

Fls.

Processo: 0241894-37.2018.8.19.0001

## Processo Eletrônico

Classe/Assunto: Ação Civil de Improbidade Administrativa - Enriquecimento Ilícito / Improbidade Administrativa / Atos Administrativos

Autor: MINISTÉRIO PÚBLICO  
Réu: JOSÉ CARLOS REIS LAVOURAS  
Réu: JACOB BARATA FILHO  
Réu: ESTADO DO RIO DE JANEIRO ¿ ERJ  
Réu: DEPARTAMENTO DE TRANSPORTES RODOVIÁRIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ¿ DETRO-RJ  
Réu: SÉRGIO DE OLIVEIRA CABRAL SANTOS FILHO  
Réu: ROGÉRIO ONOFRE DE OLIVEIRA  
Réu: ALCINO RODRIGUES CARVALHO  
Réu: FEDERAÇÃO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES DE PASSAGEIROS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ¿ FETRANSPOR  
Réu: RIOCARD TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO S.A. ¿ RIOCARD TI  
Réu: LÉLIS MARCOS TEIXEIRA

---

Nesta data, faço os autos conclusos ao MM. Dr. Juiz  
Wladimir Hungria

Em 10/12/2018

### Decisão

Trata-se de ação civil pública deduzida em face do Estado do Rio de Janeiro e outros sob a alegação, em apertada síntese, de existência de diversos atos de improbidade administrativa decorrente do duplo custeio do sistema de gratuidade do transporte interestadual desde 2008, que seria sustentado uma vez pelos passageiros pagantes das tarifas estabelecidas pelo DETRO-RJ e outra vez pelo próprio Estado, através da liberação de créditos tributários e/ou aportes financeiros, benefícios esses que aumentaram os lucros das empresas ligadas à FETRANSPOR (já que ela ainda é a recebedora direta dos aportes estatais) e que também serviriam como fonte de pagamento de propinas, por anos a fio, aos agentes públicos e privados, ora réus.

Salienta o demandante que não está questionando às gratuidades no transporte público intermunicipal por ônibus, asseguradas legal e constitucionalmente, aos estudantes, através do vale educação, e às pessoas com necessidades especiais, através do vale social, nem tampouco o custeio das mesmas, o qual já foi definitivamente julgado em sede de controle de constitucionalidade. Mas somente procura combater os graves desvios dos recursos públicos que, há anos, estariam ocorrendo no transporte intermunicipal por ônibus no Estado do Rio de Janeiro, sob o falso fundamento de custear as gratuidades, principalmente de estudantes.

Sustenta que nos contratos em vigor a tarifa é obtida pelo resultado da divisão do custo total do serviço entre os usuários pagantes, ficando absorvido no valor da tarifa todo o impacto das gratuidades concedidas. Com a edição da Lei Estadual 4.510/05 e suas posteriores alterações, ocorreram significativas mudanças na forma de composição do preço público, pois ao regulamentar as gratuidades concedidas aos estudantes e pessoas com necessidades

especiais, a lei criou outra fonte de custeio para essas despesas sociais, quais sejam: compensações tributárias com crédito de ICMS incidentes sobre a atividade e, a partir do final de 2008, aportes financeiros no valor dos benefícios utilizados. Apesar de referidas normas terem retirado o impacto das gratuidades da tarifa, o poder concedente dolosamente se omitiu em considerar tal fato nas revisões tarifárias de 2009 e 2018, permitindo que os benefícios continuassem sendo arcados pelos usuários pagantes não obstante a efetiva execução dos repasses financeiros do tesouro estadual. Esse equivocado mecanismo de custeio, além de violar as normas constitucionais e legais que regem as concessões de serviços públicos, gerou grande desequilíbrio dos contratos de permissão de transporte coletivo intermunicipal, favorecendo o enriquecimento ilícito da FETRANSPOR e do seu grupo de empresas, em detrimento do usuário pagante e dos cofres públicos.

Acresce que os ilícitos demonstrados fizeram parte de um grande esquema de corrupção, liderado pelo então governador Sérgio Cabral, com a participação de agentes do DETRO-RJ e dos conselheiros da FETRANSPOR, para favorecer indevidamente às empresas e empresários ligados a FETRANSPOR com recursos públicos desviados do tesouro estadual. Em contrapartida, a FETRANSPOR, através de seu Conselho de Administração formado pelos sócios das maiores empresas de transporte, retribuiu os agentes políticos do estado com a distribuição reiterada e sistemática de propinas e doações irregulares de campanhas, que contribuíram com o enriquecimento ilícito dos mesmos com a obtenção de diversas vantagens eleitorais ao então governador Sérgio Cabral e seu grupo político. Formula pedido de liminar no sentido de indisponibilidade de bens por danos causados no período no importe de R\$505.189.702,42 (quinhentos e cinco milhões, cento e oitenta e nove mil, setecentos e dois reais e quarenta e dois centavos), bem como que: 1) sejam suspensos todos os repasses de recursos financeiros pelo Estado do Rio de Janeiro, ou por qualquer de suas secretarias ou autarquias, a título de custeio de gratuidades do vale educação ou vale social decorrente das disposições da Lei 4510/05 e suas alterações posteriores, até a realização de nova revisão tarifária para retirar do custo das passagens os impactos com as gratuidades ou até que seja realizada a devida licitação das linhas de ônibus intermunicipais; 2) que se abstenha de efetuar qualquer repasse para custeio de gratuidades sem a devida auditoria dos dados e correta liquidação da despesa; 3) Determine ao DETRO que: a) não obstante a suspensão dos aportes financeiros, exerça a devida fiscalização junto às permissonárias para assegurar o devido cumprimento das gratuidades concedidas; b) realize, no prazo de 60 dias, a necessária revisão tarifária para determinar a devolução de R\$ 0,27 (vinte e sete centavos) cobrados indevidamente dos usuários pagantes no exercício de 2017, devidamente atualizados, devolução essa que deve ser feita no prazo 12 meses; 4) A retenção dos valores que seriam pagos à Fetranspor, que atualmente se encontram inscritas na rubrica orçamentária de "restos a pagar" na Secretaria Estadual, no importe de R\$179.197.179,00.

Documentação acrescida pelo Ministério Público às fls. 5553-5559.

Manifestação voluntária do demandado Jacob Barata Filho às fls. 5564-5580, insurgindo-se quando ao pedido de indisponibilidade de bens, com manifestação do Ministério Público às fls. 5641 e ss.

Manifestação voluntária de Lélis Marcos Teixeira às fls. 5672 e ss.

Manifestação voluntária da FETRANSPOR e da RIO CARD TI às fls. 5809 e ss.

Pedido do Ministério Público para a juntada de mídia, e apresentação de novos documentos às fls. 5959/5960, com decisão às fls. 5970-5971.

Novos documentos juntados pelo Ministério Público às fls. 5986-5987, com decisão às fls. 6223

Petição do Ministério Público às fls. 6227, requerendo o desentranhamento de peças, com decisão às fls. 6229.

Em síntese, esses são os fatos.

Decisão.

Cuida-se de ação civil pública por improbidade administrativa na qual se alega a existência de

esquema de corrupção com a participação de empresários de desta-que na sociedade, órgãos públicos e agentes públicos de elevado grau, incluindo ex-Governador do Estado do Rio de Janeiro, que teriam desenvolvido um intrincado meca-nismo de desvio de dinheiro público com a implementação sistêmica de repasse de ver-bas públicas em favor de empresários e de um sindicato de empresas (FETRANSPOR), que depois retornariam aos agentes públicos envolvidos na forma de propina.

Na espécie, neste juízo perfunctório, próprio da cognição sumária, cumpre aferir se estão presentes os requisitos do art. 300 CPC, consistentes na probabilidade do direito invocado e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

Observa-se dos autos que o transporte público intermunicipal carece de lici-tação, permanecendo quase todo o sistema atuando por força de permissões de serviço público delegadas a título precário através de contratos de adesão. Somente neste Juízo, em decorrência de processo desmembrado, foram deduzidas 108 (cento e oito) ações civis públicas no longínquo ano de 2003, várias já com trânsito em julgado, determinan-do que seja realizada a licitação para a exploração das linhas em questão. Ao que se tem notícia, ante a execução dos referidos julgados, bem como da documentação juntada aos autos, o procedimento licitatório está em curso, aguardando-se o seu regular término para a publicação do competente edital, consoante se infere do Processo n. 0078673-43.2016.8.19.0001 em curso nesta Vara.

A situação anômala da prestação de serviço de transporte coletivo intermu-nicipal ocasionou diversos problemas quanto a equalização das tarifas, adequação e efi-ciência dos serviços, gerando ao longo do tempo, em especial os últimos anos, diversos questionamentos judiciais, e até mesmo clamor da sociedade eclodido nas conhecidas manifestações do ano de 2013.

A presente ação se baseia em dois pressupostos, a saber: a duplicidade do custeio das tarifas de transporte público intermunicipal, uma vez que as gratuidades e isenções concedidas não foram computadas no seu cálculo; e a utilização da referida manobra com o escopo de enriquecimento ilícito de empresários do sistema de transpor-te, mediante o uso da FETRANSPOR, e o pagamento de propinas aos agentes públicos e políticos envolvidos no esquema fraudulento.

No primeiro aspecto, a documentação existente nos autos evidencia que o Estado do Rio de Janeiro, ao menos desde 1997, mediante a prorrogação das permissões de prestação de serviço público através da Lei Estadual n. 2.831/97, utilizou-se da me-todologia prevista na Tabela GEIPOT para o cálculo da tarifa de ônibus, método que permaneceu com a edição da Lei Estadual n. 4.510/2005 e da Lei Estadual n.5.359/2008.

Nesse sentido a manifestação do DETRO em 14 de setembro de 2018, às fls. 596, verbis:

"Cumprimentando-a, em atenção ao Ofício supramencionado, e em com-plemento às informações prestadas no ofício DETRO/PRES n. 1142/18 de 03 de setem-bro de 2018, vimos informar à V. Exca., com base no relatório da área técnica, que no período de 1997 a 2009 os reajustes foram obtidos por meio de planilha tarifária, mode-lo GEIPOT: no período de 2010 a 2017 os reajustes corresponderem à variação do IPCA no período de 12 meses, conforme Portaria DETRO/PRES n. 975/09, em anexo, e o último reajuste (2018), novamente pela planilha tarifária, modelo Geipot".

Ademais, confira-se a conclusão da Equipe Técnica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, ao analisar o reajuste tarifário, ocorrido em 2009, no processo nº 113.608-3/2013:

"(...) O cálculo tarifário realizado pelo Detro/RJ, para fins de reajuste anual até o ano de 2009, era baseado no manual de cálculo da GEIPOT ( Empresa Brasileira de Planejamento de Transporte). O referido cálculo é realizado com base nos custos médios através de planilhas. Frise-se que a partir de 2010, o Detro/RJ, ao invés de calcular o reajuste com base nos custos apresentados pelas empresas, passou a apli-car a variação do IPCA aos coeficientes tarifários já calculados em 2009." (Fls. 1221).

Todavia, como já assinalado às fls. 1.221, após o ano de 2009 entrou em vi-gor a Portaria DETRO/PRES 975, que fixou reajustes automáticos pela variação do IPCA. Nesses termos,

confira-se trecho do relatório técnico do TCE/RJ, às fls. 787:

"Após 2009, passou a vigor a Portaria Detro/PRES n. 975, de 28.12.09, dis-pondo no seu artigo 2º sobre nova metodologia de reajuste das tarifas, nos seguintes termos:

Art. 2º - O percentual de reajuste tarifário será correspondente à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA no período imediatamente anterior de doze meses, de 1º de dezembro a 30 de novembro."

Como se vê, em que pese atender comando advindo de Termo de Ajusta-mento de Conduta - TAC, oriundo do Ministério Público, a norma prevista na Portaria DETRO/PRES n. 975/2009 criou o reajuste automáticos pela variação do IPCA, inde-pendentemente da variação dos custos reais, ou seja, os reajustes daí decorrentes não mais refletiam os custos do sistema. Em consequência, a auditoria realizada pelo TCE/RJ chegou a óbvia conclusão de que o reajuste realizado por tal metodologia não mais refle-tia o custo real do sistema. Confira-se:

"Fise-se que o DETRO/RJ não mais calcula a tarifa com base nos custos das empresas para fins de reajuste anual, adotando atualmente a aplicação da variação do IPCA sobre os coeficientes tarifários já calculados. Assim, teremos tal variação inci-dindo sobre coeficientes tarifários que não mais refletem os custos do sistema" (Fls. 1239).

Para agravar a situação, foi verificado pelo TCE/RJ que o DETRO, a partir do ano de 2009, com a mudança da metodologia com a aplicação do IPCA, não realizou procedimentos que permitissem análises, verificações ou circularizações entre os dados do Sistema de Bilhetagem Eletrônica -SBE e os dados apresentados pelos operadores de transporte. Nesse sentido:

"Não bastasse a ausência de regulação econômica e fiscalização do serviço de bilhetagem eletrônica e a simples e injustificada não requisição de seus dados para promover a regulação econômica do serviço de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, o Detro ainda suprimiu, a partir de 2009, o controle econômico formal e conjunto de desempenhava sobre os custos das operações de transporte, em total afronta às suas atribuições legais e com o total beneplácito de seu órgão de supervisão, a Secretaria de Estado de Transporte. A supressão mencionada decorreu da edição da Portaria Detro/PRES n. 975/ de 28.12.09." (Fls. 873)

Extrai-se ainda do Processo n. 106.231-3/2007 - TCE/RJ, que diante da anomia regulatória do poder concedente, que não exerceu seu poder de controle, permi-tiu-se que a FETRANSPOR fixasse as diretrizes próprias, ou seja, os permissionários forneciam os dados por eles processados e o resultado econômico da exploração do ser-viço público sem permitir o Poder Público pleno acesso ao seu sistema de informações.

É o que se extrai às fls. 871:

"Caso o Detro se dispusesse a cumprir o determinado por este Tribunal de Contas, a primeira medida a ser tomada seria solicitar os dados da bilhetagem eletrôni-ca, como fez essa equipe de auditoria.

O mesmo relatoria de auditoria autuado no processo TCE-RJ n. 113.608-3/13, abordou ainda outro instrumento de controle econômico adotado pelo Detro, o Boletim de Operações Mensais - BOM, nos seguintes termos:

06 - O Detro não possui controle efetivo dos dados operacionais do sistema de transporte.

a. Situação encontrada:

O Detro/RJ não possui controle efetivo sore os quantitativos de passageiros transportados, quilometragem percorrida e frota operante do sistema rodo-viário intermunicipal por ônibus.

A autarquia depende das informações prestadas mensalmente pelas empre-sas, por meio do Boletim de Operações Mensais - BOM."

Ainda no processo acima referido oriundo da Corte de Contas (fls. 857-859) consta que:

" Anomia regulatória mencionada no próximo achado e diretrizes da Fe-transporte de não permitir pleno acesso do Poder Público ao seu sistema de informações e aos dados por ela processados e ao resultado econômico da exploração do serviço público a ela subdelegado.

Anomia regulatória, por parte Setrans e do Detro, o que permitiu que a Fe-transporte fixasse diretrizes próprias não liberando pleno acesso do Poder Público ao seu sistema de informações, aos dados processados e ao resultado econômico da exploração do serviço público a ela subdelegado.

Evidente que a delegação sem prazo promovida pela Lei Estadual, e não precedida de licitação, é uma reminiscência da cultura patrimonialista."

Diante das recomendações do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, o próprio DETRO retroagiu o sistema, revogando a Portaria DETRO/PRES n. 975/2009 (que instituiu o IPCA como método de reajuste), e voltou a utilizar o modelo GEIPOT, por meio da Portaria DETRO/PRES n. 1.329/2017. Tal procedimento foi realizado no Processo Administrativo n. E-10/005/12379/17, em que consta relatório de Grupo de Trabalho às fls. 1199 e ss.:

"Encaminhamos anexo, o relatório do grupo de trabalho instituído pela Portaria n. 1.329/2017, publicada no Diário Oficial em 07/07/2017, com o objetivo de aprimoramento da planilha tarifária baseada no modelo GEIPOT, visando atualizar a planilha adotada pelo DETRO para reajuste das futuras tarifas do sistema intermunicipal de transporte coletivos de passageiros."

E mais abaixo, a introdução do Grupo de Estudo que expressamente consignou:

"Conforme disposto na citada Portaria, o objetivo do trabalho consistiu no aprimoramento da planilha tarifária baseada no modelo GEIPOT e utilizada antes da edição da Portaria DETRO/PRES n. 975/2009, que introduziu o reajuste tarifário correspondente à variação do IPCA. Destacamos também que consta da mesma Portaria dispositivos revogando o reajuste pelo IPCA, razão pela qual a planilha atualizada será utilizada para a obtenção dos índices do próximo reajuste dos serviços de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros que vigorarão a partir do dia 2 de janeiro de 2018.

Ressaltamos ainda que foram norteadoras deste trabalho as recomendações do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, contidas no Voto Conduzido n. 4874/2014, Processo TCE/RJ n. 113.608-3/2013, no sentido de definir as desonerações legais e atualizar os coeficientes de consumo e os fatores de utilização de mão de obra."

Cumpra assinalar que a mudança do modelo foi precedida do Ofício 01/17, datado de 05 de janeiro de 2017, da lavra de Lélis Marcos Teixeira, com carimbo de 27.12.16 (fls. 2076-2080), no qual a FETRANSPOR requereu perante a Secretaria de Transporte - SETRANS o ressarcimento por meio do reajustamento das tarifas do sistema intermunicipal de passageiros de ônibus dos valores relacionados às gratuidades supostamente devidas, sustentando que nos exercícios de 2015-2016 não houve o repasse do Estado dos valores devidos do Vale Educação, além dos valores do Vale social no exercício dos anos de 2008 a 2016. Assim, apurou-se um alegado débito por parte do Estado na quantia de R\$128.931.738,00, quanto ao Vale Educação, e a importância de R\$53.000.000,00, no que se refere ao Vale Social.

Na apuração do valor requerido, houve parecer técnico da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos quanto a necessidade de glosa do valor cobrado pela FETRANSPOR a título do Vale Social (fls. 2086-2088).

Não obstante, o Subsecretário dos Transportes, em 10 de janeiro de 2017 se manifestou favoravelmente ao aumento das tarifas em 0,2783 para a quitação dos débitos cobrados pela FETRANSPOR, o que foi autorizado pelo Governador do Estado Luiz Fernando de Souza (fls.

2098).

Infere-se, nesse juízo sumário, que não obstante as normas legais terem concedido um custeio ( Lei nº 4510/05 e Lei nº 5359/2008), o poder concedente não considerou o valor no cálculo da tarifa nos anos de 2009 e 2018 (sendo que entre 2010 e 2017 o cálculo foi efetuado pelo IPCA). Nesse sentido, confira-se o Parecer Técnico do próprio Estado do Rio Janeiro, mediante a Coordenadoria e da Assessoria de Planejamento, além da Divisão de Apoio Técnico, da Divisão de Transporte de Passageiros, da Divisão de Engenharia, da Coordenadoria de Vistoria e da Divisão de Treinamento, às fls. 5.988 e 5.989 que expressamente consignou:

"Não foi considerado nenhum aporte de receita às operadoras, inclusive com relação à Lei Estadual n. 4.510 de 13 de janeiro de 2005.

A pesquisa através de notas fiscais permitiu a obtenção de preços de óleo diesel inferiores aos preços mínimos coletados pela Agência Nacional de Petróleo para os grandes Distribuidores fluminenses.

Assim, os índices de reajustes obtidos foram os seguintes:

Serviços urbanos metropolitanos (tarifa SA): 7,05%  
Serviços urbanos não metropolitanos (tarifa SA): 7,35%  
Serviços rodoviários não metropolitanos (tarifa SA); 2,68%"

A petição inicial retrata fortes indícios de que tais isenções não provocaram nenhuma redução da tarifa e que não foram atendidos os requisitos da Lei 2831/97, motivo pelo qual não foi possível apurar os valores fruídos supostamente irregulares pelas permissionárias uma vez que, à época, não havia a obrigação de declarar os valores relativos à renúncia fiscal em sistema próprio de uso de benefício. Ilustra ainda que a partir do segundo semestre de 2007, segundo dados disponíveis por autodeclaração, no então recém instituído Sistema de Declaração Único de Benefícios incidentes sobre o ICMS - DUB/ICMS, foi verificado que tais empresas declararam ter usufruído de renúncias indevidas de receitas o montante de R\$ 5.317,589,92 (cinco milhões, trezentos e dezessete mil, quinhentos e oitenta e nove reais e noventa e dois centavos).

Ocorre que o ilustre Presidente do DETRO/RJ, à época, Rogério Onofre de Oliveira, autorizou o aumento da tarifa em 7,05%, sob o fundamento de recompor o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, sem levar em conta a informação técnica de que no percentual informado não estava computado o custeio previsto na Lei Estadual n. 4.510 de 13 de janeiro de 2005, em que pese ser utilizada a metodologia GEIPOT, que implicava na transferência dos custos para o usuário do sistema. Revisite-se que a equipe técnica do DETRO apurou o índice de 2,68% como devido no período (fls. 5.989).

Frise-se que os elementos de prova nos autos são categóricos em informar que a metodologia GEIPOT define o valor da tarifa como sendo o rateio do Custo Total dos Serviços entre passageiros pagantes. Outro não foi a conclusão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro ao analisar o reajuste tarifário, ocorrido em 2009, no bojo do processo nº 113.608-3/2013, em que sua equipe técnica explicita:

"No âmbito dos transportes urbanos, a tarifa é definida como sendo o rateio do Custo Total dos Serviços entre passageiros pagantes.

(...) O cálculo tarifário realizado pelo Detro/RJ, para fins de reajuste anual até o ano de 2009, era baseado no manual de cálculo da GEIPOT ( Empresa Brasileira de Planejamento de Transporte). O referido cálculo é realizado com base nos custos médios através de planilhas. Frise-se que a partir de 2010, o Detro/RJ, ao invés de calcular o reajuste com base nos custos apresentados pelas empresas, passou a aplicar a variação do IPCA aos coeficientes tarifários já calculados em 2009."

O relatório técnico do TCE/RJ identifica a aludida situação ao aduzir que "o Detro/RJ, em 2009, aplicou um reajuste de 7,05 % para os serviços rodoviários não metropolitanos (tarifa A), sendo tal

reajuste superior ao calculado no estudo tarifário (2,68%). (Fls. 1240).

Dessa forma, o impacto da gratuidade continuou a ser suportado pelos passageiros pagantes, uma vez que utilizada a metodologia GEIPOT até o ano de 2009, sem prejuízo que o ente público fizesse o repasse/isenção de vultosa quantia de dinheiro público em favor das empresas vinculadas a FETRANSPOR. Tal conduta causou intenso desequilíbrio do contrato de permissão de transporte público, com danos à coletividade, seja por não usufruir efetivamente do custeio das tarifas, o que deveria impactar no seu valor, reduzindo a um preço módico, seja pelo dano ao erário, que sufocou as contas públicas com os desvios estampados na Operação Lava Jato e das operações desmembradas (Ponto Final, Cadeia Velha e Caminho do Ouro).

Saliente-se que, como já detectado pelo TCE/RJ, que a transferência do cálculo da tarifa para o IPCA, após o ano de 2009 (fls. 787), desvinculou o reajuste ao custo, o que em muito dificultou a aferição do real valor da tarifa, tendo em vista que não mais havia vinculação com o custo do sistema, bem como pela ausência de controle dos órgãos internos, uma vez que os dados operacionais estavam com o permissionário, o que tornou qualquer forma de controle ineficaz (fls. 873).

Ou seja, o ano de 2009 foi o último ano que vigorou a política de reajuste tarifário por meio de planilha de custos apresentadas pela própria FETRANSPOR ao DETRO, porquanto a partir de 2010 os reajustes passaram a ser vinculados ao IPCA, com robustos e concretos indícios de que no cálculo do valor que serviu de base para as atualizações subsequentes gerou uma distorção na tarifa. Em decorrência, implica reconhecer, em uma análise perfunctória, que houve duplicidade na cobrança, uma vez que havia o custeio, mas os valores correspondente não foram utilizados no cálculo da tarifa, sendo suportados pelos passageiros pagantes, consoante a metodologia da GEIPOT. Após a implantação do IPCA, houve gravíssima falha no controle pelo poder concedente e ausência de transparência na colheita e repasse dos dados pelo permissionário, o que dificultou ou tornou ineficaz qualquer controle efetivo sobre qual o custo do sistema no período, ficando a própria permissionária representada pela FETRANSPOR as diretrizes para reajuste, inclusive com auditoria internacional, tornando o Poder Público refém dos números apresentados.

Nesse contexto fático-probatório, não há que se falar em necessidade prévia de perícia para a análise da questão, ante a inconsistência dos dados que sequer conseguiram serem satisfatoriamente auditados pelos órgãos de controle. Como se verá com mais detalhes abaixo, há fortíssimos indícios que a ausência de controle pelo Poder concedente, e a falta de transparência na colheita e repasse dos dados pelos permissionários, representados pela FETRANSPOR, não foi casual, mas fruto de um complexo e sofisticado esquema de corrupção que alimentou o pagamento de propina milionárias a agentes públicos pelos empresários do setor.

Nessa quadra, cumpre aferir o segundo ponto em análise, consistente em saber se a utilização da referida manobra foi com o escopo de enriquecimento ilícito de empresários do sistema de transporte, mediante o uso da FETRANSPOR, e o pagamento de propinas aos agentes públicos e políticos envolvidos no esquema fraudulento.

Observa-se da documentação acostada aos autos que houve uma interceptação de e-mail na Operação Ponto Final (fls. 1029-1030), localizado na caixa de LELIS TEIXEIRA, então Presidente Executivo da FETRANSPOR, datado de 08.12.2009, solicitava reunião diretamente ao Governador SÉRGIO CABRAL, para tratar do aumento das tarifas, o qual confirmou a disponibilidade para o encontro no Palácio Laranjeiras no dia 10.12.2009. E foi justamente alguns dias após a reunião, que o então Presidente do DETRO/RJ à época, ROGÉRIO ONOFRE autorizou por meio da Portaria n. 974, de 23.12.2009, o aumento da tarifa das passagens de ônibus intermunicipais no percentual de 7,05%. E, como já destacado alhures, índice superior ao calculado no estudo tarifário (2,68%) do próprio DETRO (fls. 5.989), sem considerar o custeio, o que ocasionou a condenação do gestor perante a Corte de Contas no âmbito do Processo n. 113.608-3/13.

Segundo apuração na Operação Cadeia Velha (fls. 1353), diálogos interceptados confirmariam que mesmo os assuntos de ingerência do DETRO, como as autorizações para reajuste tarifário eram tratadas por LELIS TEIXEIRA diretamente com SÉRGIO CABRAL, o que não deixaria dúvidas de que os pagamentos de propinas para ROGÉRIO ONOFRE eram conhecidos e

autorizados pelo então Governador. Nas refe-ridas Operações há a descrição de diversos repasses intitulados como propina (entre 20.07.2010 e 29.02.2016, ao menos 108 vezes teria ocorrido aporte regulares de valores a título de propina em favor de ROGÉRIO ONOFRE (fls. 1363).

Nesse mesmo sentir, emergindo fortes indícios nesse juízo perfunctório da existência de uma organização criminosa, com dolo no desiderato de utilização do valor repassado/isenções a título de custeio com forma de "regularizar" o aporte de propina em benefício de empresários e agentes públicos envolvidos, MARCELO TRAÇA GON-ÇAVES, em delação transcrita às fls. 5554-5558, expressamente revelou que:

"Em meados de 2010, JOSÉ CARLOS REIS LAVOURAS alegou necessida-de de recursos para pagamentos indevidos exigidos por políticos e que, para fazer frente a tal necessidade, a FETRANSPOR passaria a creditar na conta de empresas do decla-rante, RIO ITA e FAGUNDES, um valor adicional a título de repasse de recursos de vale-transporte, valor adicional este que não correspondia à prestação efetiva de servi-ços e que deveria ser então devolvidos pelas empresas creditadas, em espécie, com re-cursos próprios; Que JOSE CARLOS REIS LAVOURAS comunicou ao declarante que as empresas deste seriam incluídas em modelo operacional já existente, cujo efeito final consistia basicamente em transformar créditos de vale-transporte, contabilizados pela FETRANSPOR, em dinheiro não contabilizado nas mãos da FETRANSPOR."

(...) "Que, até 2015 o declarante pagou estes compromissos acertados por JOSÉ CARLOS REIS LAVOURAS, entregando o dinheiro em espécie para HOYA; Que este modelo consistia em uma forma de converte dinheiro "quente" em "frio", para po-der pagar propina".

(...) "Que o declarante sabe que ROGÉRIO ONOFRE era uma das pessoas que recebiam os valores arrecadados, dentre outros que serão especificados em anexos próprios."

(..) "Que o diesel representava cerca de 25% a 30% do preço da tarifa e a instalação de ar condicionado aumentaria outros 25% em cima dessa base; Que pode dizer que ROGÉRIO ONOFRE recebia um valor mensal de propina e de tempos em tempos, ele tomava alguma medida gravosa dessa como forma de aumentar esse valor." (...) " Que antes de 2010 o preço era formado utilizando o manual do GEIPOT do Mi-nistério dos Transportes"; (...) "Que quanto as gratuidades, pode dizer que, ao menos em relação a suas empresas, elas representam cerca de 30% dos passageiros; Que as gratuidades eram pagas através de compensação tributária; Que por volta de 2010, por gestão de LAVOURAS, ficou acertado que as gratuidades seriam ressarcidas diretamen-te às empresas;"

Exsurge dos documentos juntados, corroborados pela delação, que a mu-dança na forma do custeio das gratuidades, de isenção para aporte direto (modificação da Lei nº 4510/05 pela Lei nº 5359/2008), atendeu aos interesses da organização crimi-nosa instalada, revelando o patrimonialismo no trato da coisa pública.

A nefasta prática do patrimonialismos no Brasil, já descrita por Sérgio Buar-que de Holanda (1936), em seu livro "Raízes do Brasil", e também com análise aprofun-dada por Raimundo Faoro na obra clássica de 1958 intitulada "Os donos do poder", pode ser defina de uma maneira simples, consoante Celso Ming traduziu em artigo pu-blicado no Estado de São Paulo, como "o tipo de governo e de dominação em que o dirigente toma como seus os recursos do Estado e os distribui entre os subordinados tan-to para garantir apoio (legitimidade), como para governar por meio deles."

Repise-se que o Estado do Rio de Janeiro, mediante o Processo Administra-tivo n. E-10/001/729/2016 (fls. 1802 e ss.), aberto para tratar da gratuidade do vale soci-al e estudantes (fls. 1804), mediante cobrança da FETRANSPOR formulada pelo seu então Presidente Executivo Lélis Marcos Teixeira (fls. 1805-1808), atendeu - em que pese a glosa recomentada no parecer técnico da Secretaria de Estado de Assistência So-cial e Direitos Humanos quanto a necessidade de glosa do valor cobrado pela FE-TRANSPOR a título do Vale Social (fls. 2086-2088) - o pleito da FETRANSPOR para o pagamento do suposto valor devido a título do custeio não repassado pelo Estado rela-tivo aos anos de 2015 e 2016, determinando a inclusão



nas tarifas do valor de 0,2783 (fls. 2096-2097), autorizada pelo Governador do Estado Luiz Fernando de Souza (fls. 2098).

Veja, desse modo, que o processo supra tramitou sem a participação do DE-TRO/RJ, em nada se relacionando com o custo real do sistema operacional, mas tão-somente quanto a cobrança do valor referente ao aporte do "custeio da gratuidade" que, como verificado, era uma forma de "regularizar" o repasse de propina em benefício de empresários e agentes públicos envolvidos. Ou, nas palavras de MARCELO TRAÇA GONÇAVES, em delação transcrita às fls. 5554-5558: "Que este modelo consistia em uma forma de converter dinheiro "quente" em "frio", para poder pagar propina".

Em resumo, pelos elementos existentes nos autos, o aumento autorizado por meio da Portaria nº 974, de 23/12/2009, por ROGÉRIO ONOFRE, publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, no dia 28/12/2009, das passagens de ônibus intermunicipais no percentual de 7,05% foi realizado, segundo o próprio parecer técnico da própria Secretaria do Governo e do TCE/RJ, sem computar o custeio das gratuidades concedido, utilizando-se a metodologia GEIPOP, o que implicaria no repasse do valor ao passageiro pagante. Após a implementação do IPCA, os valores passaram a ser corrigidas pelo referido índice, partindo a base de cálculo sobre a tarifa já indevidamente majorada em prejuízo à população e aos cofres públicos (fls. 1221). Durante o período em que houve a correção pelo IPCA, desvinculou-se do custo real do sistema, e ante a ausência de controle pelo poder concedente (DETRO/RJ), e a falta de transparência da FETRANSPORT e da RIO CARD na colheita e repasse de dados, tornou infrutífera a aferição pelo Tribunal de Contas do equilíbrio financeiro do contrato ou do real custo do sistema. Não obstante, a Operação Lava Jato e as Operações dela decorrentes, indicaram a existência de uma organização criminosa envolvendo integrantes das empresas envolvidas e de agentes públicos e políticos, sendo o modus operandi e valor recebido a título do custeio das gratuidades mecanismos empregados para desvio do dinheiro público, transformando-o em propina. Em que pese a mecânica descrita, houve no ano de 2017 o repasse para os passageiros pagantes do transporte público intermunicipal dos valores supostamente devidos a título do custeio, com a majoração da tarifa em 0,27 (vinte de sete centavos), o que revela que a prática patrimonialista permaneceu, penalizando diretamente a população.

Em consequência, estão presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora* a justificar a concessão da medida liminar, para que:

1) sejam suspensos todos os repasses de recursos financeiros pelo Estado do Rio de Janeiro, ou por qualquer de suas secretarias ou autarquias, a título de custeio de gratuidades do vale educação ou vale social decorrente das disposições da Lei 4510/05 e suas alterações posteriores, até a realização de nova revisão tarifária para retirar do custo das passagens os impactos com as gratuidades ou até que seja realizada a devida licitação das linhas de ônibus intermunicipais; 2) que se abstenha de efetuar qualquer repasse para custeio de gratuidades sem a devida auditoria dos dados e correta liquidação da despesa; 3) Determine ao DETRO que: a) não obstante a suspensão dos aportes financeiros, exerça a devida fiscalização junto às permissionárias para assegurar o devido cumprimento das gratuidades concedidas; b) realize, no prazo de 60 dias, a necessária revisão tarifária para determinar a devolução de R\$ 0,27 (vinte e sete centavos) cobrados indevidamente dos usuários pagantes no exercício de 2017, devidamente atualizados, devolução essa que deve ser feita no prazo 12 meses; 4) A retenção dos valores que seriam pagos à Fetranspor, que atualmente se encontram inscritas na rubrica orçamentária de "restos a pagar" na Secretaria Estadual, no importe de R\$179.197.179,00.

Ressalte-se, como já narrado a demasia, que os elementos de provas existentes denotam fortíssimos indícios de que os valores auferidos pela FETRANSPORT a título de "custeio das gratuidades", primeiro com isenções e posteriormente por aporte direto, eram formas de "regularizar" a propina paga, em nada guardando correlação com o custo real operacional do sistema. Em continuidade, o aumento de 0.27 (vinte de sete centavos), autorizado em 2017 justamente para pagar o "custeio das gratuidades", revela neste juízo sumário que a prática criminosa continuou, desta feita transferindo o valor diretamente para os passageiros pagantes,

sacrificando diretamente a população para pagar importância cuja destinação era inapropriada. Tendo em vista que, também como já relatado na presente decisão, encontra-se próxima a realização de edital para as linhas de transporte intermunicipal no Estado do Rio de Janeiro, a não concessão da tutela de urgência para que aqueles que se beneficiaram indevidamente do aumento da tarifa em 0,27 (vinte sete centavos) possam restituir o valor aos passageiros pagantes, em última via, à população, poderia implicar na ineficácia da medida, uma vez que após a licitação outro será o contrato de concessão, com nova fixação de tarifa, e podendo existir outros vencedores no certame, implicando em novos concessionários, o que esvaziaria a possibilidade de devolução das importâncias aos passageiros pagantes, ou seja, a quem efetivamente suportou com sacrifício o acréscimo indevido. Evidente, desse modo, o periculum in mora.

No que concerne ao pedido de indisponibilidade de bens, nota-se dos autos, em especial das manifestações voluntária de alguns demandados, que já houve constrição pelos fatos que, ao que tudo indica, deram azo a presente demanda, perante a 7ª Vara Federal. Desse modo, em que pese haver independência das esferas administrativa, civil e criminal, não se pode reconhecer como estanque sua relação, uma vez que a sistemática da improbidade pode permear aspectos aferidos no Juízo criminal, como a negativa da autoria ou o reconhecimento da inexistência do fato. Por outro lado, se houve decretação de indisponibilidade de bens naquele Juízo Federal em virtude dos fatos aqui deduzidos, é necessário que se demonstre a insuficiência da garantia ali realizada por meio do bloqueio, ou mesmo que o ora requerido se trata de fato diverso, estranho àquele processo. Ademais, nada obsta que demonstrado no curso da lide, individualizando a conduta, a necessidade de bloqueio de bens por fato superveniente, como eventual levantamento do bloqueio pelo Juízo Federal, que a matéria possa ser apreciada por este Juízo. O que não se mostra cabível é duplo bloqueio por Juízos diversos sobre os mesmos fatos, buscando a mesma reparação, que caracterizaria a constrição desproporcional e indevida, ou mesmo um bis in idem, uma vez que a jurisdição é uma, o que há é sua re-partição em competências. Dessa forma, por ora, indefiro o pedido, ressalvando a possibilidade de nova análise supervenientemente.

Isto posto, defiro a liminar para:

1) sejam suspensos todos os repasses de recursos financeiros pelo Estado do Rio de Janeiro, ou por qualquer de suas secretarias ou autarquias, a título de custeio de gratuidades do vale educação ou vale social decorrente das disposições da Lei 4510/05 e suas alterações posteriores, até a realização de nova revisão tarifária para retirar do custo das passagens os impactos com as gratuidades ou até que seja realizada a de-vida licitação das linhas de ônibus intermunicipais; 2) que se abste-nha de efetuar qualquer repasse para custeio de gratuidades sem a de-vida auditoria dos dados e correta liquidação da despesa; 3) Determine ao DETRO que: a) não obstante a suspensão dos aportes financeiros, exerça a devida fiscalização junto às permissionárias para assegurar o de-vido cumprimento das gratuidades concedidas; b) realize, no prazo de 60 dias, a necessária revisão tarifária para determinar a devolução de R\$ 0,27 (vinte e sete centavos) cobrados indevidamente dos usuários pagantes no exercício de 2017, devidamente atualizados, devolução essa que deve ser feita no prazo 12 meses; 4) A retenção dos valores que seriam pagos à Fetranspor, que atualmente se encontram inscritas na rubrica orçamentária de "restos a pagar" na Secretaria Estadual, no importe de R\$179.197.179,00.

Por fim, determino a notificação dos demandados para apresentarem respostas, no prazo de 15 (quinze) dias, nos termos do art. 17, §7º, da Lei n. 8.429/92.

Intimem.

Cumpra-se, com urgência, por meio de Oficial de Justiça de Plantão.

Rio de Janeiro, 10/12/2018.

**Wladimir Hungria - Juiz Titular**

---

Autos recebidos do MM. Dr. Juiz

Wladimir Hungria

Em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Código de Autenticação: **4PBZ.PTE1.9X6V.LN62**  
Este código pode ser verificado em: [www.tjrj.jus.br](http://www.tjrj.jus.br) – Serviços – Validação de documentos