



Ministério Público do Estado de Mato Grosso
Núcleo de Defesa da Cidadania e do Consumidor de Cuiabá
6ª Promotoria Cível

Missão: Defender o regime democrático, a ordem jurídica e os interesses sociais e individuais indisponíveis, buscando a justiça social e o pleno exercício da cidadania.

Excelentíssimo Senhor Juiz de Direito da Vara Especializada de Ação Civil Pública e de Ação Popular de Cuiabá.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO, por intermédio do promotor de Justiça infra-assinado, com fundamento nos artigos 5º, *caput*, 127, *caput* e 129, incisos III, da Constituição Federal e artigos 1º, II, 11 e 12 da Lei nº 7.347/85, propõe **AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO LIMINAR** contra

PANTANAL TRANSPORTE URBANO LTDA – PANTANAL, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 07.147.210/0001-56, com endereço à Avenida José Estevão Torquato Silva Neto, nº 1345, bairro Jardim Vitória;



Ministério Público do Estado de Mato Grosso
Núcleo de Defesa da Cidadania e do Consumidor de Cuiabá
6ª Promotoria Cível

Missão: Defender o regime democrático, a ordem jurídica e os interesses sociais e individuais indisponíveis, buscando a justiça social e o pleno exercício da cidadania.

EXPRESSO NS TRANSPORTES URBANOS LTDA – EXPRESSO NORTE E SUL, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ n.º 04.531.619/0001-83, com endereço à Avenida Fernando Corrêa da Costa, n.º 7706, bairro Coxipó;

INTEGRAÇÃO TRANSPORTES LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ n.º 04.584.665/0001-40, com endereço à Rua Rodovia Palmiro Paes de Barros, n.º 1254, bairro Parque Geórgia e

MTU (ASSOCIAÇÃO MATOGROSSENSE DE TRANSPORTADORES URBANOS), pessoa jurídica de direito privado, com endereço à Rua Joaquim Murinho, n.º 775, Centro, todos em Cuiabá-MT, a serem citados na pessoa de seus representantes legais, pelos motivos de fato e de direito expostos a seguir:

1 – DOS FATOS:

O Município de Cuiabá instituiu o projeto “Cartão ao Portador” no sistema de transporte coletivo urbano da cidade.

Através da Portaria/SMTU n.º 04/2011, o ex-secretário de trânsito e transporte urbano Edivá Pereira Alves autorizou o usuário a pagar e, por conseguinte, as concessionárias a receber as passagens do transporte coletivo por meio de créditos previamente inseridos em cartões eletrônicos.

Conforme justificava apresentada pelo poder público às fls. 31/34, o sistema teve como objetivo eliminar a circulação de dinheiro nos ônibus com consequente redução de assaltos a coletivos, além de permitir maior agilidade nas operações de embarque e desembarque de passageiros.

Embora não tenha sido informado, tem-se como evidente que a medida também visou à redução dos custos operacionais das empresas.

A Portaria/SMTU n.º 04/2011 previu a comercialização dos cartões eletrônicos na matriz da Associação Matogrossense de Transportes Urbanos (MTU) e em todos os estabelecimentos credenciados por essa entidade.

O normativo definiu também que a venda e recarga de créditos deveriam estar disponíveis no Terminal André Maggi e Terminais de Integração do CPA I e CPA III.



Ministério Público do Estado de Mato Grosso
Núcleo de Defesa da Cidadania e do Consumidor de Cuiabá
6ª Promotoria Cível

Missão: Defender o regime democrático, a ordem jurídica e os interesses sociais e individuais indisponíveis, buscando a justiça social e o pleno exercício da cidadania.

A implantação do modelo, ainda em fase experimental, tem provocado inúmeros dissabores aos usuários em virtude da considerável redução na já deficiente qualidade da prestação do serviço, além de expor a perigo a própria segurança no trânsito da cidade.

Com o apoio da prefeitura, a primeira providência das empresas que exploram o transporte público na execução do projeto “Cartão ao Portador” foi retirar os cobradores dos ônibus que operam nas linhas onde ele foi implantado.

Coube aos motoristas assumir a responsabilidade pelo recebimento da tarifa dos usuários que não possuem o cartão e que fazem uso de dinheiro para utilizar o transporte público.

Com a adoção do projeto, os condutores dos coletivos passarem, simultaneamente, a receber dinheiro, efetuar o troco, liberar a catraca e se atentar para o fluxo de trânsito, **o que nem sempre é feito com o veículo parado.**

A inspeção realizada na instrução do inquérito civil constatou, *in loco*, flagrantes de irregularidades nas linhas Coophamil/Centro, Voluntário da Pátria/Centro e Terminal CPA I/Centro, operadas pelas empresas concessionárias **INTEGRAÇÃO, NORTE E SUL e PANTANAL.**

3

É o que descreve o relatório de informações de fls. 84/86, bem como as imagens efetuadas no interior dos ônibus constantes no DVD de fls. 87.

Embora tenha registrado eventos ocorridos apenas em alguns trajetos, os vídeos deixam claro o que se tornou uma prática recorrente nas linhas onde o chamado “Projeto Cartão ao Portador” funciona: motoristas **recebendo dinheiro, efetuando troco e dirigindo**, tudo ao mesmo tempo.

Se a finalidade do projeto é a redução de assaltos e os custos dos empresários que atuam no setor, ele trouxe como efeito imediato, risco à vida, à saúde e à integridade física da coletividade em razão da **dupla função atribuída aos motoristas.**

Dados fornecidos pela SMTU dão conta de que a empresa **PANTANAL** possui 23 linhas, perfazendo 66 carros que trafegam pela Capital sem cobradores.

A situação se repete com as demais concessionárias.



Ministério Público do Estado de Mato Grosso
Núcleo de Defesa da Cidadania e do Consumidor de Cuiabá
6ª Promotoria Cível

Missão: Defender o regime democrático, a ordem jurídica e os interesses sociais e individuais indisponíveis, buscando a justiça social e o pleno exercício da cidadania.

A empresa **INTEGRAÇÃO TRANSPORTES** atua 15 linhas e com 32 ônibus sem cobradores.

Por sua vez, a concessionária **NORTE E SUL** opera 10 linhas sem cobradores, o que perfaz 23 coletivos circulando nessas condições.

A tendência, em brevíssimo espaço de tempo, é que toda frota de ônibus da cidade passe a operar sem cobradores.

É indiscutível que os condutores dessas linhas são potenciais causadores de acidentes a passageiros, pedestres e condutores de outros automóveis, o que leva a uma inadvertida insegurança e desrespeito à legislação de trânsito.

De fato, a assunção dos motoristas às funções típicas dos cobradores só fez aumentar a deficiência dos serviços oferecidos no sistema de transporte coletivo da capital.

Os atrasos nos itinerários se tornaram ainda mais comuns, pois os condutores dos ônibus perdem tempo realizando troco e tendo que se atentar para a liberação da catraca, para o movimento de abertura e fechamento da porta traseira dos coletivos e, não raro, para operar o elevador a fim de permitir o ingresso de pessoas com deficiência, providência que inclusive os obrigam a sair do ônibus para que possa executá-la.

Para ilustrar a absurda implicação resultante do festejado projeto, transcreve trecho do relatório de vistoria de fls. 84:

“... o Cartão Integração foi colocado estrategicamente atrás do motorista, de maneira **que qualquer problema que ocorra de recusa do cartão o motorista tente resolver**. Pude constatar também **da preocupação do motorista com os passageiros, especificamente idosos, em pontos cegos do retrovisor**. O motorista do referido ônibus quase se levantou do assento para verificar dentro do mesmo se havia algum passageiro retardatário desembarcando. A atual atribuição do motorista está atrelada **em receber a passagem em dinheiro, passar troco, acionar as três portas de embarque e desembarque, liberar a catraca quando o pagamento é feito em dinheiro, ou mesmo quando em cartão integração e acionar o elevador de embarque e desembarque de cadeirantes**”. (*sic*)

Consonate se denota, se por um lado o projeto “Cartão ao Portador” afetou danosamente a segurança dos passageiros, por outro, a ausência de



Ministério Público do Estado de Mato Grosso
Núcleo de Defesa da Cidadania e do Consumidor de Cuiabá
6ª Promotoria Cível

Missão: Defender o regime democrático, a ordem jurídica e os interesses sociais e individuais indisponíveis, buscando a justiça social e o pleno exercício da cidadania.

dispersão de pontos de venda e de recarga dos cartões eletrônicos tem criado expressiva dificuldade aos usuários de obterem acesso ao novo sistema.

Apesar de a MTU ter afirmado no ofício de fls. 36 sobre a existência de mais de 700 pontos de revenda na capital, essa informação é desqualificada não só na relação de locais credenciados que estão divulgados em seu site (www.amtu.com.br), como também pelas informações fornecidas pelo Município de Cuiabá às fls. 68/69.

Embora sempre lacônica por omitir dados essenciais que permitam esclarecer os pontos de venda, a prefeitura deixou claro que existem, na cidade, apenas 175 pontos de recarga dos cartões ao portador.

Portanto, embora o projeto tenha sido implantado com o objetivo direto de tornar compulsória a passagem eletrônica na totalidade das linhas, na prática, ele padece de um grave defeito que é a incapacidade das empresas em instalar, de forma eficiente, pontos de venda e recarga de acordo com a demanda dos usuários.

A exemplo das cidades que inspiraram a implantação do modelo em Cuiabá, existem 1800 pontos de distribuição e recarga na capital goiana e 900 pontos de na capital sul-matogrossense.

Logo, o que se pretende é a concretização temerária de um projeto com menos de 200 pontos de venda e recarga de cartões eletrônicos, não obstante o aumento sempre crescente de pessoas que fazem uso do transporte público.

Revela-se óbvio que os incipientes pontos de venda desatendem a acessibilidade ao serviço de transporte, porquanto nem todos têm condições de adquirir o cartão apenas na unidade móvel disponibilizada pela MTU.

É curial que deva existir venda de bilhetes em número suficiente e com capilaridade abrangente em todos os bairros atendidos pelo transporte coletivo.

Ainda, conquanto o sistema não tenha sido efetivado em todas as linhas, são palpáveis os problemas ocorridos com a retirada dos cobradores e a ausência de um minucioso estudo efetuado pelo Município de Cuiabá sobre a viabilidade da inserção do “cartão ao portador”.

É o que se infere de reclamação colhida nesta promotoria, às fls. 53, descrevendo a indignação do usuário *Saulo Silva de Barros*, ao ser informado pelo



Ministério Público do Estado de Mato Grosso
Núcleo de Defesa da Cidadania e do Consumidor de Cuiabá
6ª Promotoria Cível

Missão: Defender o regime democrático, a ordem jurídica e os interesses sociais e individuais indisponíveis, buscando a justiça social e o pleno exercício da cidadania.

diretor de transportes da SMTU, *Antonio Gabriel das Neves Muller*, que “*o povo teria que engolir*” o novo projeto, como se fosse irrelevante as consequências dessa mudança para a população.

Devido às falhas na expansão dos locais de venda, diversos usuários, moradores dos bairros mais longínquos da periferia cuiabana, pagam a passagem com dinheiro em espécie, já que não possuem o cartão.

Destaca-se também o vídeo exibido na sessão ordinária da Câmara de Vereadores do dia 13 de março de 2012, que retrata uma infeliz realidade, notadamente para os idosos, crianças e pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida.

Como mostram as imagens nos CD's de fls. 50, **em razão da ausência do cobrador, os condutores dos coletivos não cumprem os horários previstos nos itinerários, implicando atrasos e riscos aos passageiros, demais motoristas e pedestres que circulam pelas vias públicas.**

Nesse contexto, cai por terra a principal justificativa de que a bilhetagem eletrônica reduziria os roubos aos ônibus, pois, **se o motorista persistir com a função de cobrador, passando a aceitar dinheiro, efetuar o troco e liberar a catraca, a prática criminosa estará longe de ser evitada.**

Ademais, é de se considerar também que os veículos que trafegam pela cidade são antigos, não adaptados ao novo modelo.

Como exemplo da inadequação, às luzes claras, percebe-se ser difícil ao motorista enxergar pelo retrovisor a parte traseira do coletivo para então acionar o fechamento da porta.

Muitas vezes, o condutor do coletivo precisa contar com a solidariedade dos demais usuários em avisá-lo sobre o desembarque de algum passageiro retardatário.

E não é só.

O legislativo municipal aprovou e o prefeito sancionou a Lei n.º 5.541, de 27 de abril de 2012, que disciplina como obrigatório, após três meses da sua publicação, o uso do cartão eletrônico para o pagamento da tarifa nos ônibus convencionais e alimentadores do transporte coletivo urbano.



Ministério Público do Estado de Mato Grosso
Núcleo de Defesa da Cidadania e do Consumidor de Cuiabá
6ª Promotoria Cível

Missão: Defender o regime democrático, a ordem jurídica e os interesses sociais e individuais indisponíveis, buscando a justiça social e o pleno exercício da cidadania.

Conforme prevê o artigo 1.º da Lei municipal n.º 5.541, “**O pagamento da tarifa nos ônibus convencionais e alimentadores do transporte coletivo urbano de Cuiabá deverá ser efetuado, exclusivamente, com cartão eletrônico.**”

Não se ignora, evidentemente, que as empresas concessionárias devem se adequar ao novo modelo, readaptando a frota de veículos para atender com qualidade, eficiência a todos os usuários e proibir que seus funcionários exerçam a dupla função nas linhas atendidas pela bilhetagem eletrônica.

Por outro lado, dessume-se que a MTU não pode restringir o acesso ao serviço disponibilizando pouquíssimos pontos de venda dos cartões, caso contrário, terminará por violar a liberdade de ir e vir dos usuários.

Também, não se pode conceber que a redução de custos operacionais com o conseqüente aumento de lucro das empresas concessionárias seja empecilho e se sobreponha ao exercício do direito da população de acesso a um serviço adequado, eficiente e, principalmente, seguro.

O objetivo precípua dos fornecedores de serviço deve ser – ou pelo menos deveria ser – o de atender os usuários com um padrão máximo de qualidade, e não subjugar a coletividade a um modelo que ainda não oferece as condições necessárias para se desenvolver adequadamente.

Esta ação visa à obtenção de provimento judicial que imponha às empresas concessionárias o dever de não colocar em circulação, nas vias públicas da Capital, motoristas exercendo a atividade simultânea de cobradores, bem como o dever de adequar os ônibus de modo que estejam adaptados à bilhetagem eletrônica.

Em face da MTU, a demanda tem o objetivo de obrigar a associação a expandir os locais de venda do “Cartão ao Portador” em pontos fixos predeterminados em todos os bairros da cidade atendidos pelo sistema de transporte coletivo para que os usuários tenham acesso pleno e irrestrito ao transporte público.

II – FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

O artigo 37, *caput*, da CF, estabelece que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** (...).”

Por princípio da eficiência, introduzido de modo expresse pela Emenda Constitucional n.º 19/1998, entende-se a **qualidade do serviço prestado**.

☒ Av. Des. Milton Figueiredo Ferreira Mendes, s/nº, Setor "D", Centro Político Administrativo, CEP: 78049-928 - Cuiabá-MT

☎ (65) 3611-0600 e-mail: difusos@mp.mt.gov.br



Ministério Público do Estado de Mato Grosso
Núcleo de Defesa da Cidadania e do Consumidor de Cuiabá
6ª Promotoria Cível

Missão: Defender o regime democrático, a ordem jurídica e os interesses sociais e individuais indisponíveis, buscando a justiça social e o pleno exercício da cidadania.

Sem dúvidas, o preceito vem ao encontro dos anseios da sociedade na luta contra a prestação deficiente de inúmeros serviços públicos que já causaram tantos prejuízos aos usuários.

Porém, de nada adianta estar expresso na Constituição Federal, se os gestores públicos e os agentes delegatários fizerem pouco caso no dever indeclinável de prestar um serviço público de qualidade.

Para tanto, José dos Santos Carvalho Filho¹ pondera: “O que precisa mudar, isto sim, é a **mentalidade dos governantes**; o que precisa haver é a **busca dos reais interesses da coletividade** e o afastamento dos interesses pessoais dos administradores públicos. Somente assim se poderá falar em eficiência.”

E a busca dos reais interesses da coletividade não se confunde com o interesse exclusivo de redução de custos e aumento de lucro das empresas concessionárias.

Conquanto seja livre e lucrativa a atividade econômica, não significa que não possa sofrer limites impostos pelo Judiciário em proibir que veículos não adaptados à bilhetagem eletrônica circulem pela cidade com motoristas cumulando a função de cobrador.

Em igual medida, contrapõe-se aos interesses da coletividade a conduta da MTU, responsável pela emissão, controle e comercialização de cartões e créditos eletrônicos utilizados para pagamento das passagens no transporte coletivo.

Conforme visto, a associação de transportes foi coadjuvante na implantação de um projeto desprovido de um estudo técnico adequado feito pelo órgão público concedente, o que, na prática, sobrecarregou a profissão dos motoristas, já que a venda dos cartões é precária.

Ao Município de Cuiabá, cabe o controle da atividade exercida pelas empresas concessionárias, intervindo inclusive para restabelecer o seu regular funcionamento.

É o que ensina Hely Lopes Meirelles²:

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 20. ed. rev., ampl. e atual. até 15/07/2008. Lumen juris: Rio de Janeiro, 2008, p. 25.

² MEIRELLES, Hely Lopes Meirelles. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27. ed. Malheiros: São Paulo: 2002, p. 321.

☒ Av. Des. Milton Figueiredo Ferreira Mendes, s/nº, Setor "D", Centro Político Administrativo, CEP: 78049-928 - Cuiabá-MT

☎ (65) 3611-0600 e-mail: difusos@mp.mt.gov.br



Ministério Público do Estado de Mato Grosso
Núcleo de Defesa da Cidadania e do Consumidor de Cuiabá
6ª Promotoria Cível

Missão: Defender o regime democrático, a ordem jurídica e os interesses sociais e individuais indisponíveis, buscando a justiça social e o pleno exercício da cidadania.

“Os requisitos do serviço público ou de utilidade pública são sintetizados, modernamente, em cinco princípios que a Administração deve ter sempre presentes, para exigí-los de quem os preste: o **princípio da permanência** impõe a continuidade no serviço; o da **generalidade** impõe serviço igual para todos; o da **eficiência** exige a atualização do serviço; o da **modicidade** exige tarifas razoáveis; e o da **cortesia** traduz-se em bom tratamento para com o público. **Faltando qualquer desses requisitos em um serviço público ou de utilidade pública, é dever da Administração intervir para restabelecer seu regular funcionamento ou retomar a sua prestação.**”

No plano local, a Lei Orgânica de Cuiabá não fez ouvidos mocos ao dever do ente público em assegurar a acessibilidade a todos, ao dispor no artigo 200 que “O transporte coletivo urbano é direito fundamental do cidadão, **cabendo ao Município assegurar as condições de uso e qualidade do sistema à população como também o acesso a ele.**”

A segurança é prestigiada no parágrafo único do aludido artigo 200: “Os sistemas viários e os meios de transportes subordinar-se-ão à **preservação da vida humana, à segurança** e ao conforto dos cidadãos, à defesa da ecologia e do patrimônio arquitetônico e paisagístico e às diretrizes de uso do solo.”

E, no artigo 204, destaca-se o caráter essencial do serviço de transporte coletivo urbano: “O transporte coletivo de passageiros rodoviário e urbano realizado no Município é um **serviço público de caráter essencial e de responsabilidade do Poder Público**, incluindo-se também o transporte individual de passageiros.”

Do regramento acima, advém a necessidade de se aplicar o artigo 5.º, § 2.º, da Lei federal n.º 7.347/1985, facultando-se ao Município de Cuiabá se habilitar como listisconsorte ativo ou passivo.

Ainda, é inquestionável a aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor (CDC) às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, que se enquadram na figura de fornecedoras pelo artigo 3.º, § 2.º, da Lei federal n.º 8.078/1990:

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

(...)

§ 2.º **Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo**, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.



Ministério Público do Estado de Mato Grosso
Núcleo de Defesa da Cidadania e do Consumidor de Cuiabá
6ª Promotoria Cível

Missão: Defender o regime democrático, a ordem jurídica e os interesses sociais e individuais indisponíveis, buscando a justiça social e o pleno exercício da cidadania.

Sabe-se que, no transporte coletivo urbano, a remuneração é feita diretamente pelo usuário mediante o pagamento da tarifa, o que conduz à caracterização de uma relação de consumo entre o usuário e a empresa concessionária.

Nesse contexto, o *caput* do artigo 22 do CDC é categórico ao impor que “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.**”

A Lei federal n.º 8.987/95, por sua vez, adveio para regulamentar a disciplina constitucional dos serviços públicos prevista no artigo 175 da CF:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, **diretamente ou sob regime de concessão ou permissão**, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

- I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;
- II - os direitos dos usuários;
- III - política tarifária;
- IV - **a obrigação de manter serviço adequado.**

10

A exemplo do Código de Defesa do Consumidor, a referida Lei federal n.º 8.987/95, no artigo 7.º, também contempla um rol de direitos dos usuários do serviço público:

Art. 7.º. **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;**
- II - receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos;
- III - obter e utilizar o serviço, com liberdade de escolha entre vários prestadores de serviços, quando for o caso, observadas as normas do poder concedente.
- IV - **levar ao conhecimento do poder público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço prestado;**
- V - **comunicar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pela concessionária na prestação do serviço;**
- VI - contribuir para a permanência das boas condições dos bens públicos através dos quais lhes são prestados os serviços.



Ministério Público do Estado de Mato Grosso
Núcleo de Defesa da Cidadania e do Consumidor de Cuiabá
6ª Promotoria Cível

Missão: Defender o regime democrático, a ordem jurídica e os interesses sociais e individuais indisponíveis, buscando a justiça social e o pleno exercício da cidadania.

A saber, serviço adequado, a teor do parágrafo primeiro do artigo 6.º da Lei federal n.º 8.987/1995, “é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.”

Na realidade, essas disposições dão conformidade ao preconizado pelo artigo 22 do CDC, que obriga os entes públicos, ao prestarem diretamente o serviço, ou por meio das empresas concessionárias, a **fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.**

E, caso os prestadores de serviços causarem danos aos usuários, estarão sujeitos a repará-los com base na responsabilidade objetiva nos mesmos moldes do artigo 14 do CDC.

É o que disciplina o artigo 22, 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.**”

Importa reconhecer que a atuação da Administração Pública no trato dos direitos do consumidor é articulada pela Política Nacional de Relações de Consumo ao prever, no artigo 4.º, inciso VII, do CDC, a racionalização e a melhoria dos serviços públicos:

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

(...)

VII - racionalização e melhoria dos serviços públicos.

Entre os princípios contemplados por essa política, fixou-se a necessidade de uma ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor pela garantia dos produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho.

Assim, infere-se que a racionalização e melhoria dos serviços públicos é oponível contra o Estado-Administração e diz com a eleição de critérios técnicos e objetivos que prestigiam o princípio constitucional da eficiência.

É o que observa Marcos Juruena Villela Souto³, no artigo

³ SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Proteção do usuário de serviços públicos.** Revista de Direito Constitucional e Internacional | vol. 31 | p. 122 | Abr / 2000 | DTR\2000\746.

✉ Av. Des. Milton Figueiredo Ferreira Mendes, s/nº, Setor "D", Centro Político Administrativo, CEP: 78049-928 - Cuiabá-MT

☎ (65) 3611-0600 e-mail: difusos@mp.mt.gov.br



Ministério Público do Estado de Mato Grosso
Núcleo de Defesa da Cidadania e do Consumidor de Cuiabá
6ª Promotoria Cível

Missão: Defender o regime democrático, a ordem jurídica e os interesses sociais e individuais indisponíveis, buscando a justiça social e o pleno exercício da cidadania.

intitulado “*Proteção do usuário de serviços públicos*”, ao diferenciar a racionalização da razoabilidade, que tem a ver com o critério político, com fundamento nas lições do administrativista Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

“Esclareça-se, desde logo, que a **idéia de racionalização tem a ver com o emprego da lógica do racional (técnico), que é diferente da lógica do razoável (político)**. Diogo de Figueiredo Moreira Neto bem explicita a distinção, ao tratar do princípio da razoabilidade, exemplificando: **‘Para se construir uma ponte, usa-se a lógica do racional; para se decidir se deve ou não construí-la, necessita-se da lógica do razoável. No primeiro caso, trabalha-se com causas e efeitos, e, no segundo, com razões e interesses’**. Enquanto o controle do razoável envolve forte conteúdo político, sindicável apenas diante de ‘zonas de certeza (positiva ou negativa)’, mas nunca na chamada ‘zona cinzenta’, o **controle da racionalidade, sendo técnico, permite uma avaliação objetiva do resultado, que, em síntese, representa o atendimento do princípio da eficiência, elevado à categoria de princípio constitucional.**”

Por fim, no art. 6.º, inciso X, do CDC, entre os direitos básicos do consumidor, elenca a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral, posteriormente reafirmada no seu artigo 22.

III - OS INTERESSES TUTELADOS NA AÇÃO COLETIVA:

12

É oportuno repisar que os comportamentos dos Requeridos lesionam direitos e interesses difusos, cujo dever de proteção incumbe ao Ministério Público, consoante mandamento constitucional do artigo 129, inciso III.

No que tange ao transporte público, não há dúvidas de que a legitimidade do Ministério Público se impõe, consoante decisão recentíssima do Superior Tribunal de Justiça:

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.

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. (STJ, REsp n.º 1.099.634, Terceira Turma, Relatora Min. Nancy Andrighi, julgado em 08/05/2012).

Como conceitua o artigo 81, inciso I, da Lei federal n.º



Ministério Público do Estado de Mato Grosso
Núcleo de Defesa da Cidadania e do Consumidor de Cuiabá
6ª Promotoria Cível

Missão: Defender o regime democrático, a ordem jurídica e os interesses sociais e individuais indisponíveis, buscando a justiça social e o pleno exercício da cidadania.

8.078/1990, os interesses difusos são transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.

A lesão aos direitos e interesses difusos se relaciona aos riscos a que estão expostos motoristas, usuários do transporte coletivo, ciclistas, pedestres e todas as demais pessoas vinculadas direta ou indiretamente ao trânsito na Capital.

Nesse contexto, é plenamente justificável a necessidade urgente de adequação na frota dos ônibus à bilhetagem exclusivamente eletrônica, assim como a promoção da universalidade de acesso ao cartão ao portador.

IV – DO PEDIDO LIMINAR:

Sérgio Cruz Arenhart⁴ leciona que a tutela inibitória é cabível nas obrigações de abstenção (não fazer algo) e de tolerar (deixar que alguém faça algo), a que se denomina de tutela inibitória negativa porque envolvem prestações negativas.

Quando consistir em obrigação de fazer, por exigir uma prestação positiva de ação, chama-se tutela inibitória positiva.

13

Nas lições de Joaquim Felipe Spadoni⁵, a tutela inibitória “tem por objetivo alcançar provimento judicial apto a impedir a prática futura de um ato ilícito, sua continuação ou repetição. Ela procura obstar, de forma definitiva, a violação instantânea ou continuada de um direito, já iniciada ou ainda apenas ameaçada, possibilitando que ele seja usufruído *in natura* pelo seu titular, tal como permite o ordenamento jurídico.”

Invocando o seu sentido preventivo, Luiz Guilherme Marinoni⁶ aponta que “A tutela inibitória pressupõe a **probabilidade de que o ilícito (o ato contrário ao direito) prossiga ou se repita**, ou mesmo que venha a ser praticado, se ainda não se verificou.”

Como a tutela ressarcitória, que se resolve em perdas e danos, é insuficiente para a plena proteção do bem jurídico, a efetividade da tutela inibitória busca prevenir a prática, a repetição ou a continuação de uma conduta ilícita.

É que não se deve aguardar a ocorrência do dano, com o conseqüente pleito indenizatório, para que medidas sejam adotadas pela MTU e

⁴ ARENHART, Sérgio Cruz. **Perfis da tutela inibitória coletiva**. Coleção Temas Atuais de Direito Processual Civil, v. 6, São Paulo: Ed. RT, 2003, p. 223.

⁵ SPADONI, Joaquim Felipe. **Ação inibitória**: a ação preventiva prevista no art. 461 do CPC. São Paulo: RT, 2002, p. 66.

⁶ MARINONI, Luiz Guilherme. **Antecipação de tutela**. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2008, p. 72.

☒ Av. Des. Milton Figueiredo Ferreira Mendes, s/nº, Setor "D", Centro Político Administrativo, CEP: 78049-928 - Cuiabá-MT



Ministério Público do Estado de Mato Grosso
Núcleo de Defesa da Cidadania e do Consumidor de Cuiabá
6ª Promotoria Cível

Missão: Defender o regime democrático, a ordem jurídica e os interesses sociais e individuais indisponíveis, buscando a justiça social e o pleno exercício da cidadania.

empresas concessionárias com o intuito de prover a segurança dos usuários do transporte coletivo urbano.

Nesse contexto, a tutela inibitória existe justamente para prevenir os danos, uma vez que não é razoável expor a coletividade a uma intolerável inércia do poder público e de seus delegatários em prestar o serviço público de qualidade e seguro, tal como é o objetivo da bilhetagem eletrônica.

Se a retirada dos cobradores vai ao encontro do que dispõe a recente Lei municipal n.º 5.541/2012, as empresas concessionárias e a MTU, em contrapartida, **devem oferecer as condições para que o sistema possa se desenvolver de forma adequada**, a exemplo do que ocorreu em Goiânia e Campo Grande.

Assim, havendo diploma legal que imponha a bilhetagem eletrônica como forma exclusiva de acesso ao serviço de transporte público municipal, os usuários não podem ser prejudicados.

As empresas concessionárias devem se adequar e a MTU impende universalizar a venda de cartões.

Qualquer omissão, nesse sentido, é relevante e configura-se conduta ilícita pela desobediência a uma determinação legal.

A tutela inibitória coletiva pode e deve ser antecipada com amparo no § 3.º do art. 84 do CDC, que reproduziu a redação do § 3.º do art. 461, aplicado à tutela inibitória individual, bastando-se, para isso, que o fundamento da demanda seja relevante e exista receio justificado de ineficácia do provimento final.

Segundo Aloyr Dias Lacerda⁷, por relevante fundamento da demanda, entende-se que é a “probabilidade de veracidade do pedido formulado pelo autor, no sentido de que o réu está prestes a praticar uma conduta ilícita, ou repetir/continuar tal prática, se já realizada ou iniciada.”

Esse requisito se aproxima do *fumus boni iuris* exigido para a concessão das medidas cautelares e se apoia exclusivamente na análise superficial da verossimilhança da alegação.

⁷ LACERDA, Aloyr Dias. OS REQUISITOS LEGAIS PARA A ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA INIBITÓRIA. Revista de Processo | vol. 196 | p. 95 | Jun / 2011 | DTR\2011\1624.

✉ Av. Des. Milton Figueiredo Ferreira Mendes, s/nº, Setor "D", Centro Político Administrativo, CEP: 78049-928 - Cuiabá-MT

☎ (65) 3611-0600 e-mail: difusos@mp.mt.gov.br



Ministério Público do Estado de Mato Grosso
Núcleo de Defesa da Cidadania e do Consumidor de Cuiabá
6ª Promotoria Cível

Missão: Defender o regime democrático, a ordem jurídica e os interesses sociais e individuais indisponíveis, buscando a justiça social e o pleno exercício da cidadania.

Para tanto, Joaquim Felipe Spadoni⁸ pondera: “(...) basta ao autor demonstrar a verossimilhança de seu direito, a probabilidade de ter o seu direito definitivamente tutelado por uma decisão de mérito para que obtenha a liminar, facultando-lhe a produção das provas pertinentes no momento procedimental adequado.”

Nota-se que os fundamentos jurídicos desta demanda servem de substrato ao convencimento do juiz de que as legislações federal (nº 8.078/90 e 8.987/1995) e municipal (Lei Orgânica e a novel Lei municipal n.º 5.541, de 27 de abril de 2012) têm sido continuamente descumpridas, demonstrando que o direito pretendido é verossímil.

O justificado receio de ineficácia do provimento final diz com o *periculum in mora*, próprio das medidas cautelares, e deve se lastrear em fatos concretos aptos a revelar efetivamente a prática reiterada da conduta ilícita.

A situação fática mostra que os usuários do serviço público de transporte estão sendo preteridos do acesso ao cartão ao portador pela insuficiência dos pontos de venda no interior dos bairros.

A partir daí, tem-se um “cabo de guerra”.

15

Em decorrência da falha na popularização de venda, o meio de pagamento da tarifa acaba por ser o dinheiro em espécie.

Afinal, quem possui maior “força” ou relevância: o interesse de redução de custos e incremento no lucro das empresas concessionárias em aceitar o dinheiro em espécie, subjugando o motorista e a coletividade em risco, ou o direito dos usuários em utilizar um transporte público seguro e adequado?

A ponderação de interesses é critério interpretativo capaz de solucionar esse conflito de interesses.

É certo que, aos olhos do Município de Cuiabá, isso também não deve passar despercebido.

Antes mesmo da prática efetiva de um dano, verifica-se a necessidade de intervenção do Judiciário para fazer cessar o ato contrário ao direito, portanto, ato ilícito.

⁸ SPADONI, Joaquim Felipe. Ação inibitória: a ação preventiva prevista no art. 461 do CPC. São Paulo: RT, 2002, p. 134.

☒ Av. Des. Milton Figueiredo Ferreira Mendes, s/nº, Setor "D", Centro Político Administrativo, CEP: 78049-928 - Cuiabá-MT

☎ (65) 3611-0600 e-mail: difusos@mp.mt.gov.br



Ministério Público do Estado de Mato Grosso
Núcleo de Defesa da Cidadania e do Consumidor de Cuiabá
6ª Promotoria Cível

Missão: Defender o regime democrático, a ordem jurídica e os interesses sociais e individuais indisponíveis, buscando a justiça social e o pleno exercício da cidadania.

Ainda, por extremamente imprescindível, cabe ressaltar que o perigo da demora está dissociado do tempo de instauração dos procedimentos extrajudiciais no âmbito do Ministério Público.

Como registra Hugo Nigro Mazzilli⁹, “o inquérito civil é uma investigação administrativa prévia, presidida pelo Ministério Público, que se destina basicamente a colher elementos de convicção para que o próprio órgão ministerial possa identificar se ocorre circunstância que enseje eventual propositura de ação civil pública.”

Assim como o magistrado, o membro do Ministério Público também depende tempo para instruir a investigação e firmar a sua convicção, que refletirá na propositura de ações civis públicas, como foi o caso, ou em outras medidas de cunho extraprocessual.

Por esse motivo, a data de instauração de inquérito civil ou de procedimento preparatório, por ser totalmente irrelevante, não vincula o órgão judicial a negar um pedido de liminar quando estiverem preenchidos os requisitos da tutela de urgência.

A concessão ou não de liminar decorre da livre convicção e prudente discernimento do julgador de que o tempo necessário para se cumprirem todos os atos processuais será demasiado longo, impedindo a concessão da tutela jurisdicional apenas ao final da demanda.

16

É um raciocínio que se volta para o futuro, e não para o passado.

E, conquanto o magistrado venha a considerar a data de instauração do inquérito civil que ensejou a presente demanda, registre-se que a portaria se deu em 15 de março de 2012, portanto, há pouco mais de dois meses da propositura da ação, sendo certo **que o Autor ainda elaborou recentemente proposição de acordo para evitar a judicialização do conflito (fls. 176), o que não foi aceito pelas Requeridas.**

Assim sendo, ante a demonstração cabal da ilicitude praticada, **REQUER a CONCESSÃO DE TUTELA LIMINAR** para que, a partir da intimação, seja determinado:

1 – Às empresas concessionárias, PANTANAL

⁹ MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Inquérito Civil**: investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 53.

☒ Av. Des. Milton Figueiredo Ferreira Mendes, s/nº, Setor "D", Centro Político Administrativo, CEP: 78049-928 - Cuiabá-MT

☎ (65) 3611-0600 e-mail: difusos@mp.mt.gov.br



Ministério Público do Estado de Mato Grosso
Núcleo de Defesa da Cidadania e do Consumidor de Cuiabá
6ª Promotoria Cível

Missão: Defender o regime democrático, a ordem jurídica e os interesses sociais e individuais indisponíveis, buscando a justiça social e o pleno exercício da cidadania.

TRANSPORTE URBANO LTDA, EXPRESSO NS TRANSPORTES URBANOS LTDA e INTEGRAÇÃO TRANSPORTES LTDA, imediatamente, a obrigação de não fazer consistente em **PROIBIR** que os motoristas de ônibus, relativamente aos serviços de transporte coletivo urbano efetuem, sob qualquer pretexto, a cobrança de tarifas dos usuários por meio de pagamento em dinheiro, devendo eles limitar unicamente à função de conduzir os coletivos nos itinerários definidos;

2 - Às empresas concessionárias, PANTANAL TRANSPORTE URBANO LTDA, EXPRESSO NS TRANSPORTES URBANOS LTDA e INTEGRAÇÃO TRANSPORTES LTDA, até o momento em que a Lei municipal nº 5.541/2012 passar a produzir efeitos concretos, na obrigação de fazer consistente em **ADEQUAR** toda a frota de ônibus convencionais ao sistema de cartão eletrônico, conforme estabelecem os artigos 1.º e 2.º do referido normativo, de modo que os usuários tenham segurança no embarque e desembarque do coletivo e que o motorista cumpra função exclusiva de dirigir o veículo;

3 - Às empresas concessionárias, PANTANAL TRANSPORTE URBANO LTDA, EXPRESSO NS TRANSPORTES URBANOS LTDA e INTEGRAÇÃO TRANSPORTES LTDA não se abstenham de transportar, a qualquer tempo, os usuários que não tenham conseguido obter acesso ao cartão eletrônico ou de crédito por ausência de pontos de venda/recarga, qualquer que for o local onde ingressão nos coletivos, podendo, nesse caso, a tarifa ser paga em dinheiro a pessoa credenciada pelas concessionárias diversa daquela que dirige o ônibus;

4 - à ASSOCIAÇÃO MATOGROSSENSE DE TRANSPORTADORES URBANOS (MTU), na obrigação de fazer, até o momento em que a Lei municipal nº 5.541/2012 passar a produzir efeitos concretos, consistente em AMPLIAR em no mínimo cinco vezes o número atual de pontos de venda e recarga do cartão eletrônico ao portador em locais fixos de todos os bairros da Capital, mantendo-os continuamente enquanto o sistema perdurar esse sistema de bilhetagem eletrônica autorizado pelo poder público concedente;

5 - à ASSOCIAÇÃO MATOGROSSENSE DE TRANSPORTADORES URBANOS (MTU), no prazo de 05 (cinco) dias, a obrigação de fazer consistente em **DIVULGAR** as medidas ordenadas pela Justiça, mediante a afixação de cartazes nos ônibus em circulação, a fim de informar aos usuários e como forma de fiscalizar o cumprimento da decisão judicial.

Na eventualidade do descumprimento da decisão judicial, requer a aplicação de multa de R\$ 2.700,00 (dois mil e setecentos reais), correspondente a mil



Ministério Público do Estado de Mato Grosso
Núcleo de Defesa da Cidadania e do Consumidor de Cuiabá
6ª Promotoria Cível

Missão: Defender o regime democrático, a ordem jurídica e os interesses sociais e individuais indisponíveis, buscando a justiça social e o pleno exercício da cidadania.

vezes o valor da tarifa atual (R\$ 2,70) por cada infração derivada do descumprimento das **obrigações de fazer e não fazer** previstas nos itens 1, 2 e 3, sem prejuízo da adoção de outras medidas de coerção que possam conferir efetividade à decisão judicial, cujo montante deverá ser revertido para o Fundo Estadual de Defesa do Consumidor.

Em relação aos itens 4 e 5, requer a aplicação de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais) pelo seu descumprimento, cujo montante também deverá ser revertido ao Fundo Estadual de Defesa do Consumidor.

V – REQUERIMENTOS FINAIS:

No mérito, requer:

1 – A citação dos Réus para, querendo, contestar a ação no prazo legal;

2 – A intimação do Município de Cuiabá para se habilitar como litisconsorte na forma do artigo 5.º, § 2.º, da Lei federal n.º 7.347/1985;

3 – O acolhimento da ação, julgando-se procedente os pedidos e **condenando-se:**

3.1. – as empresas concessionárias, **PANTANAL TRANSPORTE URBANO LTDA, EXPRESSO NS TRANSPORTES URBANOS LTDA e INTEGRAÇÃO TRANSPORTES LTDA** a **obrigação de não fazer** definitiva, consistente em **PROIBIR** que os motoristas de ônibus, relativamente aos serviços de transporte coletivo urbano a efetuar, sob qualquer pretexto, cobrança de tarifas dos usuários por meio de pagamento em dinheiro, devendo eles limitar unicamente à função de conduzir os coletivos nos itinerários definidos;

3.2. – as empresas concessionárias, **PANTANAL TRANSPORTE URBANO LTDA, EXPRESSO NS TRANSPORTES URBANOS LTDA e INTEGRAÇÃO TRANSPORTES LTDA**, na **obrigação de fazer** consistente em **ADEQUAR** toda a frota de ônibus convencionais ao sistema de cartão eletrônico, conforme estabelecem os artigos 1.º e 2.º do referido normativo, de modo que os usuários tenham segurança no embarque e desembarque do coletivo e que o motorista cumpra função exclusiva de dirigir o veículo;

3.3. – as empresas concessionárias, **PANTANAL**



Ministério Público do Estado de Mato Grosso
Núcleo de Defesa da Cidadania e do Consumidor de Cuiabá
6ª Promotoria Cível

Missão: Defender o regime democrático, a ordem jurídica e os interesses sociais e individuais indisponíveis, buscando a justiça social e o pleno exercício da cidadania.

TRANSPORTE URBANO LTDA, EXPRESSO NS TRANSPORTES URBANOS LTDA e INTEGRAÇÃO TRANSPORTES LTDA a, definitivamente, não se abster de transportar, a qualquer tempo, os usuários que não tenham conseguido obter acesso ao cartão eletrônico ou de crédito por ausência de pontos de venda/recarga, qualquer que for o local em que ingressam nos coletivos, podendo, nesse caso, a tarifa ser paga em dinheiro a pessoa credenciada pelas concessionárias diversa daquela que dirige o ônibus;

3.4 - a **ASSOCIAÇÃO MATOGROSSENSE DE TRANSPORTADORES URBANOS**, na **obrigação de fazer**, consistente em ampliar e a manter continuamente pontos de venda e recarga do cartão eletrônico ao portador em locais fixos de todos os bairros da Capital;

3.4. - a **MTU**, na **obrigação de fazer** consistente em divulgar continuamente as medidas ordenadas pela Justiça, mediante a afixação de cartazes nos ônibus em circulação, a fim de informar aos usuários e de fiscalizar o cumprimento da sentença condenatória.

4 - A condenação das concessionárias ao pagamento de multa equivalente a mil vezes o valor da tarifa vigente, por cada infração derivada do descumprimento das obrigações de fazer e não fazer impostas, depois do trânsito em julgado da decisão, cujos valores deverão ser revertidos ao Fundo Estadual de Defesa do Consumidor, assim como a condenação da MTU em multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais) pelo descumprimento das obrigações que lhe forem impostas.

5 - A inversão do ônus da prova (art. 6º, VIII, da Lei n. 8078/90);

Protesta e requer a produção de todos os meios de provas admitidas em direito.

Atribui-se à causa, para efeitos fiscais, o valor de R\$ 100.000,00.
Espera deferimento
Cuiabá, 13 de junho de 2012.

Ezequiel Borges de Campos
Promotor de Justiça