



EXMO. SR. DR. JUIZ DE DIREITO DA ___ VARA DE FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DA CAPITAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Ref: Procedimento MPRJ nº 2017.00408620 (IC URB 1015)

“(…)

Por óbvio, um cronograma elaborado de forma séria, transparente e comprometido com a eficiência dos resultados revelaria o sofisma, de há muito percebido e denunciado pelos órgãos de imprensa. O futuro reservado aos usuários dos coletivos cariocas, ao arremedo de uma modernização do sistema e de um irresponsável aumento da taxa de ocupação, será marcado por coletivos ainda mais lotados em diversas linhas e horários, número insuficiente de ônibus, pontos e terminais abarrotados de passageiros e flagrante descompasso com a demanda. Não se nega que é imprescindível reorganizar o sistema e levar, de fato, transporte aos locais onde dele mais se necessita, mas o caminho para tal deve ser percorrido de forma séria e responsável, em prestígio ao princípio da eficiência do serviço público.

Para além disto, foi amplamente noticiado na imprensa que o Município do Rio de Janeiro assumiu que iria descumprir os termos do acordo celebrado com o MPRJ para a instalação de ar-condicionado nos ônibus e que não há um cronograma detalhado para a renovação da frota, conforme excerto que se transcreve in verbis (grifamos):

(…)”

(trecho do voto do Des. Paulo Sérgio Prestes dos Santos nos autos do Agravo de Instrumento nº 0023308-41.2015.8.19.0000 – julgado pela E. 2ª Câmara Cível do TJRJ)

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, por intermédio dos Promotores de Justiça signatários, integrantes do Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente (GAEMA), em auxílio à 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Ordem Urbanística da Capital, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, vem, perante V. Exa., propor a presente

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA c/c RESSARCIMENTO DE DANO AO ERÁRIO

em face de:



1) **EDUARDO DA COSTA PAES**, ex-Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro, brasileiro, casado, nascido em 14/11/69, filho de Valmar Souza Paes e Consuelo da Costa Paes, portador do RG nº 58416058 e inscrito no CPF/MF sob o nº 14751897-02;

2) **RAFAEL CARNEIRO MONTEIRO PICCIANI**, ex-Secretário Municipal de Transportes da Cidade do Rio de Janeiro brasileiro, solteiro, nascido em 02/04/1986, filho de Jorge Sayed Picciani e Marcia Cristina Carneiro Monteiro Picciani, portador do RG nº 107662157 e inscrito no CPF/MF sob o nº 107797127-30; e

3) **ALEXANDRE SANSÃO FONTES** ex-Secretário Municipal de Transportes da Cidade do Rio de Janeiro brasileiro, solteiro, nascido em 16/06/1970, filho de João Fontes Neto e Maria Helena Sansão Fontes, portador do RG nº 81387714 e inscrito no CPF/MF sob o nº 25459887-07, pelos fatos abaixo descritos:

I. BREVE SÍNTESE DA DEMANDA

O Ministério Público instaurou o inquérito Civil URB 1015, através da Portaria nº 013/2017¹, com o escopo de investigar a prática de eventual ato de improbidade administrativa, seja por dano ao erário (*v.g.* pagamento de valor fixado a título de *astreinte* em desfavor do erário municipal, por descumprimento do compromisso de climatizar a frota do serviço de transporte público de passageiros por ônibus da cidade do Rio de Janeiro – SPPO/RJ), violação aos princípios da administração pública (*v.g.* legalidade, moralidade e eficiência); e enriquecimento ilícito (*v.g.* obtenção de considerável superávit pelas concessionárias do serviço público em detrimento de investimentos que deveriam ter sido efetuados em climatização de veículos).

¹ Conforme se infere de fls. 02/09 do Inquérito Civil que instrui esta demanda. Destarte, informa-se, desde já, que toda documentação que lastreia a presente ação se encontra digitalizada em anexo, sendo certo que as referências de páginas se reportam à numeração dada nos autos do Inquérito Civil (IC) e, eventualmente, aos processos judiciais dos quais os documentos foram transladados.



Importante frisar, de plano, que a última temática acima relacionada não será tratada na presente demanda, permanecendo como objeto (residual) do IC URB 1015.

Ao seu turno, os dois primeiros tópicos tem gênese, em síntese, com a publicação do Decreto Municipal nº 38.279, de 29 de janeiro de 2014, no qual o Município do Rio de Janeiro estabeleceu, dentre outros objetos, **medidas para o aperfeiçoamento da prestação do Serviço Público de Transporte de Passageiros por Ônibus - SPPO.**

Conforme se denota do referido ato normativo, estabeleceram-se deveres à da Secretaria Municipal de Transportes (SMTR). No que interessa à presente demanda, destacam-se dois deles: (a) **a contratação de instituição idônea e de notória especialização para elaborar estudos e assessoramento no curso das revisões tarifárias, observadas as condicionantes insertas no próprio artigo 2º, inciso VIII; e (b) a elaboração de plano determinando que, até 31 de dezembro de 2016, todos os veículos vinculados ao SPPO sejam dotados de ar condicionado, sob pena de sujeição dos consórcios às penalidades previstas no contrato de concessão e na legislação aplicável.**

Contemporaneamente, considerando uma demanda em curso perante a 8ª Vara de Fazenda Pública do Estado do Rio de Janeiro², o *Parquet*, o Município do Rio de Janeiro e a CDURP – Companhia de Desenvolvimento Urbano do Porto do Rio de Janeiro celebraram acordo³ e, em 12/02/2014, firmaram o 1º Termo Aditivo⁴, devidamente homologado pelo Juízo⁵ contemplando medidas compensatórias aos impactos na mobilidade urbana em decorrência da demolição do Elevado da Perimetral.

² Processo nº 0052698-24.2013.8.19.0001.

³ Conforme fls. 88/96 do IC em anexo e fls. 1684/1700 do Processo 0052698-24.2013.8.19.0001.

⁴ Conforme fls. 98/102v do IC em anexo e 2941/2950 do Processo 0052698-24.2013.8.19.0001

⁵ Conforme fls. 103/103v do IC em anexo e fls. 2959/2960 do Processo 0052698-24.2013.8.19.0001.



Neste viés, **foi convencionado pelas partes, no item 1.3 do 1º aditivo - firmado pelo primeiro demandado -, a implantação de sistema de climatização integral nos veículos vinculados ao SPPO, assim vazado:**

“O MRJ definirá, no Plano a que se refere o artigo 6º do Decreto Municipal nº 38.276/2014, um cronograma com metas progressivas para que todos os veículos vinculados ao Serviço Público de Transporte de Passageiros por ônibus (SPPO) sejam dotados de ar condicionado até 31 de dezembro de 2016”.

Como se denota, a obrigação de climatização total da frota municipal passou a ter **dupla fonte obrigacional: legal (art. 6º do Decreto Municipal nº 38.279, de 29 de janeiro de 2014), e convencional (cláusula 1.3 do 1º Termo Aditivo - firmado e submetido à devida homologação judicial).**

Em 21 de fevereiro de 2014 foi publicado o Decreto Municipal nº 38.328, dispondo sobre a obrigatoriedade dos novos veículos incorporados à frota da SPPO serem dotados de equipamento de ar condicionado, sem esclarecer, todavia, a forma de custeio.

Em 30 de dezembro de 2014 veio à tona o **Decreto Municipal nº 39.707/14, que majorou a tarifa do SPPO para o valor de R\$ 3,40, indicando que se tratava de reajuste tarifário com base na forma paramétrica contratual, acrescidos de (i) valor para compensação das gratuidades não constitucionais (escolares) e (ii) incentivo tarifário de R\$ 0,058 para o incremento da frota climatizada até dezembro de 2015, de modo que 50% das viagens fossem realizadas em ônibus com ar condicionado.**

Sobreveio, então, a **Resolução SMTR nº 2.535, de 05 de janeiro de 2015 - subscrita pelo segundo demandado, na condição**



de Secretário de Transportes -, regulamentando e esclarecendo premissas do Decreto nº 39.707/14.

Frise-se, desde já, que **o aumento tarifário se arrimou em manobra escusa, implementando readequação tarifária à revelia do procedimento próprio ao instituir adicional à tarifa base (embora nomeando-o de reajuste). Ademais, foram adotados critérios obscuros e sem qualquer base em estudo idôneo capaz de lastrear o acréscimo a título de adicional tarifário, ou seja, destinado à refrigeração da frota de veículos da SPPO**⁶.

Ademais, se extrai destes atos administrativos que a obrigação contratual de renovação da frota pelo atingimento da idade máxima permitida nos contratos (oito anos) já considera a inclusão do ar condicionado a partir de 2014, sendo esta parcela sem ônus adicional para o usuário do serviço. **Se estabeleceu, ainda, uma meta para o ano de 2015, consistente no incremento mínimo de 2.233 novos coletivos climatizados, sendo (i) 708 decorrentes da renovação obrigatória (sem custo tarifário adicional); e (ii) 1.525 substituídos de forma antecipada em decorrência do valor de R\$ 0,058 agregado à tarifa para esta finalidade específica**⁷.

Inconformado com o cronograma de climatização acima descrito e apresentado pela edilidade, uma vez que não contemplaria metas progressivas (conforme avençado no item 1.3 do primeiro termo aditivo), o *Parquet* se insurgiu contra a questão nos autos da ação judicial em que foi homologado (ACP nº 0052698-24.2013.8.19.0001).

Todavia, o ponto ficou definitivamente definido através de acordo exarado pela E. 2ª Câmara Cível do TJRJ, nos autos do

⁶ No ponto, vale ressaltar que o valor adicional incorporado à tarifa-base (incentivo tarifário) foi questionado pelo MPRJ nos autos da Ação Civil Pública nº 0001667-91.2015.0001, cujo pleito foi julgado parcialmente procedente, em 16/08/2017, por acordo da 20ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, para fins de proibir a cobrança, pelas concessionárias, do referido valor monetário adicionado à tarifa – vide cópia do r. acordo às fls. 148/170 do IC que instrui a presente demanda.

⁷ Vide art. 1º, incisos I e II da Resolução SMTR nº 2535, de 05/01/2015- fls. 49 do IC em anexo.



Agravo de Instrumento nº 0023308-41.2015.8.19.0000, que entendeu que a fixação de meta apresentada atenderia à obrigação contida no item 1.3 do Primeiro Termo Aditivo.

Ao assim decidir, o acórdão judicial (transitado em julgado) deu contornos de certeza e exigibilidade para o conteúdo do compromisso de climatização progressiva da frota: meta mínima para 2015 consistente em 2.233 (dois mil trezentos e trinta e três) ônibus climatizados; e todo o restante da frota até o termo *ad quem*, ou seja, até 31 de dezembro de 2016.

Entretanto, o Chefe do Executivo (primeiro demandado) publicou o Decreto Municipal 41.190, em 30 de dezembro de 2015. Este ato normativo se incumbiu em estabelecer os seguintes pontos: (i) fixar a tarifa do SPPO para o ano de 2016, contabilizando no cálculo, além da fórmula de reajuste contratual, o valor de R\$ 0,015 proporcional à devolução do incentivo tarifário recolhido ao longo do ano de 2015, não revertido na antecipação da renovação de 680 dos 1.525 ônibus determinada pela Resolução SMTR 2.535, de 05 de janeiro de 2015; (ii) inserir na tarifa ao longo de 2016 o adicional de R\$ 0,039, a título de incentivo tarifário a ser revertido para antecipação de renovação de frota; e (iii) estabelecer nova meta de veículos climatizados, agora contemplando 70% das viagens com veículos com ar condicionado para 2016.

Este novo acréscimo tarifário, tal qual o anterior (Decreto 37.707/14), padece dos mesmos vícios no que concerne ao incentivo para climatização da frota: apesar de fazer crer que se tratava de mero reajuste anual, efetivou-se absoluta revisão tarifária, contando, ainda, com ausência de transparência, clareza e publicidade externadas em estudo capaz de fundamentar sua majoração e controlar, de maneira eficaz, a política tarifária implementada⁸.

⁸ Também questionado pelo MPRJ, nos autos da Ação Civil Pública nº 0241155-35.2016.0001, o valor adicional incorporado à tarifa-base foi suspenso, em 09/11/2017, por decisão liminar (tutela de urgência) exarada pelo Juízo da 13ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro – cópia da decisão às fls. 174/180 do IC 1015 URB, em anexo.



Destaque-se que, embora tal ato normativo reconheça expressamente o descumprimento da meta anual (2015) estabelecida para climatização de veículos pelas concessionárias do serviço delegado, com o passivo remanescente de 680 (seiscentos e oitenta) veículos, nenhuma medida eficaz decorrente do poder de polícia foi adotada pelo Poder Concedente, através de seus gestores.

Com efeito, em unívoca e deliberada condescendência com os delegatários inadimplentes (que recebiam valores tarifários dos usuários destinados à climatização), a administração municipal optou apenas por estipular valor a título de “*devolução de valor proporcional a não entrega de 680 ônibus com ar condicionado*”, em detrimento da adequação do serviço que lhe incumbia velar, conforme apregoadado no artigo 6º da Lei 8987/95, no contrato de concessão⁹ e no art. 6º, parágrafo único, do Decreto Municipal nº 38.279/2014 editado pelo próprio ente.

Mas não é só.

O Decreto 41.190, de 30 de dezembro de 2015, representou propositado descumprimento aos compromissos existentes, já assinalados no Decreto Municipal 38.279/14 e item 1.3 do 1º Termo Aditivo celebrado, devidamente homologado judicialmente (transitado em julgado) e cujo conteúdo foi delineado pela 2ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça nos autos do Agravo de Instrumento nº 0023308-41.2015.8.19.0000.

Com efeito, em comportamento incompatível e contraditório, a edilidade, através de seus gestores, investiu contra a autoridade da coisa julgada, na medida em que desatendeu ao comando da sentença definitiva que homologou a cláusula 1.3 do 1º Termo Aditivo ao ajuste celebrado nos autos da ACP 0052698-

⁹ Vide, por exemplo, as cláusulas 8.1 e 9.2 incisos III, XXI e XXXIII do contrato de concessão – fls. 895/869 do IC em anexo.



24.2013.8.19.0001, integrado pelo acórdão proferido nos autos do Agravo de Instrumento nº 0023308-41.2015.8.19.0000¹⁰.

Procurou-se desconstituir, a um só tempo, o termo *ad quem* (para além de 31/12/2016), o parâmetro (que passaria de percentual integral da frota para percentual parcial - 70% de viagens realizadas) e, em última análise, a própria meta de climatização integral da frota do SPPO/RJ.

Não é por outro motivo que o *Parquet* exortou o Juízo processante a efetivar o cumprimento das decisões exaradas¹¹, culminando na decisão de fls. 6267/6270 dos autos da ACP 0052698-24.2013.8.19.0001¹².

Na ocasião, o referido provimento judicial reconheceu a violação ao acordo celebrado nos autos, motivo pelo qual se suspendeu os efeitos do Decreto nº 41.190/2015, no que se refere à meta de atingimento de 70% (setenta por cento) das viagens, bem como determinou que a municipalidade apresentasse, em 20 dias, cronograma mensal para fins de atingimento da meta de 100% de renovação da frota, que deveria estar climatizada até o final de 2016, sob pena de multa de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) em caso de descumprimento, sem prejuízo da responsabilização do Sr. Prefeito e do Sr. Secretário de Transportes.

Vale ressaltar que a referida decisão foi mantida pelo Egrégio Tribunal de Justiça, nos autos do Agravo de Instrumento nº 0010024-29.2016.8.19.0000, após ser desafiada por agravo de instrumento manejado pelo Município.

¹⁰ Proferido pela E. 2ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro – Rel. Des. Alexandre Freitas Câmara.

¹¹ Conforme fls. 271/277 do IC em anexo e fls. 6187/6194 do Processo 0052698-24.2013.8.19.0001.

¹² Conforme fls. 298/301 do IC em anexo.



Nesta senda, foi apresentado pelo Município cronograma em cumprimento à decisão acima mencionada, vazada às fls. 6414 dos autos originários¹³, contendo tabela mensal de ônibus climatizados a serem incorporados à frota, de abril a dezembro de 2016. Nela há menção de que o passivo de veículos pendentes de climatização atingia o montante de 3.990, que seria atendido até o final do ano, conforme a avença celebrada e judicialmente homologada.

A partir daí, inaugurou-se uma miríade de descumprimentos das metas mensais, demonstrando que os dados apresentados, longe de técnicos para o adimplemento da obrigação, configuraram mero arranjo para cumprir formalmente o prazo judicial de apresentação do cronograma, ao alvedrio do bem-estar e da saúde dos usuários do sistema público de transporte por ônibus (SPPO), que, inclusive, vinham pagando pela implementação do benefício.

Neste sentido, a municipalidade informou a inclusão de 58 (cinquenta e oito) ônibus climatizados¹⁴ em abril, quando o estipulado no cronograma eram 70 veículos. Em maio e junho, informou-se a inclusão de 55 (cinquenta cinco) e 99 (noventa e nove) ônibus climatizados, enquanto as metas eram, respectivamente, 70 (setenta) e 550 (quinhentos e cinquenta) coletivos para cada mês¹⁵.

Diante deste quadro, o Juízo da 8ª VFP majorou a multa aplicada, conforme decisão vazada às fls. 6558/6560 dos autos originários¹⁶. Todavia, o referido *decisum* foi reformado nos autos do Agravo de Instrumento nº 0065037-13.2016.8.9.0000, que restabeleceu a multa nos termos iniciais, ou seja, manteve hígida a decisão primogênita que fixou multa de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) em caso de descumprimento da meta de

¹³ Conforme fls. 329v do IC em anexo.

¹⁴ Conforme fls. 365 do IC em anexo e fls. 6498 do Processo 0052698-24.2013.8.19.0001.

¹⁵ Conforme fls. 378 do IC em anexo e fls. 6526 do Processo 0052698-24.2013.8.19.0001.

¹⁶ Conforme fls. 381/382 do IC em anexo.



climatização integral da frota, sem prejuízo da responsabilização do Sr. Prefeito e do Sr. Secretário de Transportes.

A esta altura, segundo informou a edilidade, de janeiro a setembro de 2016 foram climatizados apenas 868 ônibus¹⁷, em evidente afronta ao cronograma apresentado por ele mesmo às fls. 6414 daqueles autos (em atendimento à decisão de fls. 6267/6270), uma vez que, naquela quadra, eram estimados e previstos nada menos que 2.340 veículos com ar condicionado apenas no período de abril a setembro de 2016.

O tempo escoava e o prazo final se aproximava, enquanto nada era feito pelos então gestores públicos¹⁸, ora demandados, a fim de resguardar o interesse público primário, conferindo aos cidadãos fluminenses dignidade no transporte público de ônibus – máxime quando incluído e pago pelos usuários, ao longo dos anos, tarifa específica para climatização integral da frota da SPPO.

Com efeito, enquanto as metas previstas para o segundo semestre de 2016 estabeleciam 550 ônibus/mês¹⁹, mesmo nas vésperas dos Jogos Olímpicos²⁰, nos meses de julho e agosto, somente 259 e 216 ônibus refrigerados foram incorporados à frota, patamar este aquém da metade da meta mensal fixada.

Tudo isto, frise-se, sem qualquer medida administrativa compatível com o que se esperava dos gestores públicos municipais, materializado no efetivo exercício do poder de polícia inato ao

¹⁷ Conforme fls. 389/390 do IC em anexo e fls. 6623/6624 do Processo 0052698-24.2013.8.19.0001.

¹⁸ Enquanto o primeiro demandado exercia o mandato de Prefeito, os demais se revezavam, na qualidade de Secretário de Transportes, conforme dos atos de nomeações e exonerações acostados às fls. 895/904 do IC em anexo.

¹⁹ Conforme fls. 329v do IC em anexo e fls. 6414 do Processo 0052698-24.2013.8.19.0001.

²⁰ Os Jogos Olímpicos Rio 2016 ocorreram entre 05 a 21 de agosto, enquanto os Jogos Paralímpicos Rio 2016 se estenderam entre 07 a 18 de setembro de 2016.



Poder Público Concedente, na qualidade de titular do serviço público delegado²¹.

Em fevereiro de 2017 veio a confirmação do deliberado descumprimento das metas estabelecidas na cláusula 1.3 do 1º termo aditivo, judicialmente homologado naqueles autos, bem como da decisão judicial que determinou seu cumprimento, sob pena de responsabilização: os consórcios afirmaram que menos de 50% da frota de ônibus foi climatizada²², fato este corroborado pela própria edilidade, que indicou o percentual de 48,54%²³.

Ademais, inaugurada nova gestão municipal, foi realizada audiência especial perante o Juízo da 8ª Vara de Fazenda Pública da Capital²⁴, ocasião em que foi apresentada pela edilidade documento nominado "*Nota técnica de apresentação do cronograma de climatização do SPPO/RJ – Serviço Público de Transportes de Passageiros por Ônibus*"²⁵.

Na oportunidade, analisados os documentos e informações colhidas, foram constatadas judicialmente as seguintes circunstâncias, demonstradas pelo Vice Prefeito e Secretário de Transportes: (i) **pendia a climatização em 4198 ônibus da frota da SPPO, ou seja, mais veículos do que os 3.990 inicialmente apontados pela própria edilidade no ano anterior, às fls. 6.414 (pela antiga gestão); e (ii) existia saldo remanescente, em poder das concessionárias, decorrente do acréscimo tarifário recolhido dos**

²¹ Como, exemplificativamente, a imposição de sanções administrativas como advertência, multa, declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, intervenção no serviço concedido, ou até mesmo caducidade ou encampação da concessão, conforme disposto na Lei nº 8.987/95 e na cláusula décima terceira do contrato de concessão firmado com os consórcios.

²² Conforme fls. 412 do IC em anexo e fls. 6749 do Processo 0052698-24.2013.8.19.0001.

²³ Conforme fls. 435 do IC em anexo e fls. 6846 do Processo 0052698-24.2013.8.19.0001.

²⁴ Conforme fls. 427/428 do IC em anexo e fls. 6825/6826 do Processo 0052698-24.2013.8.19.0001.

²⁵ Conforme fls. 431/441v do IC em anexo e fls. 6835/6854 do Processo 0052698-24.2013.8.19.0001.



usuários para climatização, que não havia sido revertido para aquela finalidade²⁶.

Neste ínterim, em Parecer Técnico elaborado pelo Grupo de Apoio Técnico Especializado – GATE, prestigioso órgão de apoio técnico do *Parquet*, partindo dos documentos públicos adunados à demanda originária (*v.g.* atos normativos editados pelo Município) e documentos que instruem o procedimento judicial em fase de execução, concluiu-se que foram arrecadados recursos em abundância pelos concessionários do serviço de transporte público de passageiros por ônibus da cidade do Rio de Janeiro, suficientes, inclusive, para renovarem toda a frota em operação e dotá-la de veículos climatizados em curto prazo, satisfazendo integralmente a obrigação.

Neste sentido, o Parecer Técnico GATE nº 087/2017²⁷ apurou que o montante arrecadado pelos Consórcios que exploram o SPPO/RJ, em decorrência da tarifa entre 2013 e 2016 destinada à renovação da frota por obrigação contratual, se encontra estimado em R\$ 3.485.696.905,67 (três bilhões, quatrocentos e oitenta e cinco milhões, seiscentos e noventa e seis mil, novecentos e cinco reais e sessenta e sete centavos).

Segundo os cálculos estimados pelo GATE, tal quantia seria suficiente para climatizar nada menos do que 9.576 (nove mil quinhentos e setenta e seis) novos ônibus com ar condicionado, em contraposição à frota total de veículos que compõem o SPPO/RJ, atualmente em torno de 8.100 (oito mil e cem) veículos.

Nesta senda, o Ministério Público prosseguiu com o intento de materializar a pretensão contida na cláusula 1.3 do 1º termo aditivo,

²⁶ Valor estimado em R\$ 71.743.845,52 (setenta e um milhões e setecentos e quarenta e três mil e oitocentos e quarenta e cinco reais e cinquenta e dois centavos), conforme fls. 490/494 do IC em anexo e fls. 7028/7032 do Processo 0052698-24.2013.8.19.0001.

²⁷ Conforme fls. 12/74 e 498/560 do IC em anexo e fls. 7063/7094 do Processo nº 0052698-24.2013.8.19.0001.



qual seja: a climatização integral dos veículos vinculados à SPPO/RJ. Para tanto, formulou pretensão judicial de majoração das *astreintes* já fixadas nos autos, bem como a intervenção administrativa ou judicial na exploração do serviço público de transporte de passageiros por ônibus na cidade do Rio de Janeiro²⁸.

Em julho de 2017 o Parecer Técnico GATE nº 087/2017 foi devidamente corroborado pela informação Técnica nº 201/2017²⁹, daquele corpo técnico, demonstrando que as estimativas efetivadas indicam o recolhimento, pelos delegatários do serviço de transporte público municipal por ônibus, de valores superavitários para o adimplemento tempestivo da obrigação de climatização integral da frota no prazo originariamente avençado, ou seja, 31 de dezembro de 2016.

Considerando o calamitoso quadro desenhado, não restou ao *Parquet* outra solução senão a execução incidental de *astreintes*³⁰, tendo como lastro a parte final da decisão de fls. 6270 dos autos nº 0052698-24.2013.8.19.0001, na qual ficou estabelecida a multa de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) em detrimento do Município do Rio de Janeiro, em razão do descumprimento da cláusula de acordo judicialmente homologado (climatização de 100% dos ônibus do SPPO até 31.12.2016).

Ao seu turno, o Município do Rio de Janeiro, pelos seus antigos gestores, optou por ajuizar “*Ação de Revisão de Cláusula de Acordo Judicial, com pedido de tutela de urgência*”³¹, visando suspender a multa e desconstituir o prazo final da obrigação de climatização

²⁸ Conforme fls. 442/494 do IC em anexo e fls. 7037/7062 dos do Processo nº 0052698-24.2013.8.19.0001.

²⁹ Conforme fls. 606/639 do IC em anexo e fls. 8212/8244 dos do Processo nº 0052698-24.2013.8.19.0001.

³⁰ Conforme fls. 665/674 do IC em anexo e fls. 8357/8372 dos autos da ACP 0052698-24.2013.8.19.0001.

³¹ Processo distribuído por dependência ao nº 0052698-24.2013.8.19.0001, em trâmite perante a 8ª Vara de Fazenda Pública, tombado sob o nº 0224818-68.2016.8.19.0001 (conforme cópia de fls. 739/749 deste IC), cujo pedido foi julgado improcedente em 21/06/2018 (fls. 801/818 deste IC).



integral da frota vinculada à SPPO, ao invés de atuar eficientemente para concretizar a obrigação judicialmente assumida, em benefício da sofrida população fluminense.

Sobre o tema, releva frisar que a tutela de urgência foi indeferida pelo Juízo natural e corroborada pelo Tribunal *ad quem* nos autos do Agravo de Instrumento nº 0043729-18.2016.8.19.0000.

Gize-se, ademais, que em juízo exauriente sobre a matéria, o Juízo natural da 8ª VFP julgou improcedente o pedido veiculado pela edilidade, afastando o pleito revisional veiculado.

Assim, o canhestro quadro que se coloca, até os dias de hoje, é no sentido de que a climatização integral da frota dos veículos vinculados ao SPPO/RJ se encontra longe de ser atingida, em decorrência dos atos ímprobos que se passa a destacar.

II. DOS ATOS DE IMPROBIDADE

O § 4º do artigo 37 da Constituição da República preleciona que *“os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”*.

Regulamentando o dispositivo, o legislador infraconstitucional, em momento de particular sensibilidade com o tema, editou a Lei n.º 8.429/92 (LIA), a qual prevê, em sua sistemática, três ordens de atos que configuram condutas ímprobas. São eles: atos que importam enriquecimento ilícito, atos que causam prejuízo ao erário e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Considerando a tipologia dos atos de improbidade administrativa elencados na LIA, necessário se faz a delimitação, em separado, daqueles que atentaram contra os princípios da



administração pública (art. 11) e aqueles que causaram prejuízo ao erário (art.10), uma vez que tratados nesta demanda.

Tal proceder permite melhor delimitar o objeto da lide, assim como também franquear aos demandados meios para que exerçam suas defesas de forma plena e em verdadeiro contraditório, tal como preconiza o artigo 5º, inciso LV da CR/88.

Nesta vertente, destaca-se que o primeiro demandado exerceu o mandato de Prefeito no período dos fatos, inclusive nomeando os demais para o cargo de Secretário de Transportes, função que foi revezada pelo segundo e terceiro demandados entre 02 de abril de 2014 a 31 de dezembro de 2016, conforme fls. 895/904 do IC UBR 1015.

Assim sendo, passa-se a discriminar, pormenorizadamente, os atos ímprobos imputados, vinculando-os aos autores e seus elementos anímicos (dolo ou culpa).

II.I. DOS ATOS DE IMPROBIDADE QUE ATENTAM CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ART. 11 DA LIA

II.I.I. DO DELIBERADO DESCUMPRIMENTO DA META DE CLIMATIZAÇÃO INTEGRAL DA FROTA DO SISTEMA PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS POR ÔNIBUS (SPPO) DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Como já alinhavado, a climatização total da frota de veículos do SPPO possui duas fontes obrigacionais: legal (art. 6º do Decreto Municipal nº 38.279, de 29 de janeiro de 2014³²), e convencional (Cláusula 1.3 do 1º Termo Aditivo ao acordo celebrado, devidamente homologado por decisão transitada em julgado³³).

³² Conforme fls. 32/40 do IC em anexo.

³³ Conforme fls. 98/103v do IC em anexo e fls. 2941/2950 e 2959/2960 dos autos da ACP 0052698-24.2013.8.19.0001.



Naquele momento, ou seja, no início de 2014, o primeiro demandado, na qualidade de Prefeito, firmou compromisso convergente com o interesse público primário, materializado na consecução de um cronograma progressivo para que todos os veículos vinculados ao Serviço Público de Transporte de Passageiros por Ônibus (SPPO) fossem dotados de ar condicionado até 31 de dezembro de 2016.

Tratando-se, à evidencia, de ato discricionário, cabia à Administração municipal formatar o cronograma progressivo para climatizar a frota, nos termos do item 1.3 do 1º termo aditivo ao ajuste celebrado e homologado judicialmente.

Nesta senda, em 21 de fevereiro de 2014 o primeiro demandado fez publicar o Decreto Municipal nº 38.328³⁴, dispondo sobre a obrigatoriedade dos novos veículos incorporados à frota da SPPO serem dotados de equipamento de ar condicionado.

Todavia, somente em 30 de dezembro de 2014 veio à tona o **Decreto Municipal nº 39.707/14³⁵, através do qual o primeiro demandado, na qualidade de Chefe do Poder Executivo, concedeu, dentre outros objetos, incentivo tarifário de R\$ 0,058 para o incremento da frota climatizada até dezembro de 2015, de modo que 50% das viagens fossem realizadas em ônibus com ar condicionado.**

Sobreveio, então, a **Resolução SMTR nº 2.535, de 05 de janeiro de 2015³⁶, publicada pelo segundo demandado, regulamentando e esclarecendo premissas do Decreto nº 39.707/14.**

Dos referidos atos acima mencionados é possível extrair, com clareza solar, que os dois primeiros demandados, na qualidade de Prefeito e Secretário Municipal de Transportes, respectivamente,

³⁴ Conforme fls. 45 do IC em anexo.

³⁵ Conforme fls. 46/48 do IC em anexo.

³⁶ Conforme fls. 49 do IC em anexo.



estabeleceram um cronograma bienal para climatizar a frota em sua integralidade: Para o ano de 2015 se estipulou **uma meta consistente no incremento mínimo de 2.233 novos coletivos climatizados, sendo (i) 708 decorrentes da renovação obrigatória (sem custo tarifário adicional); e (ii) 1.525 substituídos de forma antecipada em decorrência do valor de R\$ 0,058 agregado à tarifa para esta finalidade específica**³⁷.

Ao seu turno, o restante dos veículos deveria ser contemplado no ano seguinte, ou seja, no exercício de 2016, materializando a climatização completa da frota até o advento do termo *ad quem* da obrigação assumida perante o Poder Judiciário, fixado em 31/12/2016.

Veja-se, inclusive, que a questão foi objeto de apreciação expressa pela Egrégia 2ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, através de aresto relatado pelo eminente Desembargador Alexandre Freitas Câmara³⁸, *verbis*:

“Superada esta questão, passa-se à análise do cumprimento da cláusula 1.3 do primeiro termo aditivo, que determina ao Município a apresentação de um cronograma com metas progressivas para que todos os veículos vinculados ao Serviço Público de transporte de Passageiros por Ônibus (SPPO) sejam dotados de ar condicionado até 31 de dezembro de 2016. Em que pesem a indignação do recorrente e a ausência de um detalhamento mais apurado na implantação do sistema de climatização do SPPO, a apresentação de um cronograma anual atende ao estipulado na referida cláusula. Isso porque, por ser uma meta anual, a ser cumprida nos anos de 2015 e 2016, é progressiva. De acordo com a Resolução SMTR nº 2535/2015, a meta para o ano de 2015 é que, no mínimo, 2.233 (dois mil duzentos e trinta e três) novos ônibus passem a circular

³⁷ Vide art. 1º, incisos I e II da Resolução SMTR nº 2535, de 05/01/2015.

³⁸ TJRJ - Agravo de Instrumento nº 0023308-41.2015.8.19.0000.



com ar condicionado (fl. 145, da pasta eletrônica nº 141, do anexo 1). Dessa forma, depreende-se que os demais veículos do SPPO, que ainda não circularão com ar condicionado após o final de 2015, passarão a circular com o sistema de climatização até o fim de 2016. (sem destaques no original)

Revela-se, portanto, que a acórdão deu contornos de certeza e exigibilidade para o conteúdo do compromisso de climatização progressiva da frota dos veículos vinculados ao SPPO/RJ: meta anual mínima para 2015, consistente em 2.233 (dois mil trezentos e trinta e três) ônibus climatizados; e todo o restante da frota até o termo *ad quem*, ou seja, até 31 de dezembro de 2016.

Todavia, em 30 de dezembro de 2015, o primeiro demandado fez publicar o Decreto Municipal 41.190, que investiu, deliberadamente, contra os termos da cláusula 1.3 do 1º termo aditivo celebrado entre o Ministério Público e o Município do Rio de Janeiro, já alcançada pela autoridade da coisa julgada.

Ao assim proceder, o primeiro réu externou propositado intuito de procrastinar, de forma unilateral, o compromisso existente, já previsto no art. 6º do Decreto Municipal 38.279/14 e item 1.3 do 1º Termo Aditivo celebrado, devidamente homologado judicialmente e cujo conteúdo foi delineado pela 2ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça nos autos do Agravo de Instrumento nº 0023308-41.2015.8.19.0000.

Isto porque este ato administrativo se incumbiu em estabelecer as seguintes circunstâncias: (i) fixar a tarifa do SPPO para o ano de 2016, contabilizando no cálculo, além da fórmula de reajuste contratual, o valor de R\$ 0,015 proporcional à devolução do incentivo tarifário recolhido ao longo do ano de 2015, não revertido na antecipação da renovação de 680 dos 1.525 ônibus determinada pela Resolução SMTR 2.535, de 05 de janeiro de 2015; (ii) inserir na tarifa ao longo de 2016 o adicional de R\$ 0,039, a título de incentivo tarifário a ser revertido para antecipação de renovação de frota; e (iii) estabelecer nova meta de veículos



climatizados, agora contemplando 70% das viagens com veículos com ar condicionado para 2016.

Com efeito, o primeiro réu emanou ato administrativo (Decreto Municipal nº 41.190/2015) que alterou unilateralmente os termos de avença celebrada e protegida pela coisa julgada, a fim de atender à sua conveniência. Na mesma toada, procurou desconstituir **o termo ad quem da obrigação pactuada** (para além de 31/12/2016), **o parâmetro** (que passaria de percentual total da frota para percentual parcial de viagens realizadas) e, em última análise, **a própria meta de climatização integral da frota do SPPO/RJ.**

Rompeu-se, de forma inexorável, com a boa-fé e a proteção da confiança na relação jurídica estabelecida, resvalando em ofensa à moralidade administrativa, conforme anota EMERSON GARCIA³⁹:

“A moralidade administrativa também se aproxima, em certa medida, da concepção de boa-fé como regra de conduta, como referencial objetivo a ser necessariamente observado na atividade estatal. O conteúdo material da boa-fé estaria lastreado na imperativa proteção da confiança e na projeção dos dados materiais relevantes do sistema, refletindo uma postura pós-formalista”.

No entanto, ante a insurgência do *Parquet*, o Juízo da 8ª Vara de Fazenda Pública da Capital proferiu a decisão de fls. 6267/6270 nos autos da ACP 0052698-24.2013.8.19.0001⁴⁰, para (a) reconhecer a violação do acordo celebrado nos autos; (b) suspender os efeitos do Decreto nº 41.190/2015, no que se refere à meta de atingimento de 70% (setenta por cento) das viagens; e (c) determinar a apresentação, em 20 dias, de cronograma mensal para fins de atingimento da meta de 100% da meta de renovação da frota, que deveria estar climatizada até o final daquele ano (2016), sob pena de multa de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) em caso de descumprimento,

³⁹ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade administrativa. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 142/143.

⁴⁰ Conforme fls. 298/301 do IC em anexo.



sem prejuízo da responsabilização do Sr. Prefeito e do Sr. Secretário de Transportes.

Por sua relevância, passa-se a transcrever trechos notáveis da decisão acima referida, que bem sintetizam os fatos naquela quadra histórica:

“(…)

Após longos debates, as partes envolvidas celebraram acordo, que veio a ser aditado posteriormente, sendo então pactuado, como medida compensatória para a população, entre outras obrigações, a renovação da frota de coletivos, que deveria estar climatizada em 100% (cem por cento) ao final de 2016. Desta forma, foi previsto para o ano de 2015, a aquisição de 2.233 coletivos climatizados, sendo que o restante seria adquirido ao longo do ano de 2016.

Findo o ano de 2015, lamentavelmente, a meta proposta não foi atingida, sendo adquiridos 1553 novos veículos climatizados, deixando de ser adquiridos 680 coletivos.

Verificando a impossibilidade de cumprimento da meta, o MRJ decidiu, por vontade própria, e sem ouvir o Ministério Público e o Juízo, redefinir a meta, se satisfazendo, agora, com o atingimento de 70% (setenta por cento) das viagens climatizadas. Note-se que a meta homologada pelo Juízo era de 100% (cem por cento) da frota ao final de 2016, e a nova meta passou a ser 70% (setenta por cento) das viagens, em total desacordo com o alinhavado nos autos.

(…)

Pelas razões expostas, entendo que as novas metas traçadas no Decreto nº 41.190/2015, violam o acordo celebrado nos autos, e não podem prosperar, sob pena de caracterizar gravíssima violação ao manto da coisa julgada. Cumpre observar que o MRJ somente teve autorização judicial de prosseguir no ‘Projeto Porto Maravilha’ quando apresentou o plano mitigatório/compensatório homologado pelo Juízo. Assim, seria muito fácil ao MPJ se comprometer judicialmente em atingir as metas, e, após lograr obter autorização para realizar as obras, irreversíveis, diga-se de passagem, alterá-las de forma unilateral, defendendo nos autos, em seguida, a



impossibilidade de cumprimento do acordado. Tal situação é inadmissível ao ver deste Juízo.

Entendo, pois, violado o acordo celebrado nos autos, e suspendo os efeitos do Decreto nº 41.190/2015, apenas no que se refere à meta de atingimento de 70% (setenta por cento) das viagens, mantendo-se a tarifa ali estabelecida, que se afigura composta por diversos outros itens não relacionados à climatização da frota de ônibus.

(...)

No entanto, em atenção ao ora decidido, determino que o MRJ apresente, em 20 (vinte) dias, cronograma mensal para fins de atingimento da meta de 100% (cem por cento) da meta de renovação da frota, que deverá estar climatizada até o final deste ano (2016), sob pena de multa de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de Reais) em caso de descumprimento da meta, na forma do art. 287, do CPC, sem prejuízo de responsabilização das (sic) pessoal do Sr. Prefeito e do Sr. Secretário de Transportes, na forma do disposto no art. 14, parágrafo único, do CPC, no patamar de 20% (vinte por cento) sobre o valor da causa, além da prática de eventual crime de desobediência. Tal cronograma deverá apresentar etapas mensais de cumprimento da meta, de forma a permitir a fiscalização do cumprimento do acordo por parte do Ministério Público, pois, nesse momento, a manutenção genérica de renovação, de forma a atingir a climatização de 100% (cem por cento) da frota ao final do ano de 2016, não mais atende ao interesse público ao ver deste Juízo, pois equivaleria à assinatura de um cheque em branco ao MRJ, que já evidenciou sua intenção de não cumprir a meta ao alterá-la unilateralmente”.

Cumpre asseverar que, em sede recursal, a decisão foi integralmente mantida pela Egrégia 2ª Câmara Cível do TJRJ, conforme ementa abaixo transcrita, de lavra do eminente relator Desembargador Alexandre Freitas Câmara⁴¹:

“Direito processual coletivo. Cumprimento de sentença homologatória de transação celebrada entre o Ministério Público e o

⁴¹ TJRJ - Agravo de Instrumento nº 0010024-29.2016.8.19.0000.



Município do Rio de Janeiro, já alcançada pela autoridade de coisa julgada. Alteração unilateral dos termos do acordo pelo Município. Impossibilidade. Precedentes do STJ. Tendo sido celebrada transação entre as partes, já homologada por sentença transitada em julgado, não é lícito a qualquer das partes, por ato unilateral, modificar os termos do que tenha sido ajustado para atender à sua conveniência. Decreto Municipal que determinou a prática de atos contrários ao que ficara estabelecido no acordo anteriormente celebrado e homologado. Nulidade do Decreto, para que se assegure o respeito aos direitos fundamentais à segurança jurídica e à coisa julgada. Decisão de primeiro grau que, ao suspender o Decreto, foi a decisão correta para o caso. Recurso a que se nega provimento". (grifos nossos)

E vai-se além.

Em cumprimento ao prazo fixado na referida decisão judicial, a edilidade, **através do segundo demandado**, apresentou o ofício SMTR nº 053/2016⁴², de março de 2016, contendo cronograma "(...) para o estabelecimento de etapas mensais para a renovação da frota de modo que 100% dos ônibus que operam o Serviço Público de Transporte de Passageiros por Ônibus - SPPO sejam dotados de sistema de ar condicionado até o dia 31/12/2016".

Todavia, tal cronograma jamais serviu para o fim para o qual foi engendrado: garantir o cumprimento tempestivo da climatização integral da frota de coletivos do sistema público de transporte de passageiros por ônibus.

Isto porque os demandados, na qualidade de Prefeito e alternados Secretários de Transportes⁴³, não envidaram esforços mínimos exigíveis e procrastinaram o cumprimento de todas as

⁴² Conforme fls. 325/327 do IC em anexo e fls. 6406/6410 dos Autos da ACP nº 0052698-24.2013.8.19.0001.

⁴³ Alexandre Fontes Sansão e Rafael Carneiro Monteiro Picciani se alternaram no cargo de Secretário Municipal de Transportes entre 04 de abril de 2014 e 31 de dezembro de 2016 (fls. 895/904 do IC em anexo).



metas mensais apresentadas, assim como, voluntariamente, ainda que por omissão, também se abstiveram de cobrar eficientemente dos consórcios delegatários do serviço, no uso do poder de império inato ao Poder Concedente, as medidas necessárias para a consecução do compromisso de climatização integral dos veículos vinculados ao SPPO/RJ.

Veja-se, neste viés, quadro comparativo entre as metas mensais propostas pelos demandados, em detrimento daquilo que foi posteriormente cumprido pelos delegatários do serviço:

“Cronograma em cumprimento à decisão judicial”⁴⁴

Abr/16	Mai/16	Jun/16	Jul/16	Ago/16	Set/16	Out/16	Nov/16	Dez/16	Total
70	70	550	550	550	550	550	550	550	3990

Total de ônibus sem ar condicionado em março de 2016 – 3990

Prazo para execução do cronograma: 9 meses

Meta para aquisição mensal: 550 ônibus

Cronograma de ônibus efetivamente incorporados ao SPPO⁴⁵

Abr/16	Mai/16	Jun/16	Jul/16	Ago/16	Set/16	Out/16	Nov/16	Dez/16	Total
58	82	99	259	216	93	68	7	27	909

Saldo (diferença entre as metas estipuladas e cumpridas) → 3990 – 909 = 3081 ônibus não climatizados

Vale registrar que, segundo informou a edilidade, de janeiro a setembro de 2016 foram climatizados apenas 868 ônibus⁴⁶, em evidente afronta ao cronograma apresentado por ela mesma às fls. 6414 daqueles autos (em decorrência da decisão de fls. 6267/6270), uma vez que, àquela altura, eram estimados e previstos nada menos que 2.340 veículos com ar condicionado apenas no período de abril a setembro de 2016.

⁴⁴ Conforme tabela acostada às fls. 329v do IC em anexo e fl. 6414 dos autos da ACP n° 0052698-24.2013.8.19.0001.

⁴⁵ Conforme tabela acostada às fls. 223 do IC em anexo.

⁴⁶ Conforme fls. 396/397 do IC em anexo e fls. 6623/6624 dos autos da ACP 0052698-24.2013.8.19.0001.



Neste aspecto, chamam atenção as metas previstas e atendidas para o segundo semestre de 2016 - **sob gestão do terceiro demandado como Secretário de Transportes**⁴⁷⁻, na qual se estabeleceram 550 ônibus/mês⁴⁸. Ou seja, mesmo nas vésperas dos Jogos Olímpicos⁴⁹, nos meses de julho e agosto, somente 259 e 216 ônibus refrigerados foram incorporados à frota, patamar este incapaz de atingir sequer a metade dos veículos estipulados para cada mês.

Ultimados os Jogos Olímpicos Rio 2016, os números são sofríveis e impressionam: no último trimestre foram apresentados apenas 102 veículos dotados de climatização, patamar que representa nada menos que 6,18% da meta estabelecida em março do mesmo ano para aquele período (1650 veículos).

Denota-se, cabalmente, que as metas mensais foram seguidamente descumpridas, em todos os marcos temporais estabelecidos, até culminar, em dezembro de 2016, com o absoluto inadimplemento do compromisso judicialmente homologado e coberto pela *res judicata*, ou seja, a climatização integral dos veículos vinculados ao SPPO, em 31 de dezembro de 2016.

Registre-se, por extremamente relevante, que a população usuária do serviço pagava, ao longo do tempo, tarifas adicionais incorporadas à tarifa-base para fim exclusivo de climatização da frota, sem que o serviço fosse adequadamente implementado, como facilmente se denota. E tudo sob o olhar meramente contemplativo dos demandados, que optaram por nada fazer, embora investidos na condição gestores da coisa pública e incumbidos de garantir a qualidade do serviço em favor do usuário-pagante.

⁴⁷ Vide fls. 902/903 do IC em anexo.

⁴⁸ Conforme fls. 329v do IC em anexo e fls. 6414 dos autos da ACP 0052698-24.2013.8.19.0001.

⁴⁹ Os Jogos Olímpicos Rio 2016 ocorreram entre 05 a 21 de agosto, enquanto os Jogos Paralímpicos Rio 2016 se estenderam entre 07 a 18 de setembro de 2016.



A questão, por óbvio, não passou despercebida pelo Poder Judiciário, inclusive na análise do elemento anímico dos então gestores municipais, ora demandados.

Isto porque a municipalidade manejou “*Ação de revisão de cláusula de acordo judicial, com pedido de tutela de urgência*”, tombada sob o nº 0224818-68.2016.8.19.0001, com o intuito de revisar os termos da cláusula 1.3 do 1º termo aditivo celebrado nos autos da ACP nº 0052698-24.2013.8.19.0001, ou seja, justamente a obrigação de climatizar a frota da SPPO/RJ, até 31 de dezembro de 2016.

Após indeferir o pedido de tutela de urgência, o Juízo da 8ª Vara Fazendária da Capital, em juízo de cognição exauriente, proferiu sentença julgando improcedente o pedido⁵⁰.

Nesta toada, veja-se trecho extraído do julgado, de suma importância para esta lide, **especialmente no que concerne ao elemento subjetivo - dolo - dos administradores municipais em não concretizar a climatização da frota no prazo avençado:**

“(…)

*Aliás, há razões para acreditar que a postergação das obras do BRT Transbrasil foi **deliberada**, em face de uma escala de prioridades. É o que se depreende da narrativa constante da própria petição inicial:*

*‘Todavia, o BRT Transbrasil, de um lado, acabou se revelando obra de complexidade ímpar, tendo em conta a **importância da Avenida Brasil** para o acesso e o abastecimento da Cidade e, de outro, **não se constituía obrigação específica constante do caderno de encargos da Olimpíada**. Em consequência, **sua licitação acabou sendo postergada por cerca de um ano, uma vez que teve de ceder a outros compromissos mais urgentes**. Além disso, no início da execução da obra o Consórcio deparou-se*

⁵⁰ Conforme fls. 801/818 do IC em anexo e fls. 1111/1128 dos autos nº 0224818-68.2016.8.19.0001.



com maiores restrições para a aprovação/liberação das interdições de tráfego necessárias, pela CET RIO, o que demandou, após sucessivas reuniões, a elaboração de um Planejamento Estratégico de Interdições – docs. 15 e 16 em anexo – resultando em faseamento da obra, de modo que, a cada etapa concluída de obra civil, fosse possível reabrir o trecho ao tráfego, antes de interditar o próximo trecho. Esta alteração foi formalizada por meio do 1º Termo Aditivo ao contrato, de 08/06/2015 (doc.17) (fls. 10/11-grifou-se)

Não é correto dizer que o BRT Transbrasil ‘acabou se revelando’ uma obra complexa. Todas essas ‘questões materiais (condições logísticas e materiais para a execução das obras)’ sempre foram notórias e não podem ser entendidas como fatores de surpresa. Não é crível que a Administração municipal ignorasse, quando da elaboração do ‘Planejamento Estratégico da Cidade’, a **‘importância da Avenida Brasil para o acesso e o abastecimento da Cidade’**, assim como, por inferência óbvia, a necessidade e ‘faseamento’ da obra para evitar uma interdição total capaz de comprometer excessivamente a mobilidade urbana. Tampouco se afigura plausível que a Administração desconhecesse a circunstância de que aquele BRT **‘não constituía obrigação específica constante do caderno de encargos da Olimpíada’**.

A conclusão é inexorável e consta da própria peça vestibular: o início da execução do BRT Transbrasil em data posterior ao previsto no Planejamento Estratégico 2013-2016 foi **‘medida de gerenciamento de prioridades’** (fls. 19). Tal obra **‘teve de ceder a outros compromissos mais urgentes’**, não especificados pelo autor. **Entretanto, como a implementação do sistema BRT na Av. Brasil estava intimamente atrelada à observância da meta de climatização integral da frota de ônibus – como sustenta o próprio demandante -, ao postergar estratégica e deliberadamente a execução da obra do BRT Transbrasil, o Município também**



procrastinou, automaticamente, o cumprimento do acordo que livremente pactuara, com a chancela deste juízo fazendário. É dizer: por alguma razão, honrar o compromisso que assumira em juízo, em respeito ao bem-estar e à saúde da enorme massa de usuários do Serviço Público de Transporte de passageiros por Ônibus (SPPO) – e por que não frisar, em deferência à própria dignidade da Justiça -, não era um objetivo que figurava, naquela quadra, entre as prioridades da Administração municipal”. (último parágrafo transcrito sem destaques no original)

Como se infere, o elemento subjetivo dos demandados, qual seja, **o dolo em desatender à meta de climatização integral da frota vinculada à SPPO decorreu de uma voluntária opção**, extraída por seus comportamentos ao longo do tempo.

Rememore-se, no ponto, que **os aumentos sucessivos da tarifa, para fim exclusivo de climatização da frota, com o seu pagamento pelos usuários do serviço público**, contrastavam com o canhestro quantitativo de veículos com ar condicionados incorporados pelos concessionários, sempre aquém das metas estipuladas.

Inequívoca, pois, a incidência do artigo 11, *caput*, e inciso II, da Lei de Improbidade Administrativa, na medida em que violados diversos cânones administrativos.

Destacam-se, de proêmio, máculas aos princípios da moralidade e eficiência.

O princípio da moralidade se encontra expressamente contido no artigo 37, *caput*, da Constituição da República, revelando um dever de boa administração pelo gestor público.



Com efeito, não basta ao administrador observar somente a legalidade dos atos que, por ofício, lhe forem confiados, incumbindo-lhe também agir com boa-fé, lealdade e honestidade com a coisa pública, tudo com o fito de atingir o bem comum.

Assim, não basta que o administrador se limite a cumprir o texto da lei, devendo primar, sobretudo, pela moralidade e a finalidade de seus atos, concretizando o interesse público. Nesse sentido são as palavras de HELY LOPES MEIRELLES⁵¹:

“Cumprir simplesmente a lei na frieza de seu texto não é o mesmo que atendê-la na sua letra e no seu espírito. A Administração, por isso, deve ser orientada pelos princípios do Direito e da Moral, para que ao legal se ajunte o honesto e o conveniente aos interesses sociais. Desses princípios é que o Direito Público extraiu e sistematizou a teoria da moralidade administrativa”.

Sobre o tema, vale citar a proeminente lição de EMERSON GARCIA⁵²:

“A moral administrativa, por sua vez, é extraída do próprio ambiente institucional, condicionando a utilização dos meios (rectius: poderes jurídicos) previstos em lei para o cumprimento da função própria do Poder Público, a criação do bem comum, o que denota um tipo específico de moral fechada, sendo fruto dos valores de um círculo restrito ocupado pelos agentes públicos. Enquanto a moral comum direciona o homem em sua conduta externa, permitindo-lhe distinguir o bem e o mal, a moral administrativa o faz em sua conduta interna, a partir das ideias de boa administração e de função administrativa, conforme os princípios que regem a atividade administrativa”. (grifos nossos)

⁵¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 24ªed. São Paulo:Malheiros, 1999, p.83.

⁵² *Op. cit.* p. 137.



A eficiência, ao seu turno, também figura no artigo 37, *caput*, da *Lex Mater*, e demanda do gestor público, em síntese, o máximo de resultados com o menor dispêndio de energia e/ou recursos.

Nesta senda, é possível sintetizar as seguintes condutas dos demandados, na qualidade de gestores públicos: (a) aumentos sucessivos da tarifa para fins de climatização da frota; (b) clarividente descumprimento da climatização da frota pelas concessionárias de ônibus, apesar dos aumentos tarifários concedidos/auferidos; (c) tentativa unilateral de alteração do compromisso homologado judicialmente, desnaturando o parâmetro e o termo *ad quem* da cláusula 1.3 do 1º termo aditivo; (d) apresentação de cronograma e seu inadimplemento sucessivo e absoluto, ao longo de 2015 e 2016, sem a adoção de qualquer medida administrativa hábil a assegurar o atendimento das metas de climatização pelos delegatários; (e) a irrestrita ausência de fiscalização do serviço delegado, no que concerne à qualidade, adequação e eficácia, comprometendo o adimplemento da climatização da frota no termo estipulado.

Como se denota, as condutas (comissivas e omissivas) dos demandados deixaram de observar, deliberadamente, o dever legal de eficiência e primazia da qualidade do serviço público que lhes era exigível, na condução da máquina pública, especificamente na função de zelar pelo regular, adequado e eficaz serviço público de transporte de passageiros por ônibus.

Trata-se, por óbvio, de dever legal de atuar ou de não se omitir, motivo pelo qual a sua constatação, como no caso dos autos, configura improbidade administrativa, projetada em postura ineficiente e divorciada do interesse coletivo em questão de alta sensibilidade social (transporte público de passageiros).

Veja-se, por fim, que a confluência dos atos cômicos dos demandados, seja procrastinando, seja se abstendo de adotar medidas necessárias para garantir a climatização da frota a bom



termo, culminaram, em última análise, no afrontamento do conteúdo da cláusula 1.3 do primeiro termo aditivo, assim como da autoridade da coisa julgada que sobre ele repousava, configurando, de forma autônoma, ato ímprobo atentatório contra a dignidade da Justiça.

A questão não é inédita em nossos tribunais, conforme se extrai dos arestos abaixo colacionados:

“Decisão judicial – descumprimento – improbidade administrativa – caracterização – “MANDADO DE SEGURANÇA. DECISÃO RECURSAL. ESFERA ADMINISTRATIVA. PRECLUSÃO. DESCUMPRIMENTO. IMPROBIDADE. I - Decisão lavrada em grau de recurso não pode deixar de ser cumprida por autoridade administrativa com inversão da hierarquia, sob pena de restar caracterizado ato de Improbidade (Lei nº 8.429, de 02.06.1992, art. 11, II). II - Preclusão administrativa que torna a decisão recursal irretratável à administração pública. III - Remessa oficial a que se nega provimento” (TRF – 3ª Região – REOMS nº 231573 – 1ª Turma – DJU: 21/10/2002 – Rel. Des. Federal Batista Gonçalves)

“EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA - PREFEITO MUNICIPAL - IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO - PRELIMINAR AFASTADA - DESCUMPRIMENTO DE ORDEM JUDICIAL - ARTIGO 11, II, DA LEI n.º 8.429/92 - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. É notório que o gestor municipal ao descumprir injustificadamente ordem judicial, incorre na conduta típica descrita pelo artigo 11, II, da Lei n.º 8.429/92. À verificação que o requerido não agiu conforme os parâmetros legais que se exige do Chefe do Poder do Executivo Municipal, tem-se como correta a decisão do douto Magistrado de primeiro grau, ao concluir que incorreu em ato de improbidade administrativa, na medida em que restou comprovado nos autos o descumprimento injustificado de determinação judicial, não havendo como acolher as escusas apresentadas, devendo, portanto, o demandado se



sujeitar às imposições legais aplicáveis". (TJMG, Proc. Nº 1.0713.06.063142-9/001(1), 8ª Câmara Cível, Relatora Desª Teresa Cristina da Cunha Peixoto, julgado em 19/08/2010, data da publicação: 24/11/2010).

"Ação civil pública por ato de improbidade administrativa. Descumprimento de ordem judicial. Pena. Dosimetria. 1 - Verificada a omissão dolosa da autoridade pública em cumprir ordem judicial voltada a coibir ato administrativo irregular, caracterizada esta a conduta ímproba do art. 11, inciso II, da Lei 8.429/92, com sujeição de seu autor as penas previstas no art. 12, inciso III, da mesma lei. 2 - A pena aplicável ao agente público ímprobo deve ter sua dosimetria norteadada pela gravidade da conduta e lesividade aos princípios constitucionais aplicáveis aos agentes públicos, sob pena de inadequação aos fins que se destinam, comportando, no caso concreto, o afastamento da pena de suspensão dos direitos políticos, mantidas as demais, por suficiência da reprimenda. Recurso de apelação cível conhecido e parcialmente provido." (200901945697 - APELACAO CIVEL, Relator Dr. Jose Carlos de Oliveira, TJGO Primeira Camara Cível, julgado em 20/10/2009, DJ461).

II.II. DA AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO EFETIVA DAS METAS DE CLIMATIZAÇÃO PROGRESSIVA DA FROTA DE ÔNIBUS VINCULADA AO SPPO E NA APLICAÇÃO DO MONTANTE ARRECADADO PARA AQUELA FINALIDADE

Depreende-se do contexto probatório, ainda, que os demandados voluntariamente retardaram e deixaram de praticar, indevidamente, atos de ofício, consubstanciados na adoção de medidas administrativas que lhes eram exigíveis à época, na qualidade de Prefeito e Secretários de Transporte, para garantir, eficaz e adequadamente, os patamares de climatização dos veículos destinados ao transporte coletivo de passageiros por ônibus.



Neste aspecto, releva destacar que, mesmo quando o Poder Público delega o serviço, como no caso em apreço, não perde a sua titularidade, assim como as prerrogativas inerentes.

E, decorre da titularidade do serviço público as prerrogativas conferidas na lei de regência (Lei nº 8.987/95), no contrato de concessão e em atos administrativos, tais como, exemplificativamente, a imposição de sanções administrativas, a intervenção no serviço concedido ou até mesmo a caducidade da concessão.

No caso em apreço, identificam-se graves omissões dolosas, tidas como **verdadeiras complacências** com as concessionárias prestadoras do serviço, em detrimento dos usuários. Tais atos, de per si, configuram improbidade administrativa que macularam os princípios basilares da administração.

Com efeito, a Lei 8.987/95, ao disciplinar a concessão dos serviços públicos trouxe como baluarte a **adequação do serviço**, conforme se infere de seu artigo, 6º, abaixo transcrito:

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".

Ao seu turno, o parágrafo primeiro do referido dispositivo legal se incumbiu de definir o conceito de **serviço adequado** como aquele "que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas".

Assim, se é imperativo que o concessionário preste o serviço público de maneira adequada, certo é que é **dever do Poder Concedente, titular do serviço, fiscalizar e velar pela sua adequação, adotando todas as medidas necessárias a fim atingir tal desiderato.**



Para tanto, o sistema jurídico municia o poder concedente com prerrogativas, verdadeiras cláusulas de privilégio, como também determina a inclusão de normas contratuais que, sob o influxo de direito público (primazia do interesse público sobre o particular) possibilitem a adoção das medidas necessárias para salvaguardar a adequada prestação do serviço, em benefício da coletividade.

Posta assim a questão, fácil perceber que não possui o administrador público margem para atuar: sua conduta deve sempre primar pela qualidade do serviço, lançando mão dos instrumentos normativos e/ou contratuais para assegurá-la a todo custo, sob pena de ofensa aos princípios da **moralidade** e **eficiência**.

Sobre o tema leciona EMERSON GARCIA⁵³:

“A moralidade limita e direciona a atividade administrativa, tornando imperativo que os atos dos agentes públicos não subjuguem os valores que defluam dos direitos fundamentais dos administrados, o que permitirá a valorização e o respeito à dignidade da pessoa humana. Além de restringir o arbítrio, preservando a manutenção dos valores essenciais a uma sociedade justa e solidária, a moralidade confere aos administrados o direito subjetivo de exigir do Estado uma eficiência máxima dos atos administrativos, fazendo que a atividade estatal seja impreterivelmente direcionada ao bem comum, buscando sempre a melhor solução para o caso”. (grifos nossos)

Pois bem.

Como não poderia ser diferente no caso em apreço, o contrato de concessão estipula, em sua cláusula 8.1, que constitui um dos direitos do Poder Concedente, sem prejuízo de outros previstos na legislação aplicável, *“regulamentar os serviços e fiscalizar permanentemente sua prestação”*.

⁵³ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade administrativa. São Paulo: Saraiva, 2017, P. 141.



Na cláusula 9.2, o mesmo contrato estabelece que *“Constituem obrigações da Concessionária, sem prejuízo de outras previstas na legislação aplicável e nos Anexos ao Edital”* do contrato de concessão, *“cumprir as regras de operação e arrecadação baixadas pelo Poder Público inciso III); “acatar e cumprir fielmente, sem prejuízo à execução dos serviços, todas as normas baixadas pelo Poder Público”* (inciso XXI); e *“implementar, nos prazos estabelecidos, as alterações nos serviços e modificações nos itens operacionais relacionados aos serviços impostas pelo Poder Público”* (inciso XXXIII).

Não se perca de vista, ainda, que a Cláusula 1.3 do 1º termo aditivo (acobertado pela coisa julgada) menciona expressamente o **artigo 6º do Decreto Municipal nº 38.279, de 29 de janeiro de 2014**. Trata-se de decreto publicado 2 (duas) semanas antes da celebração do título executivo judicial, em 12/02/2014, e devidamente reforçado – isto é, trazendo fonte obrigacional convencional, para além da legal – quanto à obrigação de climatizar 100% da frota de ônibus do SPPO.

O referido Decreto, em seu artigo 6º, *caput*, estabelece o seguinte: *“A SMTR, em atendimento à determinação do Tribunal de Contas do Município, deverá elaborar, no prazo de 30 (trinta) dias, plano determinando que, até 31 de dezembro de 2016, todos os veículos vinculados ao SPPO sejam dotados de ar condicionado”*.

Já o parágrafo único do mesmo preceito prevê que: *“O descumprimento da obrigação prevista no caput deste artigo sujeitará o Consórcio às penalidades previstas no Contrato de Concessão, sem prejuízo da imposição das demais penalidades previstas nas normas aplicáveis”*.

Destarte, por força dos dispositivos normativos e contratuais supracitados, extraem-se os seguintes deveres jurídicos: (i) de fiscalização, por parte do Poder Concedente; (ii) de obediência e acatamento, pelas concessionárias.



Entretanto, o que se verifica nas condutas dos demandados é o deliberado descalabro administrativo.

Pelo que se deduz, logo após a edilidade fixar a primeira meta de climatização, qual seja, a obrigação de entrega de 2.233 novos ônibus refrigerados ao longo de 2015⁵⁴, iniciou-se seu descumprimento pelas concessionárias, resultando, ao término daquele ano, um “passivo residual” de 680 veículos, conforme expressamente reconhecido no Decreto Municipal 41.190/2015.

Todavia, os dois primeiros demandados, investidos nas funções públicas de Prefeito e Secretário de Transporte, cuja missão era, necessariamente, velar pela qualidade e eficiência do serviço delegado, em medida afrontosa à legislação regente (Lei 8987/95), ao contrato de concessão, bem como ao disposto no art. 6º, parágrafo único do Decreto Municipal nº 38.279, de 29 de janeiro de 2014, limitaram-se a prever, na forma do art. 1º, alínea “a”, e anexo único do Decreto Municipal 41.190, de 30 de dezembro de 2015, valor a título de “*devolução de valor proporcional a não entrega de 680 (seiscentos e oitenta) ônibus com ar condicionado*”.

Nenhuma outra medida administrativa foi adotada pelos dois primeiros demandados, gestores da época, para sancionar a mora então verificada (ao longo de 2015), em verdadeira condescendência com os prestadores do serviço delegado. Talvez, tivessem os gestores públicos, ora demandados, agido conforme lhes impunha o rigor da legislação/contrato naquele momento, novos inadimplementos provavelmente teriam sido impedidos, considerando o efeito profilático da sanção.

Veja-se, contudo, o absurdo verificado! O Poder Concedente instituiu adicional tarifário com finalidade exclusiva para custear a climatização dos ônibus⁵⁵. As concessionárias recolheram as tarifas

⁵⁴ Conforme art. 1º, inciso I e II da Resolução SMTR nº 2535, de 05 de janeiro de 2015, que regulamenta o Decreto Municipal 39.707, de 30 de dezembro de 2014 – fl. 40 do IC em anexo.

⁵⁵ Conforme Decreto Municipal nº 39.707, de 30 de dezembro de 2014 –fls.46/48 do IC em anexo.



ao longo de 2015 e, ao final daquele exercício, não cumpriram a meta mínima então estabelecida. O que fizeram os dois primeiros demandados, na condição de administradores públicos? Não só se limitaram a estipular montante a título de devolução proporcional ao número de veículos não entregues (680 ônibus), como concederam, no mesmo ato, nova majoração tarifária, vinculada ao custeio da climatização da frota!⁵⁶

Um inequívoco prêmio às delegatárias, que, então em inadimplentes, foram deliberadamente contempladas com novo incremento tarifário a partir de 2016, às custas dos usuários do SPPO, que já vinham pagando e passaram a pagar ainda mais pelo serviço, que era reconhecido pela própria edilidade como em mora.

Diante da recalcitrância das delegatárias em executar as metas apresentadas, bem como a voluntariosa inércia da edilidade em fazer cumpri-las, sendo certo que, à época, a gestão municipal, enfeixada nas mãos dos dois primeiros demandados, estava somente interessada em violar, unilateralmente⁵⁷, o título executivo judicial materializado na cláusula 1.3 ao 1º termo aditivo, não restou ao *Parquet* outra alternativa senão provocar a atividade jurisdicional sobre o tema.

Assim, sobreveio a decisão de fls. 6267/6270 dos autos da CP nº 0052698-24.2013.8.19.0001⁵⁸. No que pertine ao presente item da imputação, interessa o comando judicial que determinou ao Município a apresentação, no prazo de 20 (vinte dias), de cronograma mensal para atingimento da meta de 100%, até o final de 2016, senão vejamos:

“(…)
No entanto, em atenção ao ora decidido, determino que o MRJ apresente, em 20 (vinte) dias,

⁵⁶ Conforme art. 1º, alínea “d”, e anexo único do Decreto Municipal 41.190, de 30 de dezembro de 2015 – fls. 51/54 do IC em anexo.

⁵⁷ Através do Decreto Municipal nº 41.190/2015

⁵⁸ Conforme fls. 298/301 do IC em anexo e fls. 6267/6270 dos autos nº 0224818-68.2016.8.19.0001.



cronograma mensal para fins de atingimento da meta de 100% (cem por cento) da meta de renovação da frota, que deverá estar climatizada até o final deste ano (2016), sob pena de multa de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de Reais) em caso de descumprimento da meta, na forma do art. 287, do CPC, sem prejuízo de responsabilização das (sic) pessoal do Sr. Prefeito e do Sr. Secretário de Transportes, na forma do disposto no art. 14, parágrafo único, do CPC, no patamar de 20% (vinte por cento) sobre o valor da causa, além da prática de eventual crime de desobediência. Tal cronograma deverá apresentar etapas mensais de cumprimento da meta, de forma a permitir a fiscalização do cumprimento do acordo por parte do Ministério Público, pois, nesse momento, a manutenção genérica de renovação, de forma a atingir a climatização de 100% (cem por cento) da frota ao final do ano de 2016, não mais atende ao interesse público ao ver deste Juízo, pois equivaleria à assinatura de um cheque em branco ao MRJ, que já evidenciou sua intenção de não cumprir a meta ao alterá-la unilateralmente”.

Sobreveio aos autos originais⁵⁹, então, o cronograma, subscrito pelo segundo demandado, abaixo replicado, *ipsis litteris*:

“Cronograma em cumprimento à decisão judicial”

Abr/16	Mai/16	Jun/16	Jul/16	Ago/16	Set/16	Out/16	Nov/16	Dez/16	Total
70	70	550	550	550	550	550	550	550	3990

Total de ônibus sem ar condicionado em março de 2016 – 3990

Prazo para execução do cronograma: 9 meses

Meta para aquisição mensal: 550 ônibus

Todavia, o que se verificou, a partir daí, foi a perpetuação da conduta dos três demandados que, investidos nas funções de Prefeito e Secretário de Transportes, se abstiveram de cobrar dos consórcios delegatários, no uso do poder de império e cláusulas de privilégio inatas ao Poder Concedente, as medidas necessárias para

⁵⁹ Conforme tabela acostada às fls. 329v do IC em anexo e fl. 6414 dos autos da ACP nº 0052698-24.2013.8.19.0001.



a consecução adequada e eficiente do serviço, atendendo-se, assim, ao compromisso de climatização integral dos veículos vinculados ao SPPO/RJ.

Ao revés, os gestores, ora demandados, optaram por outro caminho: a complacente e proposital inércia. Assim, as metas mensais foram sequencialmente descumpridas ao longo do exercício, até culminar, em dezembro de 2016, com o absoluto inadimplemento do compromisso judicialmente homologado e coberto pela *res judicata*, ou seja, a climatização integral dos veículos vinculados ao SPPO.

À guisa de ilustração, segundo informado pelo MRJ, de janeiro a setembro de 2016 foram climatizados apenas 868 ônibus⁶⁰, quando, àquela época, eram estimados o ingresso de 2.340 veículos com ar condicionado apenas no período de abril a setembro de 2016.

Destacam-se, neste giro, as metas previstas a partir de junho de 2016, sob a gestão do terceiro demandado como Secretário de Transportes. É possível ver que a Administração estabeleceu meta de 550 ônibus/mês⁶¹ de junho a dezembro de 2016, a fim de adimplir, tempestivamente a climatização.

Todavia, mesmo impulsionado pelas Olimpíadas Rio 2016, os números de veículos refrigerados incorporados é irrisório, sequer alcançando, nos meses mais produtivos, a metade dos veículos estipulados para cada período.

Ultimados os Jogos Olímpicos, os números são insignificantes, pois nos últimos três meses foram apresentados 102 veículos dotados de climatização, patamar que representa nada menos que 6,18% do da meta estabelecida para o período (1650 veículos).

⁶⁰ Conforme fls. 389/390 do IC em anexo e fls. 6623/6624 dos autos da ACP 0052698-24.2013.8.19.0001.

⁶¹ Conforme fls. 329v do IC em anexo e fls. 6414 dos autos da ACP 0052698-24.2013.8.19.0001.



A questão foi ressaltada pelo Juízo da 8ª Vara de Fazenda Pública, conforme decisão exarada às fls. 6558/6560 nos autos da ACP nº 0052698-24.2013.8.19.0001⁶², conforme abaixo se destaca:

“(…)

Inicialmente cumpre observar que a obrigação de climatizar a frota de ônibus foi pactuada em fevereiro de 2014, ocasião em que a frota era composta de 9.237 coletivos, conforme dados fornecidos pela própria municipalidade, sendo que apenas 17% (dezessete por cento) da frota, ou seja, 1.636 coletivos, eram climatizados.

Analizando a Resolução SMTR, de 05 de janeiro de 2015, verifico que 1.525 coletivos seriam adquiridos de forma antecipada em razão do aumento da tarifa, no valor de R\$ 0,058, com objetivo de possibilitar o cumprimento da obrigação. Os demais coletivos, na totalidade de 708 unidades, seriam substituídos em razão da idade limite de uso.

Ocorre que ao final de 2015, apenas 1.553 novos coletivos foram adquiridos. Assim, descontados os veículos de substituição obrigatória em razão da idade limite para circulação (708), temos como certo que apenas 845 veículos foram adquiridos em razão do aumento de tarifa, o que se afigura ínfimo, gerando déficit já mencionado de 680 coletivos.

Não obstante o baixo desempenho na aquisição dos ônibus climatizados, pelo Decreto nº 41.190/2015, o Município concedeu mais um aumento de R\$ 0,039, para o ano de 2016, com o fim específico de permitir a aquisição de coletivos climatizados. Nessa ocasião, também foi aplicada penalidade de R\$ 0,015, pelo não cumprimento da meta de 2015, o que não foi suficiente.

Analizando as informações constantes no ofício acostado ao IE n.º 6.549, percebe-se que no ano de 2016 foram adquiridos até o mês de junho, apenas 278 unidades climatizadas, o que não se afigura sequer suficiente para compensar o número de coletivos não adquiridos no ano de 2015.

Some-se a isso, o fato de que a frota de março de 2016 era de 8.902 coletivos, sendo que apenas 4.041 possuem ar condicionado, representando

⁶² Conforme fls. 381/382 do IC em anexo.



45% (quarenta e cinco por cento da frota). Assim, passados exatos dois anos da homologação do acordo, o Município conseguiu aumentar em apenas 28% (vinte e oito por cento) o percentual de veículos climatizados, apesar de ter havido redução da frota, que em fevereiro de 2014 era de 9,237, quando 17% dos veículos eram climatizados. Tal desempenho se afigura insuficiente e evidencia a total falta de compromisso com a população carioca e fluminense que circula diariamente pela Capital nos veículos vinculados ao SPPO.

As razões invocadas para o não cumprimento do acordo não se afiguram suficientes para relativizar a coisa julgada, lembrando que a alegação de que não houve reajuste tarifário no ano de 2013 nunca poderia ser interpretada como fato novo, pois o acordo foi posterior a esse fato, ou seja, fevereiro de 2014, o que pressupõe que tal dado deveria ter sido levado em consideração, reforçando o entendimento desse Magistrado de que o Município errou em sua avaliação e agora busca fatos para justificar o não cumprimento do acordo, **demonstrando a total ausência de vontade política para exigir dos Consorciados o cumprimento da meta imposta.**” (grifos nossos)

Como já se desenhava, findo o ano e vencido o prazo avençado, os consórcios indicaram que menos de 50% da frota de ônibus foi climatizada⁶³, fato este corroborado pela própria edilidade, que apontou o percentual de 48,54%⁶⁴.

Mas não é só!

A condescendência dos então gestores públicos (nominada pelo Juízo da 8ª VFP como “total ausência de vontade política”), no dever de fiscalizar as concessionárias (“exigir dos Consorciados o cumprimento da meta imposta”) foi de tal monta que, pasme-se, **na audiência realizada em 22/02/2017, nos autos da ACP nº 0052698-24.2013.8.19.0001⁶⁵, segundo dados da própria municipalidade,**

⁶³ Conforme fls. 412 do IC em anexo e fls. 6749 dos autos da ACP 0052698-24.2013.8.19.0001.

⁶⁴ Conforme fls. 435 do IC em anexo e fls. 6835/6854 dos autos da ACP 0052698-24.2013.8.19.0001.

⁶⁵ Conforme fls. 427/428 do IC em anexo e fls. 6825/6826 dos autos da ACP nº 0052698-24.2013.8.19.0001.



apurou-se em poder das delegatárias saldo remanescente, decorrente do aumento tarifário que não foi vertido para a climatização da frota.

Em outros termos: **para além dos aumentos sucessivos da tarifa, com finalidade exclusiva de climatização da frota da SPPO, aliado à perene e incontrastável inadimplência dos prestadores do serviço, agora se constatava saldo em poder destas, não revertido em favor dos usuários, que pagavam adicional tarifário específico para tal fim!**

Tudo isso, frise-se, sob a mansidão voluntária e escancarada do Poder Concedente, então gerido pelos demandados, demonstrando que se adotava, sem parcimônia, a lógica empresarial (unilateral e vocacionada ao atendimento de interesses próprios) no adimplemento do compromisso de climatização dos veículos, em detrimento do público de usuários, norte indissociável da atividade administrativa.

Violados, assim, os princípios da **moralidade, eficiência e legalidade**, ainda que de maneira **omissiva e dolosa**, uma vez que desatendido o dever imposto de atuação eficiente para salvaguardar a adequação do serviço público delegado, nos moldes preconizados pela Lei nº 8987/95, no contrato de concessão, e no próprio Decreto Municipal nº 38.279/14 (art. 6º, parágrafo único).

II.I.III. DAS ILÍCITAS AUTORIZAÇÕES DE AUMENTO TARIFÁRIO PARA CLIMATIZAÇÃO DA FROTA DA SPPO, SEM A OBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCEDIMENTO E VIOLAÇÕES AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, MORALIDADE (DESVIO DE FINALIDADE) E PUBLICIDADE (TRANSPARÊNCIA)

Conforme já se verificou, os Decretos Municipais **39.707/14** e **41.190/15** foram responsáveis, dentre outro objetos, por estabelecerem um adicional à tarifa base, exclusivo e vinculado a uma finalidade: a climatização da frota de ônibus vinculada ao SPPO.



Todavia, tais atos administrativos se valeram de expedientes deliberadamente escusos, a fim de atingir seu intento.

Isto porque a Administração Municipal, a cargo dos demandados, implementou o custeio da climatização da frota através de incentivos tarifários acrescidos, indevidamente, à fórmula paramétrica (contratual) estabelecida para o **cálculo do reajuste anual da tarifa básica**, ou seja, valendo-se da cláusula 5.7 do contrato de concessão⁶⁶.

Todavia, tal dispositivo não comporta este tipo de expediente, uma vez que a referida cláusula contratual versa sobre o **reajuste anual da tarifa**, de modo a permitir, apenas, **a reposição inflacionária dos custos operacionais do serviço**, dentro dos critérios estabelecidos ao longo do procedimento licitatório estabelecido, **jamais incorporando outras rubricas estranhas à sua finalidade, como, por exemplo, a climatização da frota de veículos do SPPO/RJ**.

Tal grave fato foi constatado em percuciente análise técnica do GATE-MPRJ, no bojo da Informação Técnica nº 201/2017⁶⁷, ocasião em que se dispôs expressamente:

“Para viabilizar a climatização de 100% da frota, foram incorporados incentivos tarifários, fora da tarifa base nos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016. No entanto, diante do exposto, entende-se que os incentivos tarifários incorporados à tarifa nos últimos 4 (quatro) anos não encontram amparo nos mecanismos de alteração do valor da tarifa previstos no Contrato de Concessão, sendo matéria específica de processos de revisão tarifária ou de revisão do equilíbrio econômico-financeiro”.

⁶⁶ O artigo 1º dos Decretos Municipais nº 39.707, de 30 de dezembro de 2014 e 41.190, de 30 de dezembro de 2015 **são textuais neste sentido** – fls. 47 e 52 do IC em anexo.

⁶⁷ Conforme fls. 606/639 do IC em anexo e fls. 8212/8244 dos do Processo nº 0052698-24.2013.8.19.0001.



Em abono, gize-se que, em 2017 (após a mudança da gestão municipal), **a própria edilidade reconheceu tal fato**, conforme se denota de fls. 197/197v do procedimento administrativo municipal nº 03/001.421/2017⁶⁸, *in verbis*:

“Descrevemos, a seguir, de forma sintética, algumas considerações a respeito da inviabilidade momentânea do reajuste tarifário do SPPO.

Consta a seguir, de forma sintética, algumas considerações a respeito da inviabilidade momentânea do reajuste tarifário do SPPO.

*Consta que **já fora calculado (mas ainda não praticado) o reajuste anual do valor da tarifa do Serviço de Transportes de Passageiros por ônibus do Município do Rio de Janeiro, com base no item 5.7. da Cláusula Quinta (Tarifa) dos contratos de concessão, constante do processo administrativo 03/005.117/2016 de 13/12/2016, resultando no valor final de R\$ 3,95, para vigência no exercício de 2017.***

No entanto, percebemos que o valor acima foi calculado com base nos reajustes contratuais dos anos anteriores e inflado no ano de 2016 por parcela adicional (penduricalho), tal como, a climatização parcial da frota de veículos do SPPO, conforme mostrado no quadro a seguir.

Decreto	Vigência	Tarifa	Tarifa base	Incrementos	Observação
38279 de 29/01/2014	08/02/14	R\$ 3,00	R\$ 2,75	R\$ 0,027	Unificação tarifária ônibus com e sem ar condicionado
				R\$ 0,115	Desoneração PIS/COFINS
				R\$ 0,006	Desconto de 50% do IPVA
39707 de 30/12/2014	03/01/15	R\$ 3,40	R\$ 3,00	R\$ 0,131	Gratuidade ensino municipal
				R\$ 0,058	Incentivo ar condicionado para 50% das viagens
41190 de 31/12/2015	02/01/16	R\$ 3,80	R\$ 3,40	-R\$ 0,063	Retirada gratuidade ensino municipal ano anterior
				-R\$ 0,015	Devolução ar condicionado não entregue
				R\$ 0,039	Incentivo ar condicionado para 70% das viagens
				R\$ 0,072	Diferença diesel entre FGV e ANP
				R\$ 0,131	Diferença mão de obra entre FGV e dissídio coletivo

⁶⁸ Conforme fls. 823/823v do IC em anexo.



Sabemos que tais incrementos foram utilizados em função de necessidade e obrigações próprias de cada momento, contudo, considerando a previsão das cláusulas contratuais vigentes. No entanto, tal penduricalho na fórmula paramétrica de reajuste se justificaria tão somente no momento da Revisão Tarifária, com fundamento e proteção da Cláusula Décima Segunda, em seus itens 12.2 e seguintes, dos contratos de concessão”

Tecidas tais considerações, apresentamos planilha de cálculo de reajuste para o exercício de 2017, excluindo parcela que não costa da fórmula paramétrica, o[sic] incentivos tarifários cedido para a climatização da frota do SPPO, como segue: (grifos nossos)

Pelo que se depreende, durante a gestão dos demandados, instituiu-se, por **via oblíqua e à revelia do devido procedimento previsto, a revisão das tarifas do SPPO/RJ**, incorporando-se, para tanto, **adicionais tarifários - verdadeiros e extravagantes “penduricalhos” - na tarifa base, embutindo-os como se tratassem de mero reajuste tarifário.**

Contudo, de reajuste não se tratavam, considerando que o referido instituto se destina, apenas, **para o cálculo da tarifa base e o seu mero reajuste ao cabo de cada exercício financeiro, ou seja, mera recomposição anual da tarifa.**

Destarte, ao valer-se deste expediente, os demandados, na qualidade de autoridades públicas sobre o tema, não observaram os mecanismos necessários e previstos no ordenamento para implementar o adicional tarifário, configurando **vício de legalidade e moralidade (desvio de finalidade).**

Forçoso registrar, também, que o método utilizado não se valeu de **clareza e transparência** necessária a arrimar a majoração da tarifa (**mácula ao princípio da publicidade**).



Não é por outro motivo que **a cobrança dos dois acréscimos tarifários implementados, acima mencionados, foi obstada judicialmente, ante a pecha de abusividade, em ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.**

Registre-se que nos autos da ACP tombada sob o nº 0001667-91.2015.8.19.0001, a Egrégia 20ª Câmara Cível, na esteira do voto da Relatora, eminente Desembargadora Mônica Sardas⁶⁹, deu provimento ao apelo ministerial para fins de determinar que as concessionárias se abstenham de praticar a cobrança do adicional tarifário instituído pelo Decreto 39.707, de 30 de dezembro de 2014.

Neste espeque, vale transcrever trechos de relevância do aresto, nas palavras do voto da Exa. Des. Relatora:

“(...)

Como se vê, as regras para readequação do equilíbrio financeiro, resultem elas em revisão das tarifas ou não, são rígidas e expressamente previstas no contrato de concessão. A revisão depende não só da alegação do desequilíbrio, mas da presença de pré-requisitos elencados na cláusula 11.3 e de laudo pericial ou relatório técnico, tudo submetido a decisão motivada do Poder Concedente.

(...)

Não se nega que, demonstrado o desequilíbrio e a presença dos pré-requisitos essenciais, há de se proceder à revisão fundamentada pelo Poder concedente, desde que observado o devido procedimento da revisão, nunca concomitantemente à ocorrência do fato, já que há todo um procedimento e estudos a serem feitos.

Não pode o Poder Concedente restabelecer o equilíbrio contratual sem causa que o justifique.

⁶⁹ Cópia integral do referido acórdão se encontra acostada às fls. 148/170 do IC em anexo.



Sem o preenchimento dos pré-requisitos na cláusula décima primeira do contrato de concessão, não é possível a revisão da tarifa, de forma que o Decreto Municipal 39.707/14 encerra cobrança abusiva.

*Como bem afirma o Ministério Público na inicial, aceitar o reajuste tarifário estabelecido no Decreto Municipal 39.707/15, é aceitar 'a possibilidade de retrocesso que representa, **ao forçar para fora das balizas contratuais o poder de determinar o valor do reajuste.***

É que antes do processo licitatório que culminou com a celebração dos contratos de concessão, o serviço prestado à coletividade sob o regime de permissão administrativa era desfalcado de balizas essenciais para lhe emprestar a transparência que a Constituição Federal exige quanto à política tarifária.

Antes da concessão, convivíamos com reajustes tarifários que se repetiam em prazos muitas vezes inferiores a um ano; as regras da permissão favoreciam ao descumprimento de quanto e quando a tarifa seria reajustada.

*A revisão de tarifa fora do procedimento previsto no contrato de concessão ou sem a presença de seus requisitos essenciais representa não só violação contratual, mas **violação à transparência da política tarifária, hoje impossível de ser aceita, quer pela consciência de direitos, quer pela regras impostas pela Constituição Federal e pelos contratos de concessão.***
(...)". (grifou-se)

De igual modo, nos autos da ACP nº 0241155-25.2016.8.19.0001, em trâmite perante o Juízo da 13ª Vara de Fazenda Pública da Capital, aquele Juízo deferiu, em 09 de novembro de 2017, tutela de urgência para “*determinar a suspensão imediata dos efeitos do Decreto Municipal nº 41.190/2015, com a exclusão da estrutura tarifária do acréscimo de R\$ 0,20 (vinte centavos) ao reajuste contratual autorizado a partir de 1º de janeiro de 2016*”⁷⁰.

⁷⁰ Cópia integral da referida decisão se encontra acosta às fls. 174/180 do IC em anexo.



Vejamos algumas passagens, muito bem assinaladas na aludida decisão judicial:

“Trata-se de ação ordinária em que o Ministério Público pretende obter a declaração de abusividade da autorização contida no Decreto nº 41.190/2015 para incidência do aumento tarifário que elevou o valor da tarifa de R\$ 3,66 para R\$ 3,80.

(...)

*Convém ressaltar que o então juiz titular da 2ª Vara de Fazenda Pública, partindo da premissa basilar de que o acréscimo deveria ser precedido de cuidadoso estudo, julgou procedente o pedido formulado na ação popular nº 0001822-94.2015 em que o autor impugnava o aumento tarifário autorizado pelo decreto municipal nº 39.707/14, sob o fundamento de que o referido decreto ‘foi editado sem a observância do disposto no art. 2º VIII do decreto municipal nº 38.729/2014, uma vez que não houve a contratação ali prevista, de instituição idônea e de notória especialização para elaborar estudos e assessorá-la no curso das revisões tarifárias, havendo assim infração ao art. 2º ‘c’ da lei 7.171/65, ou seja, ilegalidade do objeto, pois esta ocorre ‘quando o resultado do ato em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo (parágrafo único letra ‘c’), **matéria que não foi expressamente ventilada na ação interposta pelo Ministério Público que impugnou o mesmo decreto**”.* (grifos no original)

Sem dúvida, ainda que este juízo se inclinasse pela validade do decreto, ora impugnado, a ausência de clareza e transparência na fixação do adicional tarifário – for falta de contratação de instituição idônea e de notória especialização – inspira dúvida razoável sobre a legalidade do percentual de aumento concedido às concessionárias com o fim de possibilitar, justamente, a climatização integral da frota antecipada para o ano de 2016.

Registra-se, aliás, que houve a paralisação do processo de climatização, deixando os consórcios de cumprir com o acordo celebrado no termo de ajuizamento (sic) de conduta homologado nos



autos da execução em trâmite na 8ª Vara de Fazenda Pública (proc. n. 0052698-24.2013.8.19.0001)". (grifos nossos)

De fato, facilmente se depreende que **os demandados burlaram a sistemática estabelecida, assim como as cautelas legais para efetivar a readequação do valor tarifário.**

Ao embutirem incentivos tarifários para climatização na tarifa base (como se reajuste anual fosse), os demandados efetivaram inefável revisão tarifária, à revelia do contrato e da legislação, inclusive escapando das obrigações previstas para este tipo de readequação tarifária.

Isto porque o Decreto Municipal nº 38.279, de 29 de janeiro de 2014, veio à lume com o intuito de estabelecer medidas para o aperfeiçoamento da prestação do Serviço Público de Transporte de Passageiros por Ônibus – SPPO.

Nesta trilha, o referido ato normativo estabeleceu diversas obrigações a cargo da Secretaria Municipal de Transportes (SMTR), com o escopo declarado de aperfeiçoar a prestação do SPPO. Dentre elas, destaca-se aquela elencada no art. 2º, inciso VIII, abaixo transcrito:

Art. 2º A SMTR, com a finalidade de aperfeiçoar a prestação do SPPO e atendendo às determinações do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, deverá:

(...)

VIII - Contratar instituição idônea e de notória especialização para elaborar estudos e assessorá-la no curso das revisões tarifárias. Com o fim de garantir maior isenção e credibilidade, a instituição contratada (i) não poderá possuir qualquer relacionamento ou combinação de relacionamentos mercadológicos com aqueles diretamente interessados no assunto, ou ainda qualquer outro conflito de interesses, garantindo que também serão retratados os desequilíbrios financeiros



porventura existentes a favor dos usuários (ii) utilizar índices claros e disponíveis em sites oficiais para consulta, a fim de permitir uma atestação em seus resultados; (iii) utilizar, com base para consulta, fontes de informação (indicadores, preço, custos, etc) que sejam independentes, sem qualquer relação mercadológica com aqueles diretamente interessados no assunto, visando zelar pela fidedignidade e confiabilidade das informações, diminuindo, desta forma, sua assimetria, proporcionando uma melhor tomada de decisões; e (iv) utilizar demonstrações financeiras e informações contábeis que se encontrem devidamente auditadas por empresa independente.

Com efeito, as tarifas sofreram **verdadeiras revisões** (embora apresentadas como meros reajustes) - com a incidência de adicionais para climatização dos veículos do SPPO -, consoante Decretos Municipais 39.707/14 e 41.190/15, **sem a imprescindível apresentação dos estudos e assessoramento, à cargo de instituição idônea e de notória especialização, conforme exige o inciso VIII do art. 2º do Decreto 38.279/14, em notória afronta ao princípio da legalidade.**

Dispondo sobre a legalidade, assim leciona JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO⁷¹:

“O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita. Tal postulado, consagrado após séculos de evolução política, tem por origem mais próxima a criação do Estado de Direito, ou seja, do Estado que deve respeitar as próprias leis que edita”.

Desenvolvendo o tema, assim se posiciona EMERSON GARCIA⁷²:

⁷¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 32ª ed. rev. Atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018, p. 20.



“Com o evolover da doutrina publicista e a continua reflexão sobre o papel desempenhado pelo Estado, a lei deixou de ser unicamente o elemento limitador da atividade estatal, passando a assumir a posição de seu substrato legitimador, o que interdita a prática de atos contra legem ou praeter legem, e torna cogente a obrigação de agir secundum legem, conforme a conhecida fórmula de Stassinopoulos”

(...)

Estatuído o princípio da legalidade e sedimentada a concepção de que a existência do Estado se destina à consecução do bem-estar geral, tornou-se incontroverso que o princípio da autonomia da vontade é inaplicável aos atos dos agentes públicos. Na lição de Almiro do Couto e Silva, ‘ a autonomia da vontade resulta da liberdade humana, que não é uma criação do direito, mas sim um dado natural, anterior a ele. O direito restringe e modela essa liberdade, para tornar possível sua coexistência com a liberdade dos outros. Sobra sempre, porém, uma larga faixa que resta intocada pelo Direito. A Administração Pública não tem essa liberdade. Sua liberdade é tão somente a que a lei lhe concede, quer se trate de Administração Pública sob regime de Direito Público, de Direito Privado ou de Direito Privado Administrativo’. Estabelecida a norma de conduta pelo órgão competente, traduzindo-se como a vontade geral da coletividade, estão os detentores do poder público coarctados aos limites objetivos estabelecidos por ela, sendo-lhes defeso, salvo expressa autorização legal, inserir elementos de ordem subjetiva em sua atuação ou dissociarem-se do interesse público que se almejou tutelar”.

De igual maneira, a inexistência dos estudos e assessoramento pela instituição idônea e especializada inviabilizaram o devido e transparente controle sobre a política tarifária efetivada, resvalando em **vulneração ao princípio da transparência**, tido como faceta da publicidade.

⁷² Op. Cit. p. 126



Debruçando sobre o assunto, assim disserta RAFAEL CARVALHO REZENDE DE OLIVEIRA⁷³:

“O princípio da publicidade impõe a divulgação e a exteriorização dos atos do Poder Público (art. 37 da CRFB e art. 2º da Lei 9.784/1999). A visibilidade (transparência) dos atos administrativos guarda estreita relação com o princípio democrático (art. 1º da CRFB), possibilitando o exercício do controle social sobre os atos públicos. A atuação administrativa obscura e sigilosa é típica dos Estados autoritários. No Estado Democrático de Direito, a regra é a publicidade dos atos estatais; o sigilo é exceção”. (grifos nossos)

No mesmo tom, nos ensina EMERSON GARCIA⁷⁴ que:

“Inexistindo transparência, não seria passível de aferição a necessária adequação que deve existir entre os atos estatais e a consecução do interesse público, razão de ser do próprio Estado. Tal culminaria em impedir que os interessados zelassem por seus direitos, pois, se não conhecem os motivos que embasaram o agir da administração, tornar-se-ia tarefa assaz difícil impugná-los, o que torna obrigatória a declinação dos substratos fáticos e jurídicos que motivaram a conduta”.

Como se verifica, dúvida não há sobre a flagrante e cônica violação aos princípios da legalidade, moralidade (desvio de finalidade) e publicidade (transparência e controle efetivo da política tarifária) pelos demandados, na medida em que, como gestores públicos incumbidos de velar pelo serviço de transporte público municipal, burlaram a metodologia imposta para readequação tarifária, inclusive agindo *contra legem* ao dispensar a apresentação dos estudos elaborados por instituição idônea e de notória especialização para assessoramento da revisão tarifária.

⁷³ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*. 3ª ed. rev. Atual. e ampl. São Paulo: Método, 2015, p. 29.

⁷⁴ *Op. cit.* p. 113.



Ademais, provocou-se também o previsível descontrole da política tarifária na execução do serviço de transporte público de passageiros por ônibus na cidade do Rio de Janeiro, maculando a transparência em questão social de alta sensibilidade.

II.II.DOS ATOS DE IMPROBIDADE QUE CONFIGURAM DANO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO - ARTIGO 10 DA LIA

Além de macular os princípios administrativos mais basilares, conforme itens anteriores, as condutas dos três demandados também lesaram o patrimônio público municipal em montante milionário, atraindo a incidência do artigo 10 da LIA.

Isto porque, conforme já alinhavado, a fim de compelir a edilidade ao cumprimento de obrigação – climatização integral da frota de veículos do SPPO até 31 de dezembro de 2016 - materializada em título executivo judicial (sentença homologatória da cláusula 1.3 do 1º termo aditivo) -, o Juízo natural (8ª VFP) fixou *astreintes* no valor de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), sem prejuízo de responsabilização pessoal do Prefeito e Secretário de Transportes⁷⁵.

Ato contínuo, diante do notório descumprimento da obrigação pela municipalidade, o douto Juízo processante entendeu, em 22/07/2016, por acolher o pedido ministerial e majorou a multa anteriormente estipulada⁷⁶. Veja-se abaixo excerto da mencionada decisão:

*“(…)
Considerando, pois, todas as questões abordadas, fica a certeza de que a meta de 100% de refrigeração da frota não será atingida, cabendo a este Juízo a tentativa de estimular o Município ao cumprimento do maior percentual possível até o*

⁷⁵ Conforme fls. 644/647 do MPRJ nº 2013.00822229 e fls. 6267/6270 dos autos da ACP nº 0052698-24.2013.8.19.0001.

⁷⁶ Conforme fls. 727/728 do MPRJ nº 2013.00822229 e fls. 6558/6560 dos autos da ACP nº 0052698-24.2013.8.19.0001.



final de 2016. Dessa forma, entendo como necessária a majoração da multa que será aplicada de forma unitária por coletivo não climatizado. Considerando, ainda, que a meta de 2016 impõe a obrigação de climatizar 3.990, dos quais apenas 278 foram climatizados até junho de 2016, restando 06 (seis) meses para o fim da meta, aplico multa de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) por veículo integrante do SPPO não climatizado. Talvez, assim, o Município perceba a necessidade de honrar com o compromisso assumido nos autos em favor da população usuária do Serviço Público de Transporte de Passageiros de Ônibus, que almeja o mínimo de conforto nas viagens realizadas no dia-a-dia”.

Como se observa, a decisão acima modificou o valor da multa anteriormente fixada – R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) – em caso de descumprimento da meta de 100% da frota climatizada até o final de 2016. E assim o fez majorando para R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) por veículo integrante do SPPO não climatizado no prazo ajustado.

Entretanto, a decisão desafiou o Agravo de Instrumento nº 0065037-13.2016.8.19.0000, mediante o qual a municipalidade requereu a anulação do *decisum*, ante a falta de fundamentação, ou a sua reforma na parte que majorou significativamente a multa cominatória anteriormente estipulada.

Em acórdão proferido em 19/04/2017, a Egrégia 2ª Câmara Cível do TJRJ deu provimento ao recurso do Município, **restabelecendo a multa originariamente fixada, ou seja, R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais)**, conforme passagem pinçada do acórdão⁷⁷:

“Na fundamentação da decisão recorrida está expressa a afirmação que cabe[ria ao] Juízo a tentativa de estimular o Município ao cumprimento do maior percentual possível”. Ora, se a finalidade da medida é estimular o cumprimento do maior percentual possível, então

⁷⁷ Agravo de Instrumento nº 0065037-13.2016.8.19.0000 – Julgado pela E. 2ª Câmara do E. TJRJ.



se busca uma medida indutiva. Afinal, como se lê em prestigioso dicionário, induzir significa precisamente 'levar (alguém) a agir ou pensar de determinada forma'. 2. Vale registrar, aqui, que a decisão agravada foi proferida ainda antes de terminar o prazo originariamente fixado para o cumprimento da decisão judicial. Naquele momento, portanto, ainda não havia sentido em 'castigar' a parte que ainda não havia descumprido a decisão, ainda que houvesse elementos nos autos para fazer crer que tal descumprimento ocorreria. Ao contrário, o mais adequado naquele momento, diante dos elementos que tinham vindo aos autos após a decisão homologatória do acordo em que e fixou o prazo para cumprimento da obrigação do Município, era mesmo estabelecer medidas indutivas, destinadas a estimular o cumprimento. E não ampliar as medidas coercitivas, aumentando o 'castigo' aquele que ainda não tinha descumprido a decisão. Assim, é caso de se prover o recurso para o fim de restaurar a multa originariamente fixada, não sem deixar clara a possibilidade de vir-se a fixar nova medida, coercitiva, indutiva, mandamental ou subrogatória que se revele adequada para assegurar a efetividade da decisão judicial cujo cumprimento se busca. Tendo em vista o resultado deste julgamento, torna-se prejudicada a alegação de nulidade da decisão por falta de fundamentação judicial. Diante do exposto, o voto é no sentido de DAR PROVIMENTO AO RECURSO".

Assim, após a **preclusão do aresto acima destacado, consolidou-se o valor da astreintes/multa conforme a decisão primogênita - R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), sem prejuízo de responsabilização pessoal do Prefeito e Secretário de Transportes**⁷⁸.

Considerando o manifesto inadimplemento da obrigação, sendo certo que, segundo dados de fevereiro de 2017, sequer metade da frota se encontrava climatizada, não restou outra

⁷⁸ Conforme fls. 298/301 do IC em anexo e fls. 6267/6270 dos autos da ACP nº 0052698-24.2013.8.19.0001.



alternativa ao *Parquet* senão **deflagrar a fase executória relativa às astreintes fixadas, na forma dos artigos 534 e 537 do Novel Código de Processo Civil**⁷⁹.

Nesta trilha, em novembro de 2017, **deflagrou-se a fase executória em face da municipalidade, no vultoso valor de R\$ 5.263.333,33 (cinco milhões, duzentos e sessenta e três mil, trezentos e trinta e três reais, e trinta e três centavos) pelo descumprimento da decisão judicial inadimplida**⁸⁰.

Como se denota, os demandados deram causa e contribuíram, na qualidade de administradores (o primeiro Prefeito, os demais Secretários de Transporte⁸¹), ao milionário prejuízo direcionado ao erário municipal, submetido à execução em razão do inadimplemento de obrigação que lhes cabia cumprir, como gestores do transporte público municipal, segundo a avença judicialmente homologada (climatização integral da frota do SPPO até 31/12/2016) e a decisão judicial que fixou a multa para efetivá-la.

Quanto ao elemento volitivo, dúvidas não há de que os demandados descumpriram **todas as metas de climatização dos veículos do SPPO por eles mesmos estipuladas, até o advento do termo *ad quem*, ou seja, até 31 de dezembro de 2016, fazendo incidir a pesada multa arbitrada judicialmente sobre o erário municipal.**

⁷⁹ Conforme fls. 665/674 do IC em anexo e fls. 8357/8372 dos autos da ACP nº 0052698-24.2013.8.19.0001.

⁸⁰ Tombada sob o nº 0296975-05.2017.8.19.0001, a fim de não turbar o andamento da ACP nº 0052698-24.2013.8.19.0001.

⁸¹ Consoante já mencionado, Alexandre Fontes Sansão e Rafael Carneiro Monteiro Picciani se alternaram no cargo de Secretário Municipal de Transportes entre 04 de abril de 2014 e 31 de dezembro de 2016 (fls. 895/904 do IC em anexo).



Com efeito, a meta mínima prevista para 2015, estipulada pela Resolução SMTR nº 2.535, de janeiro de 2015⁸² (subscrita pelo segundo demandado⁸³), foi descumprida conforme expressamente reconhece o Decreto Municipal nº 41.190, de 30 de dezembro de 2015, o qual apurou o “passivo residual” de 680 (seiscentos e oitenta) ônibus climatizados na frota do SPPO/RJ.

Já em fevereiro de 2016, após tentativa unilateral de alterar a essência da avença celebrada e, verificando a recalcitrância da Administração municipal em efetivar a climatização dos veículos, o Juízo da 8ª VFP instou a municipalidade a apresentar, em 20 dias, cronograma mensal para fins de atingimento da meta de 100% da frota até o final daquele exercício, sob pena de incidência de multa de R\$ 5.000.000,00 em desfavor do erário, além de responsabilização pessoal do Prefeito e Secretário de Transportes⁸⁴.

Desta forma, sobreveio a manifestação do então Secretário de Transportes (segundo demandado), através do ofício 053/2016, no qual esclarece que “(...) no intuito de garantir atendimento à decisão, esta Secretaria desenvolveu o estudo em anexo para o estabelecimento de etapas mensais para a renovação da frota de modo que 100% dos ônibus que operam o Serviço Público de Transporte de Passageiros por Ônibus – SPPO sejam dotados de sistema de ar condicionado até o dia 31/12/2016”⁸⁵.

Destaque-se, por extremo relevo, que as escusas apresentadas naquele documento foram alçadas à causa de pedir na “Ação de Revisão de Cláusula de Acordo Judicial, com pedido de tutela de urgência” manejada pelo Município para desconstituir o

⁸² Considerada válida pela E. 2ª Câmara Cível do TJRJ, nos autos do Agravo de Instrumento nº 0023308-41.2015.8.19.0000.

⁸³ Conforme fls. 49 do IC em anexo.

⁸⁴ Conforme fls. 298/301 do IC em anexo e fls. 6267/6270 dos autos da ACP nº 0052698-24.2013.8.19.0001.

⁸⁵ Conforme fls. 671/673 do MPRJ nº 2013.00822229 e fls. 6406/6410 dos autos da ACP nº 0052698-24.2013.8.19.0001.



termo ad quem constante no item 1.3 do 1º termo aditivo (climatização integral da frota do SPPO/RJ até 31/12/2016)⁸⁶.

Todavia, o Juízo da 8ª VFP exarou sentença de improcedência do pedido revisional, afastando técnica e fundamentadamente cada uma das circunstâncias em que se escudava a Administração Municipal para descumprir as metas de refrigeração dos veículos⁸⁷.

Assim, os descumprimentos mensais das metas estabelecidas foram se sucedendo até dezembro de 2016, conforme narrado em detalhes no item II.I.I. desta peça - inclusive com tabelas comparativas -, ao qual se remete neste momento, para evitar repetições desnecessárias.

Destarte, da análise criteriosa dos fatos e das condutas dos demandados, na condição de autoridades com competência para conduzir o SSPO/RJ, exsurge o dolo em não atender aos cronogramas parciais, nem à meta final estabelecida, e sobre a qual incidia *astreintes* suportada pelo erário em caso de descumprimento.

Em verdade, dúvida não há de que os demandados se recusaram a implementar a climatização integral da frota (apesar do compromisso voluntariamente firmado), assim como a cumprir a decisão judicial que fixou a multa pelo seu descumprimento, uma vez que não era essa a prioridade - em detrimento da população usuária.

A omissão dolosa é patente e deflui da cronologia dos fatos, indicando a mais profunda falta de vontade em adimplir a obrigação e, por conseguinte, a decisão judicial que lhe apoiava ao estabelecer multa em caso de descumprimento.

⁸⁶ Conforme fls. 739/749 do IC em anexo e fls. 03/23 dos autos tombados sob o nº 0224818-68.2016.8.19.0001.

⁸⁷ Conforme fls. 801/818 do IC em anexo e fls. 1111/1128 dos autos tombados sob o nº 0224818-68.2016.8.19.0001.



Mas, ainda que o dolo dos demandados não estivesse adequadamente demonstrado, o que se admite apenas para argumentar, como os atos de improbidade administrativa praticados acarretaram prejuízo ao erário, a mera conduta culposa, em violação ao dever de cuidado, já seria suficiente para a caracterização da improbidade administrativa no caso em tela.

Com efeito, nos casos das condutas tipificadas no artigo 10 da Lei de Improbidade, consoante jurisprudência já assentada no STJ, a responsabilização dos agentes haverá de ser reconhecida, inclusive, a título de culpa, em qualquer de suas modalidades: por negligência, imperícia ou imprudência.

Neste sentido, certo é que houve, no mínimo, negligência e imprudência no atuar dos demandados, resultando na incidência de multa no valor histórico de R\$ 5.263.333,33 em desfavor do erário municipal.

Gize-se, neste sentido, os sucessivos descumprimentos das metas parciais estabelecidas pela própria Administração, inclusive com a apresentação judicial de cronograma desprovido de qualquer critério, para dizer o mínimo, sem qualquer medida administrativa a impor o cumprimento do cronograma pelos consórcios.

Também é digno de nota que, ao término da gestão, ocorrida 31/12/2016⁸⁸, verificou-se significativo montante em poder das concessionárias, arrecadado para fim específico de climatização, sem a necessária reversão à frota de veículos do SPPO-RJ.

As condutas - no mínimo desidiosas - foram reconhecidas pelos magistrados em exercício perante a 8ª Vara de Fazenda Pública da Capital, em circunstanciadas decisões⁸⁹, ocasião em que

⁸⁸ O demandado Eduardo Paes ocupava o cargo de Prefeito, enquanto Alexandre Sansão exercia o cargo de Secretário de Transportes.

⁸⁹ Vejam-se, à guisa de exemplo, as decisões exaradas às fls. 6267/6270 e 6558/6560 da ACP nº 0052698-24.2013.8.19.0001 (fls. 298/301 e 381/382 do IC em anexo) e fls. 1111/1128 dos autos tombados sob o nº 0224818-68.2016.8.19.0001 (fls. 801/818 do IC em anexo).



destacaram a incúria e a falta de comprometimento dos administradores públicos na climatização e no cumprimento da decisão judicial que lhe serve de medida de apoio.

III. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer o Ministério Público:

1. A autuação da presente petição inicial com os documentos que a instruem, notadamente IC URB 1015 (MPRJ nº 2017.00408620);

2. A **notificação dos demandados** para, querendo, no prazo de quinze dias, oferecerem manifestações por escrito, nos termos do § 7º do art. 17 da Lei nº 8.429/92;

3. Com ou sem as manifestações, o **recebimento da petição inicial, citando-se os réus para, querendo, apresentarem defesa no prazo legal**, sob pena de revelia, na forma do § 9º do art. 17 da Lei nº 8.429/92;

4. **Seja o Município do Rio de Janeiro cientificado da presente demanda** para os fins do disposto no § 3º do artigo 17 da Lei n.º 8.429/92;

5. **Sejam julgados procedentes os pedidos, para fins de:**

(i) condenar **Eduardo da Costa Paes, Rafael Carneiro Monteiro Picciani e Alexandre Sansão Fontes** por atos de improbidade administrativa, na forma dos artigos 10, *caput*, e 11, *caput*, e incisos I, II, e IV, aplicando-lhes as sanções previstas no artigo 12, incisos II e III, todos da Lei n.º 8.429/92 (LIA);

(ii) condenar **Eduardo da Costa Paes, Rafael Carneiro Monteiro Picciani e Alexandre Sansão Fontes** ao pagamento das



despesas do presente processo, inclusive verbas de sucumbência, a serem revertidas ao Fundo Especial do Ministério Público.

6. Protesta-se pela produção de todos os meios de prova admitidos em Direito, notadamente documental, testemunhal, pericial e depoimento pessoal;

7. Por fim, requer que sejam as intimações do autor feitas pessoalmente ao GAEMA – Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente, através do endereço eletrônico cadastrado junto ao TJRJ, com os benefícios inerentes aos prazos ministeriais.

O *Parquet*, em atenção ao disposto no art. 334, §4º, II do NCPC, vem manifestar desinteresse na designação de audiência de conciliação, uma vez que incabível a composição consensual em matéria de Improbidade Administrativa.

Dá-se a causa o valor de R\$ 5.263.333,33 (cinco milhões, duzentos e sessenta e três mil, trezentos e trinta e três reais, e trinta e três centavos).

Rio de Janeiro, 14 de agosto de 2018.

Plínio Vinicius D´Avila Araujo
Promotor de Justiça
GAEMA

José Alexandre Maximino Motta
Promotor de Justiça
GAEMA

Marcus Cavalcante Pereira Leal
Promotor de Justiça
GAEMA



Felipe Barbosa de Freitas Ribeiro
Promotor de Justiça
1ª PJURB