

Apelação Cível nº 0345909-62.2015.8.19.0001

Relator: Des. Mauro Dickstein

Apelante(s): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Apelado(s): AUTO ÔNIBUS FAGUNDES LTDA.

Origem: Ação Civil Pública – 3ª Vara Empresarial da Comarca da Capital

Juiz em 1º grau: Dr. Luiz Alberto Carvalho Alves

ACÓRDÃO

APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO. “LINHA 719 D” (MADUREIRA X ALCÂNTARA). ALEGADA PRESTAÇÃO DEFEITUOSA POR DESCUMPRIMENTO DO QUADRO DE HORÁRIOS E INDISPONIBILIZAÇÃO DA LINHA NOS FINAIS DE SEMANA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. IRRESIGNAÇÃO. DEFESA DE INTERESSES DIFUSOS, NA FORMA DO ART. 81, I, DA LEI Nº 8.078/90, AINDA QUE INSTAURADO O INQUÉRITO CIVIL PARA APURAÇÃO DAS IRREGULARIDADES EM ATENDIMENTO A RECLAMAÇÃO DE UM USUÁRIO. PRETENSÃO QUE ABRANGE DIREITO INDISPONÍVEL E INDIVISÍVEL, POIS VISA ATINGIR UM NÚMERO INDETERMINADO DE PESSOAS, ENTRE AS QUAIS HÁ APENAS UMA LIGAÇÃO CIRCUNSTANCIADA EM RAZÃO DA UTILIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE COLETIVO REFERENCIADO. NÍTIDA RELAÇÃO DE CONSUMO QUE PERMITE, IGUALMENTE, A OBSERVÂNCIA DE NORMA ESPECIAL, NOTADAMENTE A LEI Nº 8.987/85 (CONCESSÕES E PERMISSÕES DO SERVIÇO PÚBLICO). APLICAÇÃO DO ENUNCIADO DE SÚMULA Nº 601, DO C. STJ. DESCUMPRIMENTO DO QUADRO DE HORÁRIOS E AUSÊNCIA DE CIRCULAÇÃO DA LINHA AOS FINAIS DE SEMANA CONSTATADOS ATRAVÉS DE VISTORIAS EFETUADAS PELOS ÓRGÃOS DE FISCALIZAÇÃO COM A APLICAÇÃO DE PENALIDADES. ELEMENTOS COLACIONADOS AO INQUÉRITO CIVIL QUE DEMONSTRAM A IRREGULARIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS. APELADO QUE NÃO SE DESINCUMBIU DE DEMONSTRAR A PRESTAÇÃO DE FORMA ADEQUADA, CONTÍNUA, EFICIENTE E SEGURA COMO EXIGIDO PELOS ARTS. 31, I, E 6º, §1º, DA LEI Nº 8.987/95, E ARTS. 6º, X, E 22, DO CDC, OU EVENTUAL EXCLUDENTE DE RESPONSABILIDADE, DENTRE AS PREVISTAS NO § 3º, DO ART. 6º, DA LEI DE CONCESSÕES, EMBORA O ÔNUS LHE PERTENCESSE (ART. 373, II, DO CPC/15). PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE E LEGALIDADE DOS ATOS DO PODER PÚBLICO NA APLICAÇÃO DE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS PELA PRESTAÇÃO DEFEITUOSA DO SERVIÇO, NÃO AFASTADA SOB O CRIVO DO CONTRADITÓRIO. AUSENTE COMPROVAÇÃO DE IRREGULARIDADES APÓS A CONCESSÃO DA LIMINAR, QUE JUSTIFICA A SUA REVOGAÇÃO. PREJUDICADA A PRETENSÃO COMINATÓRIA DIANTE DA SUSPENSÃO DA LINHA NO CURSO DO PROCESSO. PENALIDADE ADMINISTRATIVA APLICADA PELA SMTR QUE NÃO IMPORTA *BIS IN IDEM*, DIANTE DA SUA NATUREZA SANCIONATÓRIA. MÁ PRESTAÇÃO DO SERVIÇO QUE CARACTERIZA DANO MORAL COLETIVO. QUANTUM ARBITRADO PELA REPARAÇÃO EXTRAPATRIMONIAL DE ACORDO COM OS PARÂMETROS DE RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. DESCABIMENTO DE CONDENAÇÃO DO VENCIDO AO PAGAMENTO DE HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA. EXEGESE DOS ARTS. 17 E 18, DA LEI Nº 7.347/85. REFORMA DA SOLUÇÃO DE 1º GRAU. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO, EM PARTE.

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Apelação Cível nº 0345909-62.2015.8.19.0001, em que é apelante o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO e apelado AUTO ÔNIBUS FAGUNDES LTDA.



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Décima Sexta Câmara Cível



ACORDAM, os Desembargadores que compõem a Décima Sexta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em Sessão de Julgamento realizada em 11 de abril de 2023, por unanimidade, em conhecer do recurso e dar-lhe parcial provimento, nos termos do voto do Desembargador Relator.

Rio de Janeiro, 11 de abril de 2023.

MAURO DICKSTEIN
Desembargador Relator



RELATÓRIO

Trata-se de recurso de apelação interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, diante da solução proferida nos autos da ação civil pública proposta pelo apelante em face de AUTO ÔNIBUS FAGUNDES LTDA., em que pretendia a concessão de liminar consistente na prestação do serviço de transporte coletivo, operação da linha 719 D (Madureira x Alcântara), de forma eficaz, adequada, contínua e segura, cumprindo os horários estipulados para a sua execução, assim como a disponibilização nos finais de semana, sob pena de multa diária de R\$ 300.000,00. Requereu a sua confirmação ao final, com a condenação genérica do réu a indenizar os danos causados ao consumidor, individualmente considerados, assim como a reparação do dano coletivo.

Sentença (*index* 000333) revogando a tutela deferida no *index* 000011 e julgando improcedentes os pedidos formulados na inicial, concluindo que com a informação de suspensão da linha pelo DETRO-RJ, a pretensão de condenação da empresa a prestação do serviço de forma adequada perdeu o objeto, visto que a linha não mais circula. Em relação aos danos patrimoniais e morais individuais e coletivos, consignou a ausência de comprovação do descumprimento pela ré dos horários determinados para a circulação do ônibus da Linha 719-D, salientando que o Inquérito Civil, apesar de apresentar fiscalizações que ora atestam a circulação de forma adequada, ora o descumprimento dos horários, não serviria como prova irrefutável, já que unilateral, realizada sem o devido contraditório, o que inclusive ensejou a determinação de realização de perícia de ofício. Ressaltou, por fim, que apesar da ré reconhecer que eventuais atrasos possam ter ocorrido, correlaciona tal fato aos congestionamentos existentes à época no Município do Rio de Janeiro e na Região Metropolitana, em virtude das obras da Copa, Olimpíadas e Jogos Panamericanos, não se podendo concluir que referidos atrasos resultaram da má prestação do serviço. Deixou de condenar o autor aos ônus de sucumbência, por força do art. 18, da Lei nº 7.347/85.

Razões recursais apresentadas pelo MINISTÉRIO PÚBLICO/autor (*index* 000363), pugnando pela reforma da sentença, renovando os termos da inicial e aduzindo, em resumo: *i*) a suspensão da linha 719 D no mês de novembro/2019, autorizada pelo parecer técnico do Poder Concedente (DETRO/RJ), no processo administrativo nº E10/005/11597/2019, embora resulte na perda de finalidade da produção da prova pericial que visava apurar a sua circulação regular, tal ato administrativo não é capaz de afastar a concretização do dano ao consumidor perpetrada desde o ano de 2013 até a data da suspensão, não importando na perda superveniente do interesse de agir quanto ao dever de indenizar os graves danos ao consumidor, principalmente sob o prisma coletivo; *ii*) a inadequação do serviço público prestado pelo réu implicou o desamparo, por mais de seis anos, de centenas de passageiros que ficaram privados da linha em questão, que operava com desrespeito aos horários determinados pelo Poder Concedente, expostos a riscos à sua segurança e integridade física, conforme acervo probatório formado na investigação ministerial com a participação do apelado, à época investigado, quando notificado para se manifestar; *iii*) o Inquérito Civil (IC) nº 1146/2013, que fundamenta a ação, apresenta documentação robusta das irregularidades perpetradas pelo réu quanto ao cumprimento dos horários determinados pelo Poder Concedente, com destaque aos relatórios de atos administrativos fiscalizatórios realizados pelo DETRO/RJ, dotados de presunção de legitimidade (art. 405, do Código Civil), que apontam a circulação da linha com atraso dos coletivos durante a semana; nos finais de semana, em nenhum dos pontos de paradas de ônibus foi constatada passagem ou presença de coletivos no trajeto; o relatório elaborado

pelo Grupo de Apoio aos Promotores (GAP) do CRAAI, foi na mesma direção e, após fiscalização realizada *in locu*, constatou-se a total ausência de coletivos da Linha 719 D (Madureira x Alcântara) por ocasião da vistoria, além da lavratura de diversos autos de infração com imposição de multas; *iv*) irrelevância do fato de que uma única reclamação do consumidor teria dado causa à instauração do inquérito civil que fundamenta a demanda, por agir o Ministério Público como substituto processual defendendo em nome próprio o direito do consumidor coletivamente considerado à prestação adequada do serviço; *v*) as provas contidas no inquérito civil, dotadas de presunção de legitimidade, constituem exemplo de prova legal que excepciona o sistema do livre convencimento motivado, impedindo o juiz de decidir contrariamente aos documentos públicos nele contidos, quando não houver contraprova de hierarquia superior, sob o crivo do contraditório, conforme orientação do C. STJ no Resp nº 849841/MG. Pugna pela reforma da sentença para que seja acolhido o pleito de ressarcimento dos danos experimentados pelos consumidores individualmente considerados, a serem apurados em liquidação (arts. 95, 97, e 103, § 3º, do CDC), bem como os danos em sentido coletivo, diante da relevância social dos direitos envolvidos (prestação de serviço público essencial de transporte) e a sua prestação em desconformidade com as determinações do Poder Concedente e da legislação consumerista, resultando em enriquecimento sem causa (art. 884, do Código Civil); *vii*) requer, por fim, a condenação do réu em honorários advocatícios de sucumbência em favor do Ministério Público.

Certificada a tempestividade do recurso e a isenção do pagamento de custas (*index* 000381).

Contrarrazões (*index* 000390), pugnando pela confirmação da sentença, aduzindo, em resumo, que: *i*) ao longo dos seis anos, período mencionado pelo *Parquet* nas razões recursais, não se identificou nenhuma reclamação dos usuários da linha 719-D; *ii*) após a autorização de suspensão temporária da linha, conforme parecer técnico favorável do DETRO, em decisão publicada aos 28/11/2019 (fls. 244/249), o processo administrativo foi encerrado e arquivado; *iii*) a presente ação civil pública se iniciou a partir de uma única reclamação apresentada pelo Sr. Fernando Moreira Proubel Pereira em 01/10/2013, referente a falta de manutenção dos veículos da empresa, não havendo qualquer outra reclamação ou insatisfação de usuário após a instauração do IC relativamente ao serviço prestado na Linha 719-D; *iv*) os autos de infração acostados no Inquérito Civil (anexo 1) não autorizam a presunção de irregularidade a assiduidade necessária para presumir a deficiência sistemática e reiterada do serviço prestado pela empresa apelada, consignando que se algumas infrações foram detectadas, a empresa lamenta, mas jamais ignorou ou distanciou-se de sua meta de melhoria constante, primando pela qualidade e segurança esperadas; *v*) nenhum descumprimento restou detectado pelo Ministério Público após o ajuizamento da presente demanda, esclarecendo que em momento anterior as intercorrências na estrutura operacional das linhas foram pontuais, conforme demonstram os autos de infração lavrados em 19/11/2013 (fls. 17/18), 09/04/2015 (fls. 71, 72 e 73) e 18/07/2015 (fls. 80), portanto 02 (duas) autuações em 2014 e 04 (quatro) em 2015, devidamente punidas com a aplicação das multas relacionadas à infração prevista na legislação em vigor junto ao Poder Concedente; *vi*) as fiscalizações realizadas Pelo Poder Concedente não possuem o condão de autorizar a prestação de serviço ineficiente, já que não amparadas em reclamações de usuários; *vii*) o descumprimento pontual, já sancionado, deve ser diferenciado daquele que atinge sistematicamente os direitos do consumidor e não importa no descumprimento do princípio da eficiência (art. 37, da CRFB) ou daqueles previstos na Lei nº8.078/90; *viii*) inexistindo demonstração de conduta reiterada da ré, resulta injustificado o acolhimento da pretensão de

indenizar; *ix*) subsidiariamente, requer a fixação dos danos morais coletivos em R\$10.000,00, em atenção aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, com a fixação dos juros de mora e correção monetária da data da sentença (art. 407, do Código Civil, Súmulas 97, do TJRJ, e 362, do STJ), sem a condenação em honorários advocatícios sucumbenciais.

Parecer da douta Procuradoria de Justiça (*index* 000425), no sentido do desprovimento do recurso.

É o relatório.

VOTO

Recurso tempestivo, presentes os demais pressupostos de admissibilidade, dele se conhece.

Cinge-se a controvérsia em aferir a alegada má prestação dos serviços da Linha 719-D (Madureira x Alcântara) por alegado descumprimento do quadro de horários determinado pelo DETRO/RJ, que supostamente resultou em atrasos, até a ausência de ônibus nos finais de semana e feriados, bem como o dever de indenizar eventuais danos genéricos aos consumidores, individualmente considerados, além dos danos coletivos.

De início, verifica-se que em relação a pretensão cominatória de compelir a concessionária à prestação do serviço de transporte coletivo eficaz, adequado, contínuo e seguro em relação à citada linha, houve a perda superveniente do objeto, eis que não mais em circulação diante da sua suspensão pelo DETRO-RJ, nos autos do processo administrativo nº E10/005/11597/2019 (fls. 240/242), através de decisão publicada no Diário Oficial de 28/11/2019 (fls. 248), conforme bem observado pelo julgador em 1º grau.

Todavia, impõe-se aferir se após o deferimento da liminar em 2013, em que fixada multa de R\$ 15.000,00, até a suspensão da linha pelo Poder Concedente no mês de novembro/2019, houve a comprovação de seu descumprimento através de fiscalização da SMTR, bem como se até aquele momento restou configurada a prestação defeituosa do serviço que justificasse a condenação da apelada nos termos formulados na inicial.

A ação civil pública é o meio adequado para provocar a atuação do Poder Judiciário, sendo certo que, no caso, está a se discutir a possibilidade de tutelar direitos transindividuais por meio de pedidos que visam garantir a efetividade e adequação da prestação do serviço de transporte coletivo na operação da mencionada linha 719-D, o que, de acordo com o autor, não estaria ocorrendo.

A Constituição Federal dispõe em seu art. 129, III, como sendo uma das funções institucionais do Ministério Público, “*promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos*”, o que também se observa no art. 25, IV, “a”¹, da Lei nº 8.625/93 (Lei Orgânica do Ministério Público).

¹ “Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público: (...) IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei: a) para a prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico

Demais disso, a Lei nº 7.347/85 estabelece em seu art. 1º, I a IV, o cabimento da ação civil pública para responsabilização dos danos ao meio ambiente, ao consumidor e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, ou mesmo individuais homogêneos, sem nenhuma taxatividade de objeto para a defesa judicial de tais interesses.

Na hipótese em epígrafe, verifica-se a defesa de interesses difusos. Isso porque, de acordo com o art. 81, I, da Lei nº 8.078/90, tem-se que a pretensão abrange direito indisponível e indivisível, pois visa atingir um número indeterminado de pessoas, entre as quais há apenas uma ligação circunstanciada em razão do uso do transporte coletivo realizado pela parte ré, em regime de concessão.

Destaque-se que o Código de Defesa do Consumidor empresta a legislação extravagante os conceitos de interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, mas, tais conceitos, de forma alguma, ficam restritos às disposições consumeristas, sendo amplamente aplicáveis no direito pátrio, muito embora, no presente caso, seja nítida a relação de consumo existente entre os usuários do serviço e a concessionária, o que, igualmente, não impede a observância de outras normas especiais, notadamente, a Lei nº 8.987/95 (Regime de Concessão e Permissão dos Serviços Públicos).

Kazuo Watanabe ao comentar o art. 81, do Código de Defesa do Consumidor² oferece o seguinte exemplo, a fim de melhor elucidar o tema:

"No plano sociológico, o conflito de interesses pode dizer respeito, a um tempo, a interesses ou direitos 'difusos' e 'individuais homogêneos'. Suponha-se, para raciocinar, uma publicidade enganosa. Enquanto publicidade, a ofensa atinge um número indeterminável de pessoas, tratando-se em consequência de lesão a interesses ou direitos 'difusos'. Porém, os consumidores que, em razão da publicidade, tiverem adquirido o produto ou o serviço ofertado, apresentarão certamente prejuízos individualizados e diferenciados, de sorte que estamos aí diante de lesão a interesses ou direitos 'individuais homogêneos'. Limitando-se o autor da ação coletiva a postular, v.g., a retirada da publicidade enganosa, a tutela pretendida é dos interesses ou direitos 'difusos'. É esse o conflito de interesses trazido ao processo. É essa a 'lide' processualizada. O objeto litigioso do processo, delimitado pelo pedido, tem essa 'lide' como seu conteúdo."

Considerando o pedido e a causa de pedir deduzida pelo Ministério Público, autor da ação, se observa que o interesse decorre da alegada lesão perpetrada pela Concessionária apelada, por descumprimento dos deveres constantes do contrato na prestação dos serviços de transporte de passageiros, supostamente de forma precária.

Sobre o tema, a jurisprudência do C. STJ, a saber:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. CONCESSÃO DE TRANSPORTE URBANO DE PASSAGEIROS. TARIFA FIXADA POR DECRETO DO PREFEITO MUNICIPAL. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA QUESTIONAR O SEU VALOR. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REVOGAÇÃO DA TARIFA POR ATO JUDICIAL. INCABIMENTO DO DEVER DE RESTITUIR, POR PARTE DA EMPRESA CONCESSIONÁRIA, OS VALORES COBRADOS NO PERÍODO DE VIGÊNCIA DO DECRETO MUNICIPAL

estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos;"

² Código Brasileiro de Defesa do Consumidor, comentado pelos autores do anteprojeto, 8ª edição, pág. 811.

FIXADOR DA TARIFA. PRESUNÇÃO DE VALIDADE DOS ATOS DO PODER PÚBLICO. BOA-FÉ OBJETIVA. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E PROVIDO.

1. **O Ministério Público tem legitimidade subjetiva ativa para promover Ação Civil Pública ou Coletiva para tutelar não apenas direitos difusos ou coletivos de consumidores, mas também direitos individuais homogêneos, inclusive quando decorrentes da prestação de serviços públicos. Precedente: AgRg no AREsp 255.845/SP, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 10.8.2015.**

2. É incabível exigir da concessionária de serviço público a devolução do valor de tarifa cobrada dos usuários de serviço de transporte urbano de passageiros, praticado ao tempo em que vigorou o ato municipal (Decreto Executivo) que o fixou, regularmente emitido pela autoridade competente; os atos do Poder Público são ornados da presunção de validade e legitimidade e os seus destinatários que os observam e os cumprem acham-se atuando de boa-fé.

3. Neste caso, houve somente a condenação da concessionária, tendo-se como pressuposto a declaração de nulidade dos Decretos editados pelo Município de conversão de moeda quanto à tarifa e de sua posterior elevação. Decretos esses que foram expedidos pela Municipalidade, sobre a qual não recaiu responsabilização alguma, o que não se pode admitir em termos de lógica jurídica.

4. Não incidência de verba honorária na Ação Civil Pública julgada improcedente, salvo se verificada má-fé do autor (art. 18 da Lei 7.347/85), o que não ocorre no caso sob exame, ao que se pode perceber. Precedente: AgRg no REsp. 1.100.516/PR, Rel. Min. SÉRGIO KUKINA, DJe 12.5.2015.

5. Nos termos do art. 293 do CPC, os pedidos são interpretados restritivamente, de maneira que a empresa concessionária de transporte coletivo não poderia ter sido condenada por uma postulação indenizatória que não foi formulada contra si pelo Parquet em sua exordial.

6. Recurso Especial conhecido e provido; não cabimento de honorários advocatícios, neste caso, dada a ausência de má-fé do MP promovente.

(REsp n. 929.792/SP, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 18/2/2016, DJe de 31/3/2016.)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RECURSO ESPECIAL. TRANSPORTE PÚBLICO. SISTEMA DE BILHETAGEM ELETRÔNICA. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. RELAÇÃO DE CONSUMO. VIOLAÇÃO DO DIREITO BÁSICO DO CONSUMIDOR À INFORMAÇÃO ADEQUADA.

1. A ausência de decisão acerca dos dispositivos legais indicados como violados impede o conhecimento do recurso especial. Súmula 211/STJ.

2. Os embargos declaratórios têm como objetivo sanear eventual obscuridade, contradição ou omissão existentes na decisão recorrida.

Inexiste ofensa ao art. 535 do CPC quando o Tribunal de origem pronuncia-se de forma clara e precisa sobre a questão posta nos autos, assentando-se em fundamentos suficientes para embasar a decisão, como ocorrido na espécie.

3. **O Ministério Público tem legitimidade ativa para a propositura de ação civil pública que visa à tutela de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, conforme inteligência dos arts. 129, III da Constituição Federal, arts. 81 e 82 do CDC e arts. 1º e 5º da Lei 7.347/85.**

4. A responsabilidade de todos os integrantes da cadeia de fornecimento é objetiva e solidária. Arts. 7º, parágrafo único, 20 e 25 do CDC.

5. A falta de acesso à informação suficiente e adequada sobre os créditos existentes no bilhete eletrônico utilizado pelo consumidor para o transporte público, notadamente quando essa informação foi garantida pelo fornecedor em propaganda por ele veiculada, viola o disposto nos arts. 6º, III e 30 do CDC.

6. Na hipótese de algum consumidor ter sofrido concretamente algum dano moral ou material em decorrência da falta de informação, deverá propor ação individual para pleitear a devida reparação.

6. Recurso especial parcialmente provido.

(REsp n. 1.099.634/RJ, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 8/5/2012, DJe de 15/10/2012.)

A orientação restou consolidada pela C. Corte Superior no enunciado de súmula nº 601, *in verbis*:

“O Ministério Público tem legitimidade ativa para atuar na defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos dos consumidores, ainda que decorrentes da prestação de serviço público.”

No tocante à falha na prestação do serviço, o inquérito civil nº 1146/2013 instaurado em 14/10/2013, com base em reclamação do usuário Fernando Moreira Pobel, confirma o alegado descumprimento do quadro de horários e a ausência de circulação da linha aos sábados, através de fiscalizações realizadas pelo DETRO/RJ, conforme autos de infração lavrados entre 19/11/2013 e 29/03/2014, conforme se extrai dos Relatórios de Fiscalização constantes do anexo 1, nos trechos ora reproduzidos:

“Relatório de Fiscalização nº 15/2014, de 01 de abril de 2014

Atendendo a solicitação desta Coordenadoria ao processo E-10/005/11517/2013 de 22/10/13, informo que nos dias **19 de novembro de 2013** e nos dias **26 e 29 de março do corrente ano**, realizei fiscalização juntamente com a fiscal Jaqueline Pieroni, na Rua Alfredo Faria Castro, s/n — Madureira — Rio de Janeiro — RJ e no Terminal Rodoviário de Alcântara, s/n — Alcântara - São Gonçalo - RJ, com objetivo de verificar horário irregular nas linhas 708D - Madureira x Tribobó (Via Fonseca) e 719D — Madureira x Alcântara (Via Lobo Jr), operadas pela empresa Auto Ônibus Fagundes Ltda, RJ 101.

Durante a fiscalização constatei que a empresa não cumpriu com o quadro de horário nas duas linhas durante a semana e que não operou a linha 719D — Alcântara x Madureira (Via Lobo Jr) no sábado, por estes motivos foi infracionada.

Segue Al's em anexo.” (Grifou-se)

Embora verificada a regularidade da prestação do serviço nos dias de semana em duas operações realizadas em 04/11/2014 e 21/07/2015, o mesmo não ocorreu nas operações do dia 09/04/2015, conforme informado no Relatório datado de 20/04/2015, em que constatado o atraso nos horários, pontuando o descumprimento do intervalo de 40 minutos e o mau estado de conservação da Linha 719D. Já o Relatório de Fiscalização nº 30/2015, informa que apesar da circulação regular durante a semana (21/07/2015), a linha não operou no final de semana (18/07/2015), sendo por esse motivo autuada em flagrante.

A própria apelada em contrarrazões confirma intercorrências pontuais na estrutura operacional das linhas, conforme os autos de infração lavrados em 19/11/2013 (fls. 17/18), 09/04/2015 (fls. 71, 72 e 73) e 18/07/2015 (fls. 80), portanto 02 (duas) autuações em 2014 e 04 (quatro) em 2015, devidamente sancionadas pelo Poder Concedente.

Consigne-se que a penalidade administrativa aplicada pela SMTR, em razão da irregularidade do serviço, não importa em *bis in idem*, diante da sua natureza sancionatória, diversa da cominação das *astreintes*, cuja finalidade específica é compelir o obrigado ao cumprimento da prestação.

Conclui-se, pois, que o apelado não se desincumbiu de demonstrar a prestação do serviço de forma adequada, contínua, eficiente e segura, como exigido pelos arts. 31, I,

6º, §1º, da Lei nº 8.987/95, e arts. 6º, X, e 22, do CDC, mas, ao revés, reconhece expressamente a prática de irregularidade que, apesar de afirmar pontuais, resultaram em pelo menos seis autuações pelo descumprimento do horário regulamentar e a disponibilização da frota aos finais de semana.

Igualmente não comprovada pelo apelado qualquer excludente de responsabilidade dentre as previstas no § 3º, do art. 6º, da Lei de Concessões, embora o ônus lhe pertencesse (art. 373, II, do CPC/15), por tratar-se de responsabilidade objetiva, não se caracterizando como situação extraordinária para justificar o atraso a alegação de trânsito intenso em razão de obras para a Copa do Mundo e Olimpíadas, tampouco respalda a indisponibilidade da linha nos finais de semana.

Desse modo, a presunção de legalidade e legitimidade dos atos do Poder Público, através da Secretaria Municipal de Transporte, na apuração das irregularidades e aplicação de penalidade administrativa pela prestação defeituosa do serviço, não restou afastada sob o crivo do contraditório, sendo tais elementos suficientes para a comprovação da falha na prestação do serviço

Nesse sentido a orientação da C. Corte Superior:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. ART. 405 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. PRESUNÇÃO DE LEGALIDADE, LEGITIMIDADE E VERACIDADE DE DOCUMENTO PÚBLICO ELABORADO EM INQUÉRITO CIVIL. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. APLICAÇÃO ANALÓGICA DA SÚMULA 735/STF. APP. DANO AMBIENTAL. SÚMULA 7/STJ.

1. No tocante à existência de dano ambiental em APP, o acórdão recorrido faz referência a autos do inquérito civil, laudo acostado à inicial, imagens fotográficas, Cadastro Ambiental Rural e mapa da área; enquanto os recorrentes referem-se a diferentes documentos e colam trecho do termo de compromisso de recuperação ambiental e de mapa descritivo da área. A revisão dos fundamentos do acórdão, lastreado em fatos e provas, inclusive em laudos, é inviável diante do óbice da Súmula 7/STJ.

2. Consoante o art. 405 do CPC/2015, laudo, termo de vistoria, relatório técnico, auto de infração, certidão, declaração e outros atos gerados por agentes de qualquer órgão do Estado possuem presunção (relativa) de legalidade, legitimidade e veracidade, por se enquadrarem no conceito geral de documento público. Tal qualidade jurídica inverte o ônus da prova, sem impedir, por óbvio, a mais ampla sindicância judicial. Por outro lado, documento público não pode ser desconstituído por prova inconclusiva, dúbia, hesitante ou vaga. São dotados de natureza pública documentos elaborados no âmbito de Inquérito Civil e investigações preliminares conduzidas pelo Parquet.

3. Verifica-se que, in casu, os recorrentes buscam o reexame de decisão que trata da concessão de provimento de urgência, o que é vedado pela aplicação analógica da Súmula 735 do Supremo Tribunal Federal: "Não cabe recurso extraordinário contra acórdão que defere medida liminar." A jurisprudência do STJ sedimentou-se no sentido de não ser cabível Recurso Especial contra decisão que defere ou indefere liminar ou antecipação de tutela, em virtude de sua natureza ser precária.

4 Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.

(REsp n. 1.761.131/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 6/11/2018, DJe de 8/9/2020.) (Grifou-se)

Outra não é a orientação desse E. Tribunal de Justiça em hipóteses análogas:

Direito do Consumidor. Ação Civil Pública. teria deixado de operar a linha 708 D (trajeto Madureira X Tribobó) sem autorização prévia do órgão competente A hipótese dos autos deve ser analisada sob a ótica da Lei nº 8.078/90 - CODECON. Relatórios de fiscalização que comprovam serviço deficiente, referente à linha 708D, como descumprimento de horários e inatividade. Dano moral evidenciado aos consumidores. Observado o critério da proporcionalidade. Manutenção da sentença. Recurso a que se nega seguimento.

(0409539-97.2012.8.19.0001 - APELAÇÃO. Des(a). CARLOS EDUARDO MOREIRA DA SILVA - Julgamento: 21/03/2014 - VIGÉSIMA SEGUNDA CÂMARA CÍVEL) (Grifou-se)

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TRANSPORTE COLETIVO. MÁ PRESTAÇÃO DO SERVIÇO. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários. Não cabe a ré escolher qual tipo de veículo será utilizado e nem o intervalo entre os honorários, mas sim cabe ao Poder Concedente estabelecer qual veículo e qual a frequência atenderá melhor os consumidores. Reclamação de usuária do serviço de que a ré disponibilizava apenas micro-ônibus nos finais de semana, fazendo com que os veículos trafegassem super lotados. Fiscalização realizada pelo DETRO confirmou que a empresa não estava cumprindo o quadro de horários com veículos urbanos. Dano coletivo configurado. Os danos morais coletivos configuram-se na própria prática ilícita, dispensam a prova de efetivo dano ou sofrimento da sociedade e se baseiam na responsabilidade de natureza objetiva. Apelo do Ministério Público deve ser rejeitado. Em razão do princípio da simetria não é possível a condenação em honorários advocatícios em favor do Ministério Público na Ação Civil Pública. Precedentes. Sentença que se mantém. Recursos conhecidos e improvidos, nos termos do voto do Desembargador Relator.

(0038378-58.2016.8.19.0002 - APELAÇÃO. Des(a). CHERUBIN HELCIAS SCHWARTZ JÚNIOR - Julgamento: 16/08/2022 - DÉCIMA SEGUNDA CÂMARA CÍVEL) (Grifou-se)

Outrossim, correta a sentença ao julgar prejudicada a pretensão cominatória, por perda superveniente do interesse de agir, tendo em vista a suspensão da linha e a sua retirada de circulação.

Ademais, injustificada a confirmação da liminar, na medida em que não demonstrada qualquer irregularidade após a sua concessão, aos 02/09/2015.

No que tange a pretensão indenizatória, não restou demonstrada a ocorrência de danos materiais ou morais individuais, até mesmo porque, como salientando, a demanda versa sobre a tutela dos interesses difusos à prestação adequada do serviço de transporte coletivo, ainda que restrita à linha 719-D, cumprindo eventual lesado demandar individualmente, em ação própria.

Todavia, resulta configurado o dano moral coletivo, diante da prestação defeituosa do serviço, em violação aos deveres previstos nos arts. 6º, X, e 22, do CDC, e no art. 6º, §1º, da Lei nº 8.987/95, e o inequívoco prejuízo à população que utiliza as linhas de ônibus objeto da presente, gerando riscos às atividades que dependem do transporte coletivo.

Com efeito, a condenação por dano extrapatrimonial coletivo é sanção pecuniária, de caráter punitivo-pedagógico por violação a direitos coletivos ou difusos, que pressupõe a ofensa a interesses jurídicos fundamentais, de natureza extrapatrimonial, de que seja titular uma determinada coletividade (grupo, comunidade, categoria ou classe de

peçoas) e a notória e indubitável não tolerabilidade da ilicitude, diante da realidade apreendida, da sua repercussão social e da própria dimensão da ofensa aos interesses jurídicos fundamentais, destinando-se os valores da indenização ao Fundo de Direitos Difusos, a teor do disposto no art. 13, da Lei 7.347/85.

Dessa forma, em atenção as circunstâncias do caso concreto, os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, arbitra-se a indenização na quantia de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), corrigida a contar do julgado, acrescido de juros de mora da data da citação (art. 405, do Código Civil), por representar justa resposta pelos danos causados, considerando-se os fatos ocorridos, sua repercussão, o caráter punitivo-pedagógico do instituto e o desestímulo de práticas semelhantes.

Em relação à condenação do vencido ao pagamento de honorários advocatícios em favor do Ministério Público, sobreleva ressaltar que a jurisprudência do C. STJ firmou orientação no sentido de que, *"em favor da simetria, a previsão do art. 18, da Lei nº 7.347/85 deve ser interpretada também em favor do requerido em ação civil pública. Assim, a impossibilidade de condenação do Ministério Público ou da União em honorários advocatícios - salvo comprovada má-fé - impede serem beneficiados quando vencedores na ação civil pública"* (STJ, AgInt no REsp 1.531.504/CE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 21/09/2016).

Dessarte, impositiva a reforma da sentença, para julgar parcialmente procedentes os pedidos, condenando-se o réu ao pagamento da quantia de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) a título de danos morais coletivos, atualizados da data do acórdão e acrescido de juros de mora a contar da citação, em favor do Fundo de Direitos Difusos (art. 13, da Lei 7.347/85), além das despesas processuais, mantida a solução de 1º grau em seus demais termos.

À vista do exposto, conhece-se do recurso, dando-lhe parcial provimento, na forma acima.

Rio de Janeiro, 11 de abril de 2023.

MAURO DICKSTEIN
Desembargador Relator

MO