às penalidades contratuais e administrativas, conforme estabelece o art. 23, VIII da Lei 8987/95.³⁵

Já a condenação por danos morais se presta a indenizar uma lesão causada à esfera moral da coletividade, encontrando seu fundamento legal no art. 186 do Código Civil.³⁶

Portanto, uma mesma conduta pode, simultaneamente, dar causa a responsabilidades nos campos administrativo, civil e penal. Como ressalva o professor José Carvalho dos Santos Silva, “*ao executar o serviço, o concessionário assume todos os riscos do empreendimento. Por esse motivo, cabe-lhe a responsabilidade civil e administrativa pelos prejuízos que causar ao poder concedente, usuários ou terceiros.*”³⁷

Esse entendimento encontra abrigo na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Em lapidar precedente, assim se manifestou o colegiado:

“A existência de penalidade ou outra medida administrativa *in abstracto* (para o futuro) ou *in concreto* (já infligida), como resposta a determinada conduta ilegal, não exclui a possibilidade e a necessidade de providência judicial, nela contida a de índole cautelar ou inibitória, com o intuito de proteger os mesmos direitos e deveres garantidos, em tese, pelo poder de polícia da administração, seja com cumprimento forçado de obrigação de fazer ou de não fazer, seja com determinação de restaurar e indenizar eventuais danos

³² Há exceções, mas que não apresentam relação de pertinência com a presente demanda.

³³ Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Editora atlas., pg. 154.

³⁴ Anderson Furlan e William Fracalossi. Direito Ambiental. Editora Gen. Fls. 354.

³⁵ Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:
VI - aos direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço;

³⁶ Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

³⁷ Carvalho Filho, ob. Citada. pg. 417.

materiais e morais causados ao indivíduo, à coletividade, às gerações futuras e a bens estatais...”³⁸

Em acréscimo, lançamos os seguintes argumentos. Muitas vezes a conduta do administrador ao aplicar sanções administrativas não é suficiente para impor ao administrado a mudança de comportamento. Com isso, a penalidade na seara civil se torna não só desejável, como imprescindível para complementar o prévio atuar da Administração Pública.

Outras vezes, são as sanções administrativas, por si só, insuficientes para atingir o desiderato de impor ao administrado um atuar mais adequado e compatível com as normas de qualidade do serviço. Esta desproporcionalidade entre as multas concretamente aplicadas – ou abstratamente cominadas- e o benefício usufruído pela concessionária faz com que as multas passem simplesmente a fazer parte dos seus registros de receitas e despesas. Incorporam-se na contabilidade da sociedade empresária.

Em suma, o que se quer dizer aqui é que, mesmo diante da penalidade, compensa ao infrator prosseguir no atuar ilícito, estimulando-se aqui, nas palavras do Ministro Mauro Campbell, um *“investimento empresarial na antijuridicidade do ato”*³⁹. Confira-se:⁴⁰

“A confessada inobservância da norma legal pela empresa recorrida autoriza - ou melhor - exige a pronta atuação do Poder Judiciário, com o fito de inibir o prosseguimento dessas práticas nefastas, em que as sanções administrativas, reiteradamente aplicadas no decorrer de 10 anos, não se revelaram capazes de coibir ou minimizar a perpetração de infrações ao Código de Trânsito Brasileiro.

Nesse passo, a multa civil assume enorme importância, surgindo como o verdadeiro fator desestimulante de perpetuação de práticas ilegais ou de prestação de serviços inadequados. Prestigia-se aqui a função punitiva do dano moral, já largamente aceita pela doutrina e jurisprudência pátrias. Como ensinam os professores Adriano Andrade, Cleber Masson e Landolfo Andrade:⁴¹

“ A par desses argumentos, acrescente-se que a possibilidade de reparação do dano moral coletivo contribui para desestimular as práticas abusivas contra os direitos do consumidor, o que está em perfeita consonância com o mandamento constitucional de efetiva defesa desse agente econômico vulnerável e com a

³⁸ REsp nº 1574350 / SC (2015/0315458-4). Rel. Ministro Herman Benjamin.

³⁹ AgInt no AREsp 1517245 / MG. Ministro Francisco Falcão. Julgado em 07.11.2019.

⁴⁰ AgInt no AREsp 1517245 / MG. Ministro Francisco Falcão. Julgado em 07.11.2019.

⁴¹ Interesses Difusos e Coletivos. Editora método. 7 edição. 2017. Pg. 461

atual jurisprudência do STJ, que tem admitido a **função punitiva** na reparação do dano moral.

Já os professores Cristiano Chaves de Farias, Nelson Rosenvald e Felipe Braga Neto nos oferecem as seguintes lições:⁴²

“ É inegável que a função primária da responsabilidade civil contemporânea provavelmente continuará sendo compensatória, abrangendo o ressarcimento do dano patrimonial e a satisfação dos danos extrapatrimoniais. Todavia, cremos que a função compensatória, isoladamente, é incapaz de explicar a complexa dinâmica da responsabilidade civil. Defendemos a necessidade do sistema de responsabilidade civil contar com **mecanismos capazes de sancionar comportamentos ilícitos**, em caráter preventivo e de forma autônoma ao ressarcimento de danos. Há uma perspectiva de operabilidade da responsabilidade civil à luz de uma função dissuasória de ilícitos.

Não destoam do ensinamento doutrinário o corpo de decisões que vem sendo proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça, reconhecendo a função punitiva do dano moral, conforme atesta o seguinte julgado:

No dano moral coletivo, **a função punitiva** - sancionamento exemplar ao ofensor - é, aliada ao caráter preventivo - de inibição da reiteração da prática ilícita - e ao princípio da vedação do enriquecimento ilícito do agente, a fim de que o eventual proveito patrimonial obtido com a prática do ato irregular seja revertido em favor da sociedade. [...] O reconhecimento do dano moral coletivo cumpre, por outro lado, funções específicas, com a finalidade precípua de punição do responsável pela lesão e de inibição da prática ofensiva e, apenas como consequência, a redistribuição do lucro obtido de forma ilegítima pelo ofensor à sociedade... A jurisprudência desta Corte adota essa orientação, ao asseverar que a condenação em reparar o dano moral coletivo visa punir e inibir a injusta lesão da esfera moral de uma coletividade, preservando, em ultima ratio, seus valores primordiais. [...] No dano moral coletivo, a função punitiva - sancionamento exemplar ao ofensor - é, pois, aliada ao caráter preventivo - de inibição da reiteração da prática ilícita - e ao princípio da vedação do enriquecimento ilícito do agente, a fim de que o eventual proveito patrimonial obtido com a prática do ato irregular seja revertido em favor da sociedade. RECURSO ESPECIAL Nº 1.737.412 - SE (2017/0067071-8).

Logo, uma vez verificada a insuficiência da sanção administrativa como forma de dissuadir a atuação inadequada, a multa civil surge como verdadeira resposta à sociedade. Vilipendiada em seus direitos básicos, estabelecidos em lei,

⁴² Manual de Direito Civil, volume único. 2 edição. Editora jus podivum. Pgs. 883/884.

como o Código de Defesa do Consumir e a lei de concessões e permissões, a população precisa do conforto em saber que não está relegada a própria sorte. A punição surge como forma de alívio à angústia da comunidade e fator estimulante do cumprimento das normas.

§

No caso em tela, a ré atentou flagrantemente contra a ordem extrapatrimonial coletiva dos usuários de seus serviços, à medida que enfraqueceu a já corroída noção de respeito à ordem jurídica. A demandada fez incutir ainda mais na convicção dos cidadãos a ideia de menosprezo, menoscabo aos Poderes Constituídos, Instituições e à ordem jurídica, com o descumprimento do Código de Defesa do Consumidor e da regulamentação oriunda dos poderes concedentes do serviço de transporte intermunicipal de ônibus.

No caso vertente, tratamos de prestação de serviço essencial, qual seja, transporte coletivo de ônibus. Este serviço é um dos mais básicos e necessários ao indivíduo, primordial para garantir o deslocamento de milhares de pessoas diariamente para o trabalho, lazer, sistemas de educação e saúde, e outros tantos aferes diários. Quando prestado de forma deficiente, como é no presente caso, é elemento limitador da própria liberdade de ir e vir, dando causa a um evidente rebaixamento da qualidade de vida dos usuários.

O serviço público de transporte coletivo, quando deficiente, também impede o atingimento das diretrizes e objetivos fundamentais da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012), destacando-se aqui a diretriz da primazia do transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado.⁴³ Esta norma não foi editada de forma aleatória, mas sim a partir da constatação de que, para a circulação e fluidez do tráfego nos ambientes urbanos, é essencial a migração dos indivíduos para o transporte coletivo, reduzindo o número de veículos nas ruas e, conseqüentemente, diminuindo os congestionamentos.

A redução do número de veículos individuais nas vias também materializa a diretriz de mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade.⁴⁴ O uso de combustíveis fósseis para

⁴³ Art 6, II.

⁴⁴ Art. 6º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes:
IV - mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade;

motorização dos veículos é um dos principais emissores de gases de efeito estufa⁴⁵, que vem contribuindo para o fenômeno do aquecimento global. Por meio da assinatura do Acordo de Paris⁴⁶ e da publicação da lei 12.187/2009 (Política Nacional de Mudanças Climáticas), o Estado brasileiro comprometeu-se a envidar esforços para limitar as emissões de gases de efeito estufa.⁴⁷ O serviço coletivo de qualidade incentiva essa migração, reduzindo o número de veículos gerando gases de efeito estufa. Quando precário, age em sentido inverso, movendo o indivíduo para o uso de veículos próprios.

Enfim, ao prestar serviço de baixa qualidade, descumprindo horários e interrompendo linhas a seu bel prazer, a ré viola, a um só tempo, praticamente todos os objetivos da política nacional de mobilidade urbana. Acirra desigualdades econômicas e sociais; inviabiliza, ou dificulta em grande medida, o acesso da população dependente de ônibus a serviços básicos e equipamentos essenciais; e deixa de mitigar os custos ambientais, sociais e econômicos nos deslocamentos de indivíduos. (Política Nacional de Mobilidade Urbana, art. 7º, I, II e IV).

A conduta é antijurídica, pois viola a legislação consumerista, a legislação que disciplina as concessões e permissões em nosso ordenamento jurídico, as cláusulas contratuais da concessão e a regulamentação expedida pelo ente concedente, disposições da política nacional de mobilidade urbana e política nacional de mudança do clima, todas já fartamente analisadas na presente ação civil pública.

Entendo que, por se tratar de serviço de caráter essencial, sua descontinuidade em afronta à legislação representa inegavelmente violação a um valor essencial da vida da comunidade afetada. Os prejuízos ao cidadão são

⁴⁵ gases de efeito estufa são constituintes gasosos, naturais ou antrópicos, que, na atmosfera, absorvem e reemitem radiação infravermelha, dando causa ao aquecimento da atmosfera terrestre. A queima de combustíveis fósseis resulta na emissão de gases de efeito estufa.

⁴⁶ O Acordo de Paris foi aprovado pelos 195 países Parte da Convenção das Nações Unidas para Mudanças Climáticas, para reduzir emissões de gases de efeito estufa (GEE) no contexto do desenvolvimento sustentável. O compromisso ocorre no sentido de manter o aumento da temperatura média global em bem menos de 2°C acima dos níveis pré-industriais e de envidar esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais. Após a aprovação pelo Congresso Nacional, o Brasil concluiu, em 12 de setembro de 2016, o processo de ratificação do Acordo de Paris. No dia 21 de setembro, o instrumento foi entregue às Nações Unidas. Com isso, as metas brasileiras (*de redução de gases de efeito estufa*) deixaram de ser pretendidas e tornaram-se compromissos oficiais. Fonte: Ministério do Meio Ambiente. Acesso em 17.04.2020. grifo nosso. <https://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris>

⁴⁷ Art. 4º A Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC visará:

- I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático;
- II - à redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa em relação às suas diferentes fontes;

inúmeros, conforme já demonstrados. E vale, na sequência, pontuar um dos principais prejuízos aos usuários decorrentes da atitude da ré: a perda do tempo útil.

Essa evidente perda de tempo útil do consumidor vem merecendo a atenção da jurisprudência. Em lapidar precedente, a Ministra Nancy Andri ghi, afirmou o quanto se segue, reconhecendo a indenizabilidade de tais transtornos quando provocados pela falha na prestação de serviços:⁴⁸

o tempo útil e seu máximo aproveitamento são, como visto, interesses coletivos, subjacentes aos deveres da qualidade, segurança, durabilidade e desempenho que são atribuídos aos fornecedores de produtos e serviços e à função social da atividade produtiva.

A proteção à perda do tempo útil do consumidor deve ser, portanto, realizada sob a vertente coletiva, a qual, por possuir finalidades precípua s de sanção, inibição e reparação indireta, permite seja aplicada a teoria do desvio produtivo do consumidor e a responsabilidade civil pela perda do tempo. Essa proteção à intolerável e injusta perda do tempo útil do consumidor ocorre, portanto, pelo “desrespeito voluntário das garantias legais [...], com o nítido intuito de otimizar o lucro em prejuízo da qualidade do serviço”, revelando “ofensa aos deveres anexos ao princípio boa-fé” (REsp 1645744/SP, Terceira Turma, DJe 13/06/2017), conduta que enseja a condenação em danos morais coletivos.”

Essa gama de prejuízos e contratempos é apta, por obvio, a gerar indignação social. Cuida-se de conduta grave, com ampla repercussão negativa junto aos usuários afetados. Por todo o exposto, é de se concluir que o dano moral coletivo resta configurado na hipótese em tela, por se tratar de transgressão de elevada significância e repercussão social, podendo mesmo afirmar-se que se trata de incivil conduta da ré, que em franco desrespeito à legislação e regulamentação sobre tema, prossegue fornecendo serviço que não atende aos padrões de qualidade legitimamente esperados pelos usuários.

Por fim, ressalto a existência de precedentes específicos do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro em que foi reconhecida a configuração do **dano moral coletivo em razão da má prestação dos serviços de transporte coletivo de passageiros**.

Nos autos da apelação cível nº 0115065-84.2013.8.19.0001, julgada pela Décima Quinta Câmara Cível, Relator Desembargador Ricardo Rodrigues Cardozo, restou comprovado que a concessionária ré descumpriu o dever legal de prestar o serviço essencial de transporte público de forma adequada, eficiente, segura e

⁴⁸ RECURSO ESPECIAL Nº 1.737.412 - SE (2017/0067071-8). Rel. Ministra Nancy Andri ghi

continua. No caso concreto, foi constatado flagrante descaso com os usuários, em razão da falta de regularidade de horário e oferecimento de risco aos mesmos, por conta da superlotação dos veículos, decorrentes da indevida redução da frota, e existência de bancos soltos. Por conta disso, a ré foi condenada ao pagamento de danos morais coletivos, no valor de R\$100.000,00. Destaco do acórdão o seguinte trecho:

“As irregularidades vão desde a redução indevida da frota, que vinha operando com quantitativo abaixo de 80% do número de veículos determinado pela SMTR, até a inoperância da luz do freio e do extintor de incêndio, passando pelo mau estado dos para-choques e dos bancos e ausência de limpeza interna. o flagrante descaso com os usuários da linha nº 759, aos quais foi imposto um serviço de péssima qualidade, sem regularidade de horário e com riscos à sua integridade física, seja pela superlotação dos veículos, decorrentes da indevida redução da frota, seja pela existência de bancos soltos. A reiterada inobservância dos requisitos de regularidade, continuidade, eficiência, segurança e conforto desborda os limites da tolerabilidade, na medida em que submete a verdadeiro sofrimento os usuários, os quais, embora arquem com a tarifa integral, recebem em contrapartida um serviço altamente insatisfatório. Nessa conjuntura, não há como negar a existência de dano moral coletivo.”

Nos autos da apelação cível Nº 0431999-10.2014.8.19.0001, 24ª Câmara Cível, Relatora Desembargadora NILZA BITAR, permissionárias do serviço de transporte coletivo de passageiros também foram condenadas ao pagamento de danos morais coletivos, no valor de R\$ 100.000,00. No referido caso, foi constatado que as rés estavam oferecendo serviço de péssima qualidade aos usuários, tendo sido constatadas as seguintes inconformidades: falta de frisos pneumáticos; barras de apoio e bancos quebrados/soltos; mau estado da carroceria; limpador de para-brisa, luz de freio e extintor de incêndios inoperantes; janela de emergência sem acionador; banco com estofamento rasgado; mau estado da pintura, bem como sejam submetidos à vistoria anual obrigatória.

Como se vê, quando acionado, o Poder Judiciário fluminense não vem desamparando os usuários dos serviços públicos de transporte coletivos, quando prestados de maneira inadequada e em desacordo com os regulamentos do poder concedente. E veja-se que nos precedentes aqui tratados, sequer estamos falando de serviço não prestado, mas sim prestados de maneira inadequada. Na hipótese dos autos, Exa, tratamos de casos em que o serviço simplesmente não foi prestado, com horários sendo suprimidos e até a própria linha sendo suprimida. Ou seja: a gravidade aqui é superior aos dois precedentes ora analisados. Logo, inegável o cabimento da condenação em danos morais coletivos.

3. DA TRANSPARÊNCIA DOS HORÁRIOS E ITINERÁRIOS DAS LINHAS OPERADAS PELA PERMISSIONÁRIA.

Dos fatos narrados, percebe-se que a empresa reiteradamente descumpre o quadro de horários estabelecidos pelo DETRO, chegando mesmo ao ponto de paralisar, à revelia do poder concedente, a circulação de algumas linhas.

Nesse contexto, é preciso ampliar a transparência do quadro de horários e itinerários das linhas operadas pela permissionária, viabilizando o controle popular do regular cumprimento das cláusulas contratuais.

Sendo assim, é de se determinar à permissionária ré o devido cumprimento do art. 14, III da Política Nacional de Mobilidade urbana, que estabelece como direito do usuário ser informado, nos pontos de embarque e desembarque de passageiros, de forma gratuita e acessível, sobre itinerários, horários, tarifas dos serviços e modos de interação com outros modais. Confira-se o artigo em sua integralidade:

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

I – (...)

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

Em vistoria na Rodovia Amaral Peixoto, RJ-106, por onde transitam as linhas da demandada, o Ministério Público, por meio de agentes do GAP, constatou a total ausência de cumprimento dos dispositivos acima citados. Confira-se:



4. DO *QUANTUM* INDENIZATÓRIO

Em relação ao *quantum* indenizatório, o MPRJ entende que se aplica aqui o disposto no artigo 324, §1º, II e III do Código de Processo Civil. Eis o dispositivo em apreço:

“Art. 324. O pedido deve ser determinado.

§ 1º É lícito, porém, **formular pedido genérico**:

- I - nas ações universais, se o autor não puder individualizar os bens demandados;
- II - quando não for possível determinar, desde logo, as consequências do ato ou do fato;**
- III - quando a determinação do objeto ou do valor da condenação depender de ato que deva ser praticado pelo réu.**

O cálculo do valor a ser fixado a título de danos morais coletivos depende essencialmente de se verificar o faturamento bruto e lucro da demandada nos últimos 5 anos, e tais documentos não constam nos autos, havendo pedido expresso ao fim desta petição inicial para que a demandada os apresente em juízo.

Também consta desta inicial requerimento dirigido ao Procon, para que informe o total de reclamações recebidas em relação aos serviços prestados pela ré nos últimos dois anos; e requerimento de informações ao Ente Concedente, para que informe o total de reclamações recebidas em relação aos serviços da demandada, bem como o valor total já pago pela demandada a título de autuações, nos últimos 2 anos.

Todas essas informações, ao nosso sentir, são essenciais para que se fixe um *quantum* indenizatório proporcional e razoável, não sendo possível nesse momento indicá-lo com segurança ao Juízo. Daí o MPRJ formular pedido genérico de condenação ao pagamento de danos morais coletivos.

5. DA INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA

Em regra, compete ao autor o ônus de comprovar o fato constitutivo do seu direito, e ao réu a existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor, na forma dos incisos I e II do art. 373 do Código de Processo Civil.⁴⁹

⁴⁹ Código de Processo Civil.

Art. 373. O ônus da prova incumbe:

I - ao autor, quanto ao fato constitutivo de seu direito;

II - ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor.

Contudo, o parágrafo primeiro do sobredito dispositivo legal estabeleceu uma exceção à regra geral. Dispõe o parágrafo em testilha que “*nos casos previstos em lei, ou diante de peculiaridades da causa relacionadas à impossibilidade ou à excessiva dificuldade de cumprir o encargo nos termos do caput, ou à maior facilidade de obtenção da prova do fato contrário, poderá o juiz atribuir o ônus da prova de modo diverso, desde que o faça por decisão fundamentada, caso em que deverá dar à parte a oportunidade de se desincumbir do ônus que lhe foi atribuído*”.

Na hipótese dos autos, estamos diante de uma demanda coletiva em favor de interesses dos consumidores, aplicando-se ao caso o disposto no art. 6, VIII do CDC, *in verbis*:

“Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

*VIII - a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a **inversão do ônus da prova**, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências;*

Em segundo lugar, cuida-se de demanda na seara de prestação de serviços de transporte coletivo de passageiros, serviço este de alta complexidade, cujo perfeito conhecimento do funcionamento do sistema e de suas estruturas é primordialmente dominado pela própria prestadora.

Sendo assim, absolutamente necessária a inversão do ônus da prova, ante as peculiaridades do caso em questão, bem como em decorrência do mandamento legal veiculado pelo diploma consumerista. Neste sentido a racionalidade que orientou o seguinte julgamento do Superior Tribunal de Justiça:

Trata-se de **Ação Civil Pública** ajuizada pela Defensoria **Pública** em favor de **consumidores** pobres, por conta da péssima qualidade e da deficiência dos serviços de telefonia móvel e internet prestados pela TIM na cidade de Parauapebas, Estado do Pará... A recorrente aduz também ofensa ao art. 6º, VIII, da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do **Consumidor**), porque o **ônus da prova** não poderia ter sido invertido em seu desfavor, tendo em vista a falta de comprovação da verossimilhança das alegações feitas pela recorrida e da hipossuficiência desta. Contudo, a instância de origem decidiu a questão com fundamento no suporte fático-probatório dos autos, cujo reexame é inviável em Recurso Especial. No mais, a posição do Tribunal de origem está em sintonia com a jurisprudência do STJ. 7. **De toda a sorte, ninguém duvida que, no mercado brasileiro de consumo de telefonia, os consumidores, em**

particular as pessoas físicas, encarnam, como regra, a posição de sujeito "hipossuficiente", na exata acepção do art. 6º, VII, do Código de Defesa do Consumidor. São dezenas de milhões de pobres, trabalhadores urbanos e rurais, pessoas humildes, que dependem absolutamente de serviços de telefonia, sobretudo de celular pós-pago. Por outro lado, não são poucos os casos em que, indo além das "regras ordinárias de experiência", a "verossimilhança" (CDC, art. 6º, VIII) das alegações do **consumidor** mostra-se tão manifesta, de conhecimento público, que atrai status jurídico de fatos notórios, os quais "não dependem de **prova**" (art. 374, I, do Código de Processo Civil). Tal notoriedade transmuda a **inversão** do **ônus** da **prova** de ope judicis para ope legis, decorrência da própria lógica do nosso sistema processual (princípio notoria non egent probatione).⁵⁰

Lembramos ainda que, nos autos da apelação cível Nº 0431999-10.2014.8.19.0001, onde também se discutia má prestação dos serviços públicos de transporte coletivo, a Desembargadora Nilza Bittar acolheu o argumento da necessidade de inversão do ônus da prova, tendo assim se pronunciado:

Quanto a inversão do ônus da prova, a jurisprudência é clara ao decidir que: "Não há óbice a que seja invertido o ônus da prova em ação coletiva - providência que, em realidade, beneficia a coletividade consumidora -, ainda que se cuide de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público." RECURSO ESPECIAL Nº 951.785 - RS (2006/0154928-0).

Ante o exposto, requer o Ministério Público que seja decretada por V. Exa., em decisão fundamentada, a inversão do ônus da prova.

6. DA TUTELA DE URGÊNCIA ANTECIPADA

Lançadas as questões de fato e direito que fundamentam os pedidos deste órgão ministerial, impõe-se salientar a imprescindibilidade da antecipação dos efeitos da tutela pretendida, com lastro em um juízo de cognição sumária, para que **seja determinada à permissionária ré que, em prazo não superior a 10 dias, por meio de cartazes, informativos ou qualquer outro meio escrito, informe nos pontos de embarque e desembarque de passageiros que servem às suas linhas, de forma gratuita e acessível, sobre itinerários, horários, tarifas dos serviços e modos de interação com outros modais, na forma do art. 14, III da Lei 12.587/2012.**

⁵⁰ REsp 1790814 / PA RECURSO ESPECIAL 2018/0336459-7 Relator(a) Ministro HERMAN BENJAMIN Órgão Julgador SEGUNDA TURMA Data do Julgamento 21/03/2019.

Em sede de ação coletiva cujo pedido consista na condenação em cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o art. 84, §3º da Lei 8.078/1990 estabelece que:

“Art. 84 - Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento.

(...)

§ 3º Sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de ineficácia do provimento final, é lícito ao juiz conceder a tutela liminarmente ou mediante justificação prévia, citado o réu.”

No mesmo sentido o disposto no art. 300 do Código de Processo Civil, segundo o qual *“a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo”*.

Da análise dos dispositivos legais em comento, depreende-se que, sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de ineficácia do provimento final, é lícito ao juiz conceder a tutela liminarmente ou mediante justificação prévia, citada a empresa ré.

Com efeito, o *fumus boni iuris* resta devidamente demonstrado pelo acervo probatório carreado aos autos, estando bem caracterizada a inobservância dos padrões de continuidade e qualidade de serviço fixados pelo Poder Concedente pela ré, em especial o descumprimento de horários e a paralisação de linhas à revelia do poder concedente, conforme relatório elaborado pelo Grupo de Apoio aos Promotores de Justiça.

Outrossim, tem-se que está presente, igualmente, o *periculum in mora*, eis que a ausência de informação sobre horários e itinerários nos pontos de embarque impede o pleno controle da fiel execução do contrato pela permissionária.

Não bastasse a presença do *fumus boni iuris e periculum in mora*, estamos diante de **evidente violação de uma regra jurídica**, plenamente verificável pelos documentos que acompanham a inicial, em especial os relatórios elaborados pelo DETRO e GAP - MPRJ, que gozam de presunção de veracidade, legalidade e legitimidade.

Ante todo o exposto, ***o Ministério Público requer a concessão de tutela antecipada, inaudita altera pars, nos termos do art. 300, §2º do Código de Processo Civil, para que à permissionária ré que, em prazo não superior a 10 dias, por meio***

de cartazes, informativos ou qualquer outro meio escrito, informe nos pontos de embarque e desembarque de passageiros que servem as suas linhas, de forma gratuita e acessível, sobre itinerários, horários, tarifas dos serviços e modos de interação com outros modais, na forma do art. 14, III da Lei 12.587/2012.

6 - DOS PEDIDOS

Ao fio de todo o exposto, requer o Ministério Público seja julgada inteiramente procedente a pretensão autoral, **a fim de que a ré seja condenada ao cumprimento das seguintes obrigações:**

- (1) a reparar os danos morais coletivos ocasionados pela violação dos direitos metaindividuais dos consumidores, na forma da fundamentação fática e jurídica exposta na presente inicial, em valor em pecúnia a ser arbitrado pelo Juízo.
- (2) *informe nos pontos de embarque e desembarque de passageiros que servem as suas linhas, de forma gratuita e acessível, sobre itinerários, horários, tarifas dos serviços e modos de interação com outros modais, na forma do art. 14, III da Lei 12.587/2012.*

7- DOS REQUERIMENTOS

Ante todo o exposto, requer o Ministério Público:

- a) A autuação e distribuição da presente ação, instruída com os autos originais do IC nº 109/2017.
- b) A concessão *inaudita altera parte* da tutela de urgência de natureza antecipatória, nos termos do capítulo 5.
- c) A citação da demandada para, querendo, contestar a presente ação, no prazo legal, sob pena de revelia e confissão quanto à matéria de fato;
- d) Intimação do Estado do Rio de Janeiro e do DETRO, para que informem se tem interesse em integrar o polo ativo da presente demanda;

e) A publicação do edital a que se refere o artigo 94, do Código de Defesa do Consumidor;

f) A intimação pessoal do Promotor de Justiça em atuação junto à 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo Cabo Frio, para todos os atos do processo, nos termos do art. 41, inc. IV, da Lei nº. 8.625/93 e do art. 82, inc. III, da Lei Complementar nº 106/03 do Estado do Rio de Janeiro, ante o que determina a Resolução GPGJ nº 1.713, de 23.01.2012;

g) a condenação da Demandada ao pagamento das despesas processuais e honorários sucumbenciais, sendo estes recolhidos ao Fundo Especial do Ministério Público, criado pela Lei Estadual nº 2.819, de 07.11.1997, e regulamentado pela Resolução GPGJ nº 801, de 19.03.1998.

h) Intimação da ré a apresentar: a) faturamento bruto e lucro líquido nos anos de 2017 a 2020, por ano. (pedido imprescindível para estimar o valor da condenação ao pagamento de danos morais coletivos); b) relatório de autuações e valores pagos ao DETRO, entre os anos de 2017 e 2020; c) faturamento das linhas especificadas nesta ação civil pública, entre os anos de 2017 a 2020.

i) Intimação do DETRO para que: a) informe o número de reclamações dirigidas àquela agência reguladora, no período compreendido entre 2017 a 2020, em face da RÉ, em relação às seguintes linhas de ônibus, operadas pela RÁPIDO MACAENSE: B-130; B-131; B-135; B-421; B-430; B-431; B-432; B-448; B-447; b) relatório de desempenho das rés no cumprimento dos indicadores de qualidade do serviço, nos anos de 2017 a 2020;

j) Designação de audiência de conciliação, na forma do art. 334 do Código de Processo Civil, intimando-se para dela participar o Estado do Rio de Janeiro e o DETRO;

Nesta oportunidade, protesta o Ministério Público, nos termos do artigo 332 do Código de Processo Civil, pela produção de todas as modalidades de prova em direito admitidas, notadamente a documental suplementar.

Dá-se à causa o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), meramente para os fins do art. 319, V e 292, V, ambos do Código de Processo Civil.

Cabo Frio, 13.05.2020.

Vinicius Lameira Bernardo
Promotor de Justiça - Mat. 3.475

VINICIUS
LAMEIRA
BERNARDO: [REDACTED]
[REDACTED]

Assinado de forma digital
por VINICIUS LAMEIRA
BERNARDO: [REDACTED]
Dados: 2020.05.13
11:17:39 -03'00'