



APELAÇÕES CÍVEIS Nº 0247345-77.2017.8.19.0001
APELANTE 1: ESTADO DO RIO DE JANEIRO
APELANTE 2: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
APELANTE 3: METRORIO
APELANTE 4: RIOPAR
APELANTE 5: SUPERVIA
APELANTE 6: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
APELADOS: OS MESMOS
RELATORA: DES. ADRIANA RAMOS DE MELLO

ACÓRDÃO

APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE ATIVA. CONCESSIONÁRIAS. LEGITIMIDADE PASSIVA. INTERESSE DE AGIR. INEXISTÊNCIA DE LITISPENDÊNCIA. TRANSPORTE DE PASSAGEIROS. GRATUIDADE. PESSOA COM DEFICIÊNCIA E DOENÇA CRÔNICA. VALE SOCIAL. MOROSIDADE. TRATAMENTO DISCRIMINATÓRIO. CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. CONVENÇÃO INTERNACIONAL DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA DA ONU. LEI BRASILEIRA DE INCLUSÃO. APLICAÇÃO DO PROTOCOLO PARA JULGAMENTO COM PERSPECTIVA DE GÊNERO DO CNJ. DANO MORAL COLETIVO. HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS. CONECTIVOS LEGAIS.

1. Ação civil pública visando garantir a gratuidade para pessoas com deficiência e doentes crônicos no transporte coletivo intermunicipal no Estado do Rio de Janeiro.
2. Alegação de morosidade na concessão e renovação do vale social e de emissão do cartão magnético. Insurgência contra a exigência, pelas concessionárias Supervia e MetrôRio, de cartões distintos para a utilização do transporte público gratuito pelos beneficiários do vale social.



3. Sentença adequadamente fundamentada, na esteira do art. 93, IX, da CF.
4. Inexistência de litispendência, diante da ausência de identidade entre as partes, causa de pedir e pedidos, nos termos do art. 337, §§ 1º, 2º e 3º, do CPC.
5. Interesse de agir verificado. Celebração de Termo de Compromisso, com assunção da obrigação de realização de procedimento licitatório para a implementação de um sistema de bilhetagem eletrônica no transporte intermunicipal que, por si só, não assegura a interoperabilidade entre os transportes e a gratuidade perquirida.
6. Legitimidade ativa do Ministério Público decorrente dos artigos 127, *caput*, da CF e 82, III, e 91 do CDC. Hipótese de ilícito decorrente da prestação de serviço público. Verbete nº 601 da Súmula do STJ. Notória dimensão coletiva da demanda que busca a proteção de direito de pessoas com deficiência e doenças crônicas. Demonstração de que o problema afeta um incontável número de pessoas.
7. Preliminares de ilegitimidade passiva que se afasta.
8. RioPar que realiza a operacionalização dos pedidos e a emissão dos cartões magnéticos. Responsabilidade solidária, decorrente da cadeia de prestadores de serviço, art. 7º, parágrafo único, e 25, §1º, do CDC c/c art. 37, §6º da CR.
9. Supervia que firmou contrato de concessão para exploração do serviço de transporte coletivo de passageiros. Relato de atuação discriminatória por parte das concessionárias.
10. Ordenamento jurídico brasileiro que confere abrangente proteção à pessoa com deficiência, repugnando toda forma de distinção, restrição ou exclusão, seja por ação ou omissão, ao exercício dos seus direitos e liberdades fundamentais.
11. Robusto conjunto probatório no sentido de que a demora é flagrante e desarrazoada. Morosidade que possui consequências gravíssimas, como a impossibilidade de continuidade de tratamentos médicos.
12. Imposição à pessoa com deficiência de um maior desgaste na operacionalização do benefício que constitui evidente percalço ao pleno exercício dos seus direitos. Tratamento



notadamente diverso e mais trabalhoso do que o concedido aos consumidores pagantes.

13. Violação às diretrizes traçadas pela Convenção Internacional das Pessoas com Deficiência da ONU, incorporada à ordem jurídica brasileira com o *status* de emenda constitucional, na forma do art. 5º, § 3º, da CF/1988; Lei Federal nº 13.146/2015, Lei de Inclusão da Pessoa com Deficiência; Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero (Conselho Nacional de Justiça).

14. Práticas discriminatórias e omissões quanto à morosidade na emissão do vale social.

15. Dano moral coletivo verificado. Prática de conduta ilícita que, por sua gravidade e repercussão social, atingiu direitos difusos ou coletivos *stricto sensu*, com alto grau de reprovabilidade.

16. *Quantum* indenizatório adequadamente arbitrado.

17. Impossibilidade de condenação ao pagamento de honorários sucumbenciais. Aplicação do art. 18 da Lei nº 7.347/85, em observância ao princípio da simetria. Precedentes do E. STJ.

18. Juros de mora e correção monetária que devem ser calculados de acordo com os parâmetros definidos pela EC nº 113/2021.

19. **DESPROVIMENTO DOS RECURSOS.**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de **Apelação nº 0247345-77.2017.8.19.0001**, em que são apelantes **ESTADO DO RIO DE JANEIRO, MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, METRÔRIO, RIOPAR, SUPERVIA, DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** e são apelados **OS MESMOS**,

ACORDAM os(as) Desembargadores(as) da Sexta Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade, **NEGAR PROVIMENTO AOS**



RECURSOS, na forma do voto do Desembargadora Relatora.

VOTO DA RELATORA

Cuida-se de **AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA** movida por **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** em face do **ESTADO DO RIO DE JANEIRO, RIOPAR PARTICIPAÇÕES S.A, SUPERVIA CONCESSIONÁRIA DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO S.A e METRORIO CONCESSÃO METROVIÁRIA DO RIO DE JANEIRO**, que o douto magistrado de primeiro grau julgou procedentes os pedidos, nos seguintes termos (índice 5071):

“Ante o exposto, JULGO PROCEDENTES os pedidos, com resolução do mérito, na forma do art. 487, I, do CPC para tornar definitiva a liminar concedida em fls. 1160/1165 e:

- Condenar os réus ao saneamento do passivo de pedidos de concessão e renovação do Vale Social, de modo que seja adotado procedimento célere para o deferimento e/ou renovação da gratuidade de pessoas com deficiência e doentes crônicos pelo Estado do Rio de Janeiro;
- Condenar os réus que se abstenham de exigir qualquer cartão diverso do "Vale Social" ou de impedir a gratuidade dos acompanhantes quando assim constar do "Vale Social", sob pena de multa de R\$ 1.000,00 (mil reais), por cada ato contrário, devendo os réus se absterem de exigir diferentes cartões para cada um dos modais de transporte operantes no Rio de Janeiro, visto a legislação que prevê o bilhete único no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, qual seja, a Lei no 5628/09, regulamentada pelo Decreto no 42.262/10;
- Condenar os réus em promover a adequação do cartão ao conceito de acessibilidade especialmente para as pessoas com deficiência visual;
- Condenar os réus ao pagamento de danos morais coletivos, no valor de R\$1.000.000,00 (um milhão de reais), atualizado a partir desta sentença com correção monetária e juros de mora com incidência, uma única vez, até o efetivo pagamento, do índice da taxa referencial do Sistema Especial de



Liquidação e de Custódia (Selic), acumulado mensalmente (art. 3º da Emenda Constitucional 113 de dezembro de 2021), a ser revertido aos Fundos para Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência e Idosa; Deixo de condenar os réus em custas e honorários sucumbenciais, na forma do art. 18 da Lei nº 7.347/85. Após o trânsito em julgado, dê-se baixa e arquivem-se os autos. P.R.I.”

Rejeitados os aclaratórios (índice 5440), sobrevieram os apelos, o primeiro, do Estado do Rio de Janeiro em que argui a falta de interesse de agir, tendo em vista a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta voltado à realização de licitação para a contratação de sistema de bilhetagem eletrônica que assegure a gratuidade aos beneficiários legais. No mérito, afirma que os requerimentos de vale-social, atualmente submetidos à análise da Secretaria de Transportes, foram reduzidos a 4.260, pois os postos de atendimento funcionam normalmente, não havendo atrasos no exame dos pedidos. Segue afirmando que a concessão do benefício depende da verificação dos requisitos legais, sob pena de outorga a quem não faz jus, o que geraria custos indevidos aos cofres públicos e impactaria negativamente o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão. Ressalta que a exigência de uso de cartão magnético para bilhetagem eletrônica decorre da Lei nº 4.291/04, por garantir o controle efetivo sobre a quantidade de viagens realizadas. Esclarece que para quem dispõe apenas de vale-social, basta a anotação do ingresso no respectivo modal e a exibição de um cartão eletrônico de uso único retirado na própria estação. Acrescenta que o “Bilhete Único” refere-se ao regime tarifário relativo à utilização de diversos modais mediante pagamento de um valor único, e em nada se confunde com o “RioCard Especial”, cartão magnético típico do vale-social. Pleiteia a reforma da sentença, com a improcedência total dos pedidos ou, subsidiariamente, o afastamento da condenação em danos morais, ou, ainda, a redução do valor fixado e aplicação do índice de correção monetária e de juros de mora previstos no art.1º-F da Lei nº 9.494/97 (índice 5332).



O segundo, do Ministério Público, destaca a morosidade na concessão e renovação do vale-social pela Secretaria de Transportes do Estado do Rio de Janeiro (FETRANS), bem como na emissão do cartão magnético pela RioPar. Aponta a exigência, pelas concessionárias Supervia e MetrôRio, de cartões distintos para a utilização do transporte público gratuito pelos beneficiários do vale-social, o que se consubstancia em obstáculos impostos ao exercício do direito dos portadores de deficiência e doenças crônicas e configura discriminação que malfez o art. 14 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e a Convenção sobre Direito das Pessoas com Deficiência. Sustenta que essa grave e intolerável violação de direitos gera dano moral coletivo, cujo valor deve ser fixado em consonância com os princípios da prevenção e precaução. Nessa linha, considera irrisório o montante de R\$1.000.000,00 (um milhão de reais) à vista das especificidades do caso, da fundamentalidade do direito violado, do longínquo período de duração do cenário ilegal e do poder econômico das pessoas jurídicas causadoras do dano. Pugna, assim, pela majoração dos danos morais para o valor de R\$5.000.000,00 (cinco milhões de reais) e pela condenação ao pagamento de honorários advocatícios (índice 5374).

O terceiro apelo é do MetrôRio, que argui preliminar de ilegitimidade ativa por ausência de demonstração da dimensão coletiva da demanda, uma vez que a ação civil pública foi proposta com base em apenas três reclamações de usuários. Ainda em sede preliminar, aponta a ausência de interesse de agir e litispendência, ambos decorrentes do ajuizamento de demanda idêntica pelo Ministério Público em litisconsórcio com a Defensoria Pública (processo nº 0180675-57.2017.8.19.0001, em trâmite perante a 4ª Vara da Fazenda Pública da Capital) e da celebração de Termos de Compromisso nos autos da referida ação, por meio do qual o Estado assumiu o dever de licitar a contratação de serviço de bilhetagem eletrônica que incluía as gratuidades previstas em lei. No mérito, impugna a alegada exigência de cartão distinto do vale-social para os beneficiários do transporte gratuito, afirmando ser suficiente a apresentação do referido cartão para a liberação do acesso à estação pelos agentes de segurança, sem que lhes



seja exigido nenhum cartão adicional, de modo que o cartão eletrônico seria apenas uma opção disponibilizada gratuitamente aos beneficiários que desejarem utilizar essa comodidade. Ressalta que a análise dos pedidos de concessão ou renovação do benefício compete apenas ao Poder Público, não sendo lícito exigir da concessionária o cumprimento dessa obrigação. Por fim, sustenta que o Autor Coletivo deixou de demonstrar qualquer dano concreto aos beneficiários, requerendo a reforma da sentença com a improcedência dos pedidos (índice 5487).

Apela, ainda, a RioPar, arguindo, preliminarmente, a sua ilegitimidade para figurar no polo passivo da demanda, eis que é mera emissora dos cartões de gratuidade, motivo pelo qual as condutas devem ser atribuídas única e exclusivamente ao Estado e às concessionárias do serviço público, até porque a inicial não teria questionado o cumprimento de suas obrigações, mas apenas a demora na análise dos pedidos e os obstáculos para utilização do Vale Social no momento do ingresso dos beneficiários nos trens e metrô. Argui, ainda, pelos mesmos motivos, a impossibilidade do cumprimento das obrigações impostas na sentença. No mérito, pretende a reforma da sentença com a improcedência dos pedidos, alegando a inexistência de nexo de causalidade entre os eventuais danos causados aos beneficiários e qualquer conduta a si atribuível. Destaca, ainda, o caráter pessoal dos danos morais e a impossibilidade de seu reconhecimento coletivo. Pugna pelo provimento total do recurso ou, subsidiariamente, pela redução do valor fixado a título de danos morais (índice 5521).

O quinto apelo é da Supervia, que argui, preliminarmente, a nulidade da sentença por ausência de fundamentação e a sua ilegitimidade passiva, ao argumento de que a inicial não lhe imputou qualquer ilícito, limitando-se a indicar a suposta existência de tratamento discriminatório. Afirma que é da Secretaria de Transporte a responsabilidade pela análise dos requerimentos e consequente concessão e renovação do vale-social e nega a prática de qualquer ato discriminatório em relação aos beneficiários de gratuidade, uma vez que lhes



assegura o acesso gratuito a todas as estações sob sua administração. Explica a finalidade do “cartão gratuidade”, oferecido apenas como forma de facilitar o processo de embarque em substituição ao cartão em papel. Reforça o objetivo do Termo de Compromisso firmado entre o Ministério Público e o Estado do Rio de Janeiro, qual seja, a “interoperabilidade entre todos os sistemas de bilhetagem eletrônica de todos os modais de transporte [que] proporcionará [a] unificação dos cartões de bilhetagem e de benefícios de gratuidade, facilitando a vida do cidadão”. Acresce que o sistema de bilhetagem eletrônica foi opção política do Poder Público, em virtude da capacidade de fornecimento de dados mais confiáveis e garantir eficiência aos gastos públicos. Combate o alegado ato ilícito e, conseqüentemente, o dano à coletividade (índice 5543).

Por fim, apela a Defensoria Pública pretendendo a majoração do valor fixado a título de compensação por danos morais coletivos (índice 5583).

As contrarrazões sustentam o acerto da sentença com a ressalva das partes de que recorrem (índices 5622, 5632, 5640, 5652, 5678, 5706 e 5722).

O parecer da douta Procuradoria de Justiça é pelo conhecimento de todos os recursos e, no mérito, pelo provimento dos recursos do Ministério Público e da Defensoria, com o desprovimento dos demais (índice 5756).

Requerimento de habilitação como *amicus curiae* da Associação dos Deficientes Visuais do Estado do Rio de Janeiro - ADVERJ (índice 5842), deferido no índice 5874.

Manifestação da Associação dos Deficientes Visuais do Estado do Rio de Janeiro – ADVERJ requerendo “a) cessação da prática discriminatória contra os usuários com



deficiência e doença crônica com a unificação dos cartões de gratuidade em um único cartão, com acessibilidade por meio da marcação do cartão com sistema Braille ou marcação tátil; b) sua submissão à disciplina normativa do Bilhete Único, Lei nº 4510, de 2005, a Lei nº 8022, de 2018 e a Lei nº 5.628, de 2009; c) exigência tão somente da prova de vida durante as renovações periódicas, de 4 em 4 anos, conforme determinação legal; d) a majoração da condenação em danos morais coletivos na forma do pleiteado pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública; e) a análise e concessão do Vale Social, bem como sua renovação, em tempo adequado e célere; e e) a destinação do montante a título de danos morais para o Fundo da Pessoa com Deficiência do Estado do Rio de Janeiro” (índice 5883)

É o relatório.

Recursos tempestivos, presentes os demais pressupostos objetivos e subjetivos de admissibilidade, devem ser conhecidos.

DAS PRELIMINARES

De início, afasta-se a preliminar de **nulidade da sentença por ausência de fundamentação, suscitada pela Supervia**, ao argumento de que não teriam sido apreciados pontos indispensáveis para o correto julgamento da controvérsia.

A Constituição da República garante que todas as decisões judiciais serão fundamentadas, devendo os juízes e juízas expor as razões de fato e de direito que levaram ao seu convencimento, na esteira do seu art. 93, IX.



O Código de Processo Civil, em seus artigos 11, *caput*, e 489, § 1º, veda a existência de decisão sem fundamento, considerando-se não fundamentada a decisão que invocar motivos genéricos, que se prestariam a justificar qualquer outra decisão.

Na espécie, a fundamentação da sentença é clara, abordando os fatos e fundamentos jurídicos necessários à resolução da lide e que serviram de base à formação do convencimento do julgador.

Releva notar que, ainda que alguns pontos não tivessem sido abordados, o julgador não está obrigado a se manifestar sobre todas as questões suscitadas pelas partes, bastando que se pronuncie sobre o que se mostra necessário à fundamentação do *decisum*.

Nesse sentido, é o entendimento do STJ:

PROCESSUAL CIVIL. NA ORIGEM. DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO COLETIVA. PRETENSÃO DE RECEBIMENTO DE "QUINTOS/VPNI". AUSÊNCIA DE DIREITO SUBJETIVO DOS SUBSTITUÍDOS PROCESSUAIS. TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL 395. IMPROCEDÊNCIA. AÇÃO PELO PROCEDIMENTO COMUM RESOLVIDA PELA ADOÇÃO DE TESE DE DIREITO. BAIXA COMPLEXIDADE DO FEITO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. ARBITRAMENTO POR EQUIDADE. POSSIBILIDADE. ART. 85. §§ 20 E 80 DO CPC/2015. HONORÁRIOS RECURSAIS. IN APLICABILIDADE. APELAÇÃO NÃO PROVIDA. NESTA CORTE NEGOU PROVIMENTO AO RECURSO. AGRAVO INTERNO. ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA QUE NÃO CONHECEU DO RECURSO AINDA QUE POR OUTROS FUNDAMENTOS.

(...)

III - Ressalte-se que não há violação do art. 1.022 do CPC/2015 quando o Tribunal a quo se manifesta clara e fundamentadamente acerca dos pontos indispensáveis para o desate da controvérsia, apreciando-a (art. 165 do CPC/1973 e art. 489 do CPC/2015), apontando as razões de seu convencimento, ainda que de forma contrária aos interesses da parte, como



verificado na hipótese. O julgador não está obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão. A prescrição trazida pelo art. 489 do CPC/2015 confirma a jurisprudência já sedimentada pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça, "sendo dever do julgador apenas enfrentar as questões capazes de infirmar a conclusão adotada na decisão recorrida". [EDcl no MS 21.315/DF, relatora Ministra Diva Malerbi (Desembargadora convocada TRF 3ª Região), Primeira Seção, julgado em 8/6/2016, DJe 15/6/2016.] IV - Observado que o ato administrativo que concede direito posteriormente declarado inconstitucional trata-se, na verdade, de ato administrativo perfeito sem eficácia - pois falta-lhe aptidão para produzir efeitos -, dessume-se pela sua impossibilidade de convalidação. Nesse sentido: REsp n. 1.890.871/PE, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 8/2/2022, DJe de 10/2/2022; REsp n. 1.647.347/RO, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 11/12/2018, DJe de 17/12/2018.

V - Agravo interno improvido.

(AgInt no REsp n. 2.087.101/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 26/2/2024, DJe de 28/2/2024.) Grifos nossos

Igualmente não merece acolhida a preliminar de **litispendência** suscitada pela concessionária **MetrôRio**.

Observe-se que a ação civil pública nº 0180675-57.2017.8.19.0001, ajuizada em face do Estado do Rio de Janeiro, Fetranspor e RioCard, visa a implementação de serviço de bilhetagem eletrônica intermunicipal, bem como um regime jurídico de controle dos dados.

Já a presente demanda pretende compelir o Estado do Rio de Janeiro a adotar um procedimento mais célere para o deferimento da gratuidade de pessoas com deficiência e doentes crônicos, assim como para que não seja exigido pelas concessionárias, MetrôRio e Supervia, cartão de gratuidade distinto do Vale Social.



Nesse passo, diante da ausência de identidade entre as partes, causas de pedir e tampouco entre os pedidos, nos termos do art. 337, §§ 1º, 2º e 3º, do CPC, não há que se falar em litispendência.

Na mesma toada, não prospera a preliminar de **ausência de interesse de agir**, também suscitada pela concessionária **MetrôRio.**, em razão da celebração de Termo de Compromisso entre o Ministério Público e o Estado do Rio de Janeiro no bojo da ação civil pública nº 0180675-57.2017.8.19.0001, anteriormente referida.

Isso porque a assunção da obrigação de realização de procedimento licitatório para a implementação de um sistema de bilhetagem eletrônica no transporte intermunicipal, por si só, não assegura a interoperabilidade entre os transportes e a gratuidade perquirida.

Afasta-se, outrossim, a preliminar de **ilegitimidade ativa** do Ministério Público, arguida pela **concessionária MetrôRio**.

A Constituição Federal, em seu artigo 127, *caput*, dispõe que “o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Já o Código de Defesa do Consumidor estatui que, na defesa dos interesses e direitos individuais e homogêneos dos consumidores lesados pelo indevido proceder do prestador do serviço, pode ser proposta ação coletiva pelo Ministério Público (artigo 82, III, e 91 do CDC).



Destaque-se que já foi reconhecida a legitimidade ministerial na hipótese de o ilícito decorrer da prestação de serviço público, consoante com o verbete nº 601 do E. STJ, *in verbis*:

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

E é notória a dimensão coletiva da demanda que busca a proteção de direito de pessoas com deficiência, sendo certo que as provas coligidas demonstram que o problema afeta um incontável número de pessoas.

Por fim, não merecem amparo as preliminares de **ilegitimidade passiva**, apresentadas pelas apelantes **RioPar e SUPERVIA**.

Destaque-se que a pretensão autoral se abaliza na morosidade na renovação do benefício assistencial Vale Social e na emissão do cartão magnético, bem como em problemas operacionais e discriminatórios.

E a competência para a concessão de benefícios de gratuidade é da Secretaria Estadual de Transportes SETRANS, consoante Decreto n. 36.992/05, cabendo a RioPar operacionalizar os pedidos, com personalização, logística, emissão dos cartões e atualização sistêmica de informação.



Observe-se que se trata de responsabilidade solidária, decorrente da cadeia de prestadores de serviço, conforme art. 7º, parágrafo único¹, e 25, §1º², do Código de Defesa do Consumidor c/c art. 37, §6º da Constituição da República³.

Nesse sentido, confira-se a jurisprudência deste Tribunal de Justiça:

Direito Constitucional. **Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro** em face do Município do Rio de Janeiro, Consórcio Intersul de Transportes, Consórcio Internorte de Transportes, Consórcio Transcarioca de Transportes, Consórcio Santa Cruz Transportes e **Riopar Participações S.A.**, com vistas a **garantir a observância do direito à gratuidade de transporte público no Município do Rio de Janeiro às pessoas com deficiência e às pessoas portadoras de doenças crônicas.**

Alegação de tratamento abusivo e discriminatório às pessoas com deficiência ou portadoras de doenças crônicas no Município do Rio de Janeiro e de obstáculos e excesso de burocracia para concessão do benefício e sua renovação, a ensejar indenização por danos morais coletivos.

Sentença de procedência parcial.

O direito ao transporte gratuito para benefício de tratamento médico ao portador de doença crônica decorre do direito fundamental à saúde, previsto na Constituição da República.

¹ Art. 7º Os direitos previstos neste código não excluem outros decorrentes de tratados ou convenções internacionais de que o Brasil seja signatário, da legislação interna ordinária, de regulamentos expedidos pelas autoridades administrativas competentes, bem como dos que derivem dos princípios gerais do direito, analogia, costumes e equidade.

Parágrafo único. Tendo mais de um autor a ofensa, todos responderão solidariamente pela reparação dos danos previstos nas normas de consumo.

² Art. 25. É vedada a estipulação contratual de cláusula que impossibilite, exonere ou atenua a obrigação de indenizar prevista nesta e nas seções anteriores.

§1º Havendo mais de um responsável pela causação do dano, todos responderão solidariamente pela reparação prevista nesta e nas seções anteriores.

³ 37 § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.



Ademais, o art. 401, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro já prevê a gratuidade no transporte público.

Realmente a Municipalidade e as demais agravadas, ao pretenderem modificar ou recrudescer os cuidados com eventuais fraudes nas concessões de gratuidades no transporte público não podem inviabilizar ou tornar excessivamente burocrático o procedimento de concessão e de renovação do benefício como vem sendo feito.

Portanto, considerando os diversos aspectos fáticos, sociais e, também, legais, verifica-se que o pedido autoral se encontra integralmente justificado, de forma que a sua procedência é manifesta.

Como se extrai da prova coligida aos autos, a presente ação civil pública teve origem no inquérito civil nº 60/2018, o qual apurou a ocorrência de diversas irregularidades nos procedimentos de emissão e renovação do Cartão Riocard Especial e no processo de concessão e de renovação de gratuidades para o transporte interno de pessoas com deficiências e doenças crônicas.

Note-se que descabidas exigências concernentes a não aceitação de laudo médico emitido por profissional de saúde, no caso um médico, além de macular os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, ainda tem o condão de violar a legislação em vigor.

Além disso, alegou-se, também, que as empresas estariam exigindo comprovante de residência, que se mostra descabida, haja vista a inexistência de dispositivo legal que autorize tal condicionamento.

Evidencia-se a responsabilidade de todos os réus envolvidos, a começar pelo Município do Rio de Janeiro. O objetivo da astreinte não é o seu pagamento, mas garantir o cumprimento da obrigação de fazer determinada no comando judicial.

A responsabilidade solidária se mostra patente, ante o disposto nos artigos 7º, parágrafo único, 25, §1º e 28, §3º, do Código do Consumidor, os quais estabelecem a solidariedade nas relações de consumo, 14/27, além de a responsabilidade dos apelantes também decorrer do disposto no art. 37, § 6º da Constituição da República c/c art. 19, §2º da Lei nº 8.987/95, sendo inclusive de natureza objetiva.

(...)

Reforma da sentença no que tange aos ônus de sucumbência, de ofício, mantendo-se quanto ao mais. Desprovimento dos recursos.

(0230520-58.2017.8.19.0001 - APELAÇÃO. Des(a). NAGIB SLAIBI FILHO - Julgamento: 08/11/2023 - TERCEIRA CAMARA DE DIREITO PUBLICO (ANTIGA 6ª CÂMARA CÍVEL)) Grifos nossos



APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER CUMULADA COM INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL PROPOSTA EM FACE DA RIOPAR PARTICIPAÇÕES S.A. TRANSPORTE GRATUITO (PASSE LIVRE OU VALE SOCIAL) PARA REALIZAÇÃO DE TRATAMENTO MÉDICO. DEMORA INJUSTIFICADA PARA O FORNECIMENTO DO CARTÃO. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. INCONFORMISMO DO RÉU.

1. **Preliminar de ilegitimidade passiva rejeitada. A hipótese dos autos é de emissão do cartão, e não o deferimento ou renovação do benefício assistencial denominado Vale Social.**

2. Assim sendo, **e considerando que cabe a ela operacionalizar os pedidos, com personalização e emissão dos cartões, à toda evidência, tem a recorrente legitimidade para figurar no polo passivo.**

3. No mérito, pretende a apelante eximir-se da responsabilidade pelos fatos narrados, ao argumento de que a demora na expedição do documento deveu-se à delonga do Setrans na comunicação do deferimento da renovação do benefício, que só teria ocorrido em 11.12.2017. Sorte não lhe assiste.

4. **Cabia à parte ré a demonstrar o motivo da demora na emissão e/ou a própria delonga na comunicação, ônus do qual não se desincumbiu.**

5. Dano moral in re ipsa.

6. Valor mantido em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

(0004508-64.2018.8.19.0030 - APELAÇÃO. Des(a). BENEDICTO ULTRA ABICAIR - Julgamento: 28/09/2021 - DECIMA TERCEIRA CAMARA DE DIREITO PRIVADO (ANTIGA 22ª CÂMARA CÍVEL)) Grifos nossos

Daí se extrai a legitimidade da RioPar para figurar no polo passivo.

A legitimidade passiva da concessionária Supervia, por sua vez, decorre do contrato de concessão firmado com o Poder Público, pelo qual é sua responsabilidade a exploração de serviços de transporte coletivo de passageiros.

Demais disso, é relatada a demora da emissão dos cartões.



Destaque-se que o Ministério Público relata que as concessionárias, de forma discriminatória, exigem das pessoas com deficiência e doentes crônicos a apresentação de cartões distintos para embarque nos meios de transporte, diferentemente dos passageiros pagantes.

E, como dito, trata-se de responsabilidade solidária, decorrente da cadeia de prestadores de serviço, conforme Código de Defesa do Consumidor.

DO MÉRITO

Trata-se de ação civil pública proposta com o objetivo de garantir a gratuidade para pessoas com deficiência e doentes crônicos no transporte coletivo intermunicipal no Estado do Rio de Janeiro. Sustenta o *parquet* a morosidade na concessão e renovação do Vale Social pela Secretaria de Transportes do Estado do Rio de Janeiro (FETRANS), bem como na emissão do cartão magnético pela RioPar. Insurge-se também contra a exigência, pelas concessionárias Supervia e MetrôRio, de cartões distintos para a utilização do transporte público gratuito pelos beneficiários do Vale Social, ao argumento de que se trataria de obstáculo ao exercício do direito.

A hipótese deve ser examinada, em primeiro lugar, sob ótica dos direitos humanos.

Destaque-se que a Convenção Americana de Direitos Humanos, também chamada de Pacto de San José da Costa Rica, assinada 1969 e ratificada pelo Brasil em 1992 pelo



Decreto nº 678, consolidou entre os países americanos um regime de liberdade pessoal e de justiça social, estabelecendo direitos fundamentais à dignidade da pessoa humana.

Observe-se que, a partir da EC 45/2004, os tratados sobre direitos humanos passaram a ser equiparados às emendas constitucionais, se aprovados em dois turnos, por pelo menos três quintos dos votos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal⁴.

E o primeiro tratado a ser recebido como norma constitucional a partir da citada emenda foi a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo da ONU assinados em Nova York, em 30 de março de 2007, ratificada pelo Brasil, através do Decreto nº 6.949/2009, incorporada à ordem jurídica brasileira com o *status* de emenda constitucional, na forma do art. 5º, § 3º, da CF/1988.

Insta trazer à colação os seguintes dispositivos:

“Artigo 2

Discriminação por motivo de deficiência” significa qualquer diferenciação, exclusão ou restrição baseada em deficiência, com o propósito ou efeito de impedir ou impossibilitar o reconhecimento, o desfrute ou o exercício, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais nos âmbitos político, econômico, social, cultural, civil ou qualquer outro. Abrange todas as formas de discriminação, inclusive a recusa de adaptação razoável;”

Artigo 5

Igualdade e não-discriminação

(...)

⁴ Art. 5º § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.



1. Os Estados Partes reconhecem que todas as pessoas são iguais perante e sob a lei e que fazem jus, sem qualquer discriminação, a igual proteção e igual benefício da lei.

2. Os Estados Partes proibirão qualquer discriminação baseada na deficiência e garantirão às pessoas com deficiência igual e efetiva proteção legal contra a discriminação por qualquer motivo.

Artigo 20

Mobilidade pessoal

Os Estados Partes tomarão medidas efetivas para assegurar às pessoas com deficiência sua mobilidade pessoal com a máxima independência possível:

a) Facilitando a mobilidade pessoal das pessoas com deficiência, na forma e no momento em que elas quiserem, e a custo acessível;

b) Facilitando às pessoas com deficiência o acesso a tecnologias assistivas, dispositivos e ajudas técnicas de qualidade, e formas de assistência humana ou animal e de mediadores, inclusive tornando-os disponíveis a custo acessível;

c) Propiciando às pessoas com deficiência e ao pessoal especializado uma capacitação em técnicas de mobilidade;

d) Incentivando entidades que produzem ajudas técnicas de mobilidade, dispositivos e tecnologias assistivas a levarem em conta todos os aspectos relativos à mobilidade de pessoas com deficiência.

E, como dispõe A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência

Comentada⁵:

“Todas as iniciativas em termos de políticas públicas devem buscar neutralizar ou minimizar os efeitos negativos da desvantagem no deslocamento das pessoas com mobilidade reduzida, causados pela existência de barreiras físicas. Mas estes processos têm que garantir os princípios de independência, autonomia e dignidade, de forma coletiva e individual.”

⁵ RESENDE, Ana Paula Crosara de. VITAL, Flavia Maria de Paiva. A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência Comentada. Brasília: Corde, 2008. p. 47.

Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/acessibilidade-e-usuario/acessibilidade-digital/convencao-direitos-pessoas-deficiencia-comentada.pdf>>. Acesso em 20 de maio de 2024.



O direito à gratuidade no transporte intermunicipal no Estado do Rio de Janeiro às pessoas com deficiência e doentes crônicos está assegurado na Constituição do Estado do Rio de Janeiro⁶ e na Lei Estadual 4.510/05⁷, que disciplina o transporte intermunicipal através do “Vale Social”.

O acesso à saúde tutelado por meio da concessão do Vale Social é direito fundamental do cidadão e dever do Estado, e como tal, albergado pela Carta Constitucional, em seus arts. 1º, inciso III⁸, art. 5º, *caput*⁹, art. 6º¹⁰, 196¹¹ e 197¹².

⁶ Art. 14. É garantida, na forma da lei, a gratuidade dos serviços públicos estaduais de transporte coletivo, mediante passe especial, expedido à vista de comprovante de serviço de saúde oficial, a pessoa portadora:

I - de doença crônica, que exija tratamento continuado e cuja interrupção possa acarretar risco de vida;

II - de deficiência com reconhecida dificuldade de locomoção.

⁷ Art. 1º É assegurada, na forma, nos limites e sob as condições estabelecidas nesta Lei, isenção no pagamento de tarifa nos serviços convencionais de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros por ônibus do Estado do Rio de Janeiro, para alunos do ensino fundamental, médio e técnico de nível médio, integrado, concomitante e subsequente, das redes públicas municipal, estadual e federal, para pessoas com deficiência e para pessoas portadoras de doença crônica de natureza física ou mental, cuja interrupção no tratamento possa acarretar risco de vida, estas últimas na forma do artigo 14 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

⁸ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

⁹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

¹⁰ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição

Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária

¹¹ Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

¹² Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.



Observe-se que, inicialmente, a Lei Federal nº 7.853/89¹³ instituiu e o Decreto nº 3.298/99 regulamentou a Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, garantindo o exercício dos direitos e a efetiva integração social.

E, em atenção aos ditames constitucionais, a Lei Federal nº 13.146/2015, instituiu a **Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência**, também chamada de Estatuto da Pessoa com Deficiência, em seu art. 4º, §1º, estabelece que *“considera-se **discriminação em razão da deficiência** toda forma de distinção, **restrição ou exclusão**, por ação ou omissão, que tenha o propósito ou o efeito de prejudicar, **impedir ou anular o reconhecimento ou o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais de pessoa com deficiência**, incluindo a recusa de adaptações razoáveis e de fornecimento de tecnologias assistivas.”*

Importante destacar as definições de acessibilidade e barreiras contidas no art. 3º, I e IV, da referida lei:

Art. 3º Para fins de aplicação desta Lei, consideram-se:

I - **acessibilidade: possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida;**

II - **desenho universal: concepção de produtos, ambientes, programas e serviços a serem usados por todas as pessoas, sem necessidade de adaptação ou de projeto específico, incluindo os recursos de tecnologia assistiva;**

¹³ Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências.



III - tecnologia assistiva ou ajuda técnica: produtos, equipamentos, dispositivos, recursos, metodologias, estratégias, práticas e serviços que objetivem promover a funcionalidade, relacionada à atividade e à participação da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida, visando à sua autonomia, independência, qualidade de vida e inclusão social;

IV - barreiras: qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que limite ou impeça a participação social da pessoa, bem como o gozo, a fruição e o exercício de seus direitos à acessibilidade, à liberdade de movimento e de expressão, à comunicação, ao acesso à informação, à compreensão, à circulação com segurança, entre outros, classificadas em:

a) barreiras urbanísticas: as existentes nas vias e nos espaços públicos e privados abertos ao público ou de uso coletivo;

b) barreiras arquitetônicas: as existentes nos edifícios públicos e privados;

c) barreiras nos transportes: as existentes nos sistemas e meios de transportes;

d) barreiras nas comunicações e na informação: qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que dificulte ou impossibilite a expressão ou o recebimento de mensagens e de informações por intermédio de sistemas de comunicação e de tecnologia da informação;

e) barreiras atitudinais: atitudes ou comportamentos que impeçam ou prejudiquem a participação social da pessoa com deficiência em igualdade de condições e oportunidades com as demais pessoas;

f) barreiras tecnológicas: as que dificultam ou impedem o acesso da pessoa com deficiência às tecnologias;

Convém destacar que, de acordo com o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - Grupo de Trabalho instituído pela Portaria CNJ n. 27, de 2 de fevereiro de 2021)¹⁴, as desigualdades de gênero operam de maneiras diferentes, a depender de diversos marcadores sociais – como, por exemplo, raça, classe, escolaridade, origem, etnia, deficiência, idade, identidade de gênero e sexualidade. A perspectiva interseccional foi incorporada pela Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), que tem recomendações específicas, por

¹⁴Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero-cnj-24-03-2022.pdf>>. Acesso em 20 de maio de 2024.



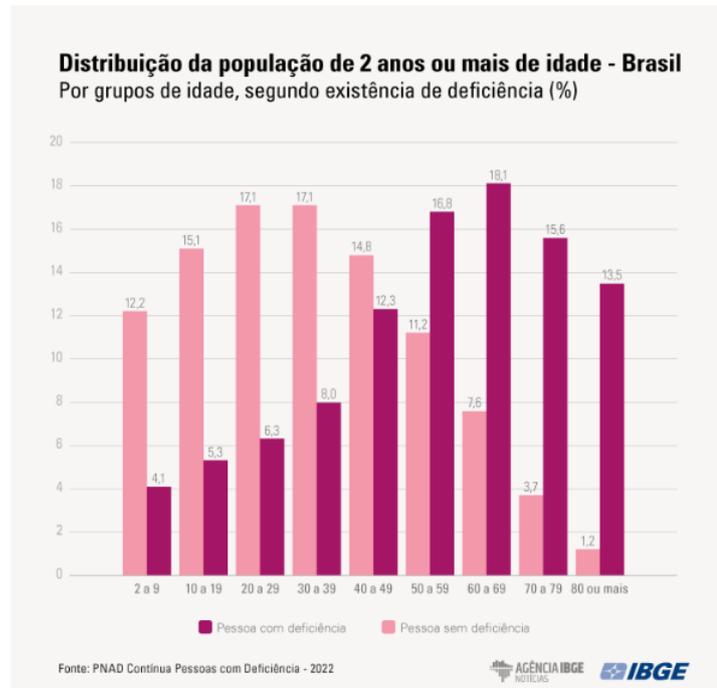
exemplo, para mulheres idosas, **mulheres com deficiência, mulheres migrantes, mulheres que acompanham seus filhos e filhas com deficiência e dependem do transporte público.**

Cabe ressaltar a relevância da aplicação do protocolo para julgamento com perspectiva de gênero do CNJ no caso concreto, pois, estatisticamente, o trabalho de cuidado é exercido em sua grande maioria por mulheres, as pessoas com deficiência são por elas acompanhadas em consultas médicas, procedimentos hospitalares, às escolas e creches, sejam mães, companheiras, esposas e filhas, as mulheres acabam prejudicadas de forma desproporcional, sendo imperioso que tenham o acesso gratuito, simples, sem burocracia e rápido aos transportes públicos.

Do panorama exposto, extrai-se que o ordenamento jurídico brasileiro confere abrangente proteção à pessoa com deficiência, repugnando toda forma de distinção, restrição ou exclusão, seja por ação ou omissão, ao exercício dos seus direitos e liberdades fundamentais.

Destaque-se que, conforme dados do IBGE¹⁵, a população com deficiência no Brasil foi estimada em 18,6 milhões de pessoas de 2 anos ou mais, o que corresponde a 8,9% da população dessa faixa etária. Confira-se o gráfico:

¹⁵Agência de Notícias do IBGE. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37317-pessoas-com-deficiencia-tem-menor-acesso-a-educacao-ao-trabalho-e-a-renda> Acesso em 27 de agosto de 2024.



Desses dados se extrai o relevo da proteção legislativa e do combate a qualquer tipo de tratamento discriminatório.

Narra a inicial que tem ocorrido demora excessiva na análise dos pedidos de emissão e renovação do Vale Social e na emissão do respectivo cartão magnético (“RioCard Especial”) pela RioPar.

Acrescenta que há uma atuação discriminatória por parte das concessionárias Supervia e MetrôRio, ao exigir cartões distintos para a utilização do transporte público gratuito pelos beneficiários do Vale Social, criando embaraço ao exercício do direito.



Destaque-se que o pleito se fundamenta em representações endereçadas ao Ministério Público relatando a morosidade e os entraves descritos, que culminaram na instauração de inquérito civil IC 217/2015, inserido no índice 40/556.

Compulsando os autos, verifica-se que no índice 228/35 - fls. 294/354 há um vasto número de reclamações relativas ao Vale Social, fornecidas pela SETRANS, em atendimento à requisição do *Parquet*, com queixas dos beneficiários, mormente relacionadas à lentidão no trâmite para a concessão ou renovação do Vale Social.

No bojo do inquérito civil constata-se que, em 2016, havia uma pendência de análise médica de cerca de 41.050 pedidos, índice 448, fls. 485.

Note-se que o Ministério Público tentou, sem êxito, resolver a questão pela via administrativa, expedindo, em conjunto com a OAB-RJ e Defensoria Pública, recomendação dirigida ao Governador em exercício e ao Secretário Estadual de Transportes, visando resolver a questão (índice 448, fls. 518).

Pontue-se que essa morosidade possui consequências gravíssimas, como a impossibilidade de continuidade de tratamentos médicos.

Com efeito, do robusto conjunto probatório depreende-se que a demora é flagrante e desarrazoada.

Saliente-se que a emissão de um expressivo número de Vales Sociais nos últimos anos não aponta que foi eliminada a demora excessiva na concessão do cartão.



Demais disso, a imposição à pessoa com deficiência de um desgaste por, a cada viagem, ter que se dirigir à bilheteria para pegar um cartão, constitui um evidente percalço ao pleno exercício dos seus direitos e a violação às diretrizes traçadas pela Convenção Internacional das Pessoas com Deficiência e aos art. 9 e 46 da Lei Brasileira de Inclusão, *in verbis*:

Art. 9º A pessoa com deficiência tem direito a receber atendimento prioritário, sobretudo com a finalidade de:

(...)

- II - atendimento em todas as instituições e serviços de atendimento ao público;*
- III - disponibilização de recursos, tanto humanos quanto tecnológicos, que garantam atendimento em igualdade de condições com as demais pessoas;*
- IV - disponibilização de pontos de parada, estações e terminais acessíveis de transporte coletivo de passageiros e garantia de segurança no embarque e no desembarque;*

Art. 46. O direito ao transporte e à mobilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida será assegurado em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, por meio de identificação e de eliminação de todos os obstáculos e barreiras ao seu acesso.

Saliente-se que os entraves no acesso a pessoa com deficiência são demonstrados pela própria SUPERVIA, ao afirmar que o usuário com deficiência ou doença crônica poderia exercer seu direito à gratuidade no transporte de duas formas: retirando um cartão unitário na bilheteria ou retirando um cartão gratuidade específico.

Assim, os portadores do Vale Social são forçados a obter um cartão específico para cada modalidade de transporte (metroviário ou ferroviário) ou solicitar um cartão de uso único a cada viagem.



O tratamento é notadamente diverso e mais trabalhoso do que o concedido aos consumidores pagantes, que apenas portam seu bilhete único com o qual podem circular nos diferentes transportes coletivos.

O Estado do Rio de Janeiro limitou-se a informar que a implantação do sistema de bilhetagem eletrônica teria sido integralmente delegado às concessionárias por força art. 5º da Lei 4921/04.

E, conquanto o Estado do Rio de Janeiro tenha assegurado a adoção de providências para agilizar o processamento dos pedidos de Vale Social, não apresentou dados atualizados, com apontamento da fonte para consulta pública, relativos à hodierna fila de espera para a obtenção do benefício.

O *Parquet*, por outro lado, traz notícias recentes de que a gravidade do problema persiste, como as Ouvidorias nºs 202300079163, 202300107010, 202300119281, 202300689754, 202300740789, 202300949904 e 2023.00803124 e a matéria jornalística¹⁶ que aponta o atraso e o prejuízo às famílias de pacientes que necessitam utilizar a rede de saúde com regularidade (índice 5706 – fls. 5710).

De mais a mais, caberia às concessionárias buscar soluções em colaboração ao Estado e RioPar para a prestação de um serviço público de qualidade e não discriminatório.

¹⁶ O Globo, 26 de janeiro de 2021. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/rio/bairros/atraso-no-vale-social-prejudica-tratamento-de-pacientes-da-rede-de-saude-mental-de-niteroi-1-24850970>>. Acesso em 27 de agosto de 2024.



De outro giro, verificadas as práticas discriminatórias e omissões quanto à morosidade na emissão do Vale Social, impende avaliar a existência de dano moral coletivo na hipótese.

Consoante jurisprudência do E. STJ, o dano moral coletivo se caracteriza pela prática de conduta antijurídica que, de forma injusta e intolerável, viola valores éticos essenciais da sociedade, implicando um dever de reparação, que tem por finalidade prevenir novas condutas antissociais (função dissuasória), punir o comportamento ilícito (função sancionatório-pedagógica) e reverter, em favor da comunidade, o eventual proveito patrimonial obtido pelo ofensor (função compensatória indireta). Confira-se:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO MORAL COLETIVO. ALIENAÇÃO DE TERRENOS A CONSUMIDORES DE BAIXA RENDA EM LOTEAMENTO IRREGULAR. PUBLICIDADE ENGANOSA. ORDENAMENTO URBANÍSTICO E DEFESA DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. CONCEPÇÃO OBJETIVA DO DANO EXTRAPATRIMONIAL TRANSINDIVIDUAL.

1. O dano moral coletivo caracteriza-se pela prática de conduta antijurídica que, de forma absolutamente injusta e intolerável, viola valores éticos essenciais da sociedade, implicando um dever de reparação, que tem por finalidade prevenir novas condutas antissociais (função dissuasória), punir o comportamento ilícito (função sancionatório-pedagógica) e reverter, em favor da comunidade, o eventual proveito patrimonial obtido pelo ofensor (função compensatória indireta).

2. Tal categoria de dano moral - que não se confunde com a indenização por dano extrapatrimonial decorrente de tutela de direitos individuais homogêneos - é aferível in re ipsa, pois dimana da lesão em si a "interesses essencialmente coletivos" (interesses difusos ou coletivos stricto sensu) que "atinja um alto grau de reprovabilidade e transborde os lindes do individualismo, afetando, por sua gravidade e repercussão, o círculo primordial de valores sociais" (REsp 1.473.846/SP, Rel. Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 21.02.2017, DJe 24.02.2017), revelando-se



despicienda a demonstração de prejuízos concretos ou de efetivo abalo à integridade psicofísica da coletividade.

(...)

8. A quantificação do dano moral coletivo reclama o exame das peculiaridades de cada caso concreto, observando-se a relevância do interesse transindividual lesado, a gravidade e a repercussão da lesão, a situação econômica do ofensor, o proveito obtido com a conduta ilícita, o grau da culpa ou do dolo (se presente), a verificação da reincidência e o grau de reprovabilidade social (MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. Dano moral coletivo. 2. ed. São Paulo: LTr, 2007, p. 163-165). O quantum não deve destoar, contudo, dos postulados da equidade e da razoabilidade nem olvidar os fins almejados pelo sistema jurídico com a tutela dos interesses injustamente violados.

9. Suprimidas as circunstâncias específicas da lesão a direitos individuais de conteúdo extrapatrimonial, revela-se possível o emprego do método bifásico para a quantificação do dano moral coletivo a fim de garantir o arbitramento equitativo da quantia indenizatória, valorados o interesse jurídico lesado e as circunstâncias do caso.

10. Recurso especial provido para, reconhecendo o cabimento do dano moral coletivo, arbitrar a indenização em R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), com a incidência de juros de mora desde o evento danoso.

(REsp n. 1.539.056/MG, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 6/4/2021, DJe de 18/5/2021.) Grifos nossos

E esse é o caso dos autos, sendo o dano moral coletivo aferido *in re ipsa*, pois decorrente da constatação da prática de conduta ilícita que, por sua gravidade e repercussão social, atingiu direitos coletivos, com alto grau de reprovabilidade.

Ressalte-se que a violação ao direito ao transporte gratuito de milhares de pessoas com deficiência e doenças crônicas, bem como o tratamento discriminatório oferecido, notadamente, atingem a moral coletiva desse universo de indivíduos.

No que toca o *quantum* indenizatório, considera-se razoável e proporcional à lesão o arbitramento da quantia de R\$ 1.000.000,00, à vista da fundamentalidade do direito



violado, da vulnerabilidade do grupo afetado e do poder econômico das pessoas jurídicas causadoras da lesão.

Por outro lado, o pedido do *Parquet* de condenação ao pagamento dos honorários sucumbenciais não merece amparo.

Nas ações civis públicas movidas pelo Ministério Público, as regras do *codex* processual sobre o tema não são aplicáveis, sendo exclusivamente disciplinadas pelo art. 18 da Lei nº 7.347/85, *in verbis*:

Art. 18. Nas ações de que trata esta lei, não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação da associação autora, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogado, custas e despesas processuais.

Em observância ao princípio da simetria, esse entendimento deve ser aplicado tanto para o autor, Ministério Público e demais legitimados, quanto para o réu.

Sobre o tema, segue a jurisprudência do E. STJ:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ACÇÃO COLETIVA AJUIZADA POR ASSOCIAÇÃO COMO SUBSTITUTO PROCESSUAL. IMPOSSIBILIDADE DE CONDENAÇÃO AO PAGAMENTO DOS ÔNUS SUCUMBENCIAIS. INCIDÊNCIA DO ART. 18 DA LEI 7.347/1985. ACÓRDÃO RECORRIDO EM DISSONÂNCIA DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. No enfrentamento da matéria, o Tribunal de origem lançou os seguintes fundamentos (fl. 296, e-STJ): "No mais, a ação em comento não é uma ação civil pública, como o embargante faz querer parecer, tanto o é que no primeiro grau, quando da prolação da sentença, fixou-se o valor de R\$ 5.000,00 a título



de honorários advocatícios em desfavor da parte autora, ainda que não haja uma única linha que verse sobre sua suposta má-fé. A presente actio é uma simples ação civil coletiva, de modo que cabível o arbitramento do estipêndio advocatício tal como feito no aresto objurgado".

2. Por outro lado, em relação à ação coletiva, ajuizada pela Associação como substituto processual, a jurisprudência do STJ tem dispensado o mesmo tratamento à Ação Civil Pública.

3. **Nos termos da jurisprudência do STJ, em ações coletivas descabe condenação do autor em honorários advocatícios sucumbenciais na forma do art. 18 da Lei 7.347/1985. O referido entendimento deve ser aplicado tanto para o autor - Ministério Público, entes públicos e demais legitimados -, quanto para o réu, em obediência ao princípio da simetria.** Nessa linha: REsp 1.870.471/DF, Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma, DJe de 23.6.2022; e AgInt no REsp 2.010.444/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 13.12.2022.

4. Agravo Interno não provido.

(AgInt no AgInt no AREsp n. 2.348.756/SC, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 27/11/2023, DJe de 18/12/2023.) Grifos nossos

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROPOSTA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. SERVIÇO DE TELEFONIA. ALEGADA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA NÃO SURPRESA - ART. 10 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. CONDENAÇÃO DA PARTE REQUERIDA EM HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS A FAVOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DESCABIMENTO.

1. "Não há falar em decisão surpresa quando o magistrado, diante dos limites da causa de pedir, do pedido e do substrato fático delineado nos autos, realiza a tipificação jurídica da pretensão no ordenamento jurídico posto, aplicando a lei adequada à solução do conflito, ainda que as partes não a tenham invocado (iura novit curia) e independentemente de oitiva delas, até porque a lei deve ser do conhecimento de todos, não podendo ninguém se dizer surpreendido com a sua aplicação". (AgInt no AREsp 1587128/MG, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 30/03/2020, DJe 02/04/2020) 2. Na linha dos precedentes desta Corte, **o Ministério Público não faz jus ao recebimento de honorários advocatícios sucumbenciais quando vencedor na ação civil pública por ele proposta.** (...)."

(REsp 1358057/PR, Rel. Ministro MOURA RIBEIRO, TERCEIRA TURMA, julgado em 22/05/2018, DJe 25/06/2018) 3. Agravo interno não provido.



(AgInt no AREsp n. 1.889.349/RJ, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 16/11/2021, DJe de 19/11/2021.) Grifos nossos

No mesmo sentido, confira-se o precedente deste Tribunal de Justiça:

Apelação Cível. Ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público em face do Município do Rio de Janeiro, objetivando a disponibilização de professor de apoio para acompanhamento exclusivo ao menor, portador de Síndrome de Down. Sentença de procedência do pedido. Ausência de outros discentes com necessidades especiais de acessibilidade na escola, que não dispensa o ente estatal da obrigação constitucional de simplesmente garantir o direito à acessibilidade. Exegese dos artigos 208, inciso IV, 227 da Constituição Federal, do artigo 28 da Lei 13.146/2015. Cumprimento da Convenção de Nova York que tem status de emenda constitucional e da convenção dos direitos da criança. Ausência de afronta à cláusula da reserva do possível, ou ao Princípio da Separação dos Poderes. Condenação do ente municipal ao pagamento de honorários em favor do Ministério Público que merece reforma. **Nas ações civis públicas movidas pelo Ministério Público, a questão da verba honorária foge inteiramente das regras do Código de Processo Civil, sendo exclusivamente disciplinada pelas normas próprias da Lei n.º 7.347/85.** Apelo parcialmente provido para exclusão da condenação do ente municipal ao pagamento de honorários.

(0069345-89.2016.8.19.0001 - APELAÇÃO. Des(a). CELSO LUIZ DE MATOS PERES - Julgamento: 19/07/2023 - SEGUNDA CAMARA DE DIREITO PUBLICO (ANTIGA 10ª CÂMARA) Grifos nossos

No que toca à taxa de juros e ao índice de correção monetária, a sentença não merece reparo.

Os juros de mora e correção monetária devem ser calculados de acordo com os parâmetros definidos pela EC nº 113/2021 (incidência, uma única vez, até o efetivo pagamento, do índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulado mensalmente).



Nesse sentido, veja-se o precedente desta Câmara Cível:

APELAÇÃO CÍVEL. MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. PROFESSORA INATIVA. ADEQUAÇÃO DOS PROVENTOS AO PISO NACIONAL DO MAGISTÉRIO COM O PAGAMENTO DAS DIFERENÇAS PRETÉRITAS. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA MANTIDA. Lei Federal nº 11.738/2008 que veda o pagamento de vencimento inferior ao piso nacional estabelecido para os professores da educação básica e prevê a integralidade aos que cumpram carga horária de 40 horas semanais e proporcionalidade aos que tenham carga horária semanal inferior. Autora que, na ativa, cumpria carga semanal de 25 horas. Conjunto probatório dos autos demonstra que a parte autora vem recebendo valor abaixo do estipulado pela lei federal, à luz da lei municipal nº 3.250/1995, aplicável ao caso. Adequação do salário base e pagamento das diferenças que se impõe. Sentença de procedência confirmada nesses aspectos. Precedentes. Correção monetária e juros de mora, aplicáveis sobre a condenação da fazenda pública municipal. **Pequeno ajuste de ofício à adoção da taxa SELIC, para incidir sobre o quantum condenatório, a partir da vigência da EC nº 113/2021.** Sentença mantida. NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO. (0004646-49.2020.8.19.0066 - APELAÇÃO. Des(a). ANDRE EMILIO RIBEIRO VON MELENTOVYTCH - Julgamento: 07/03/2024 - SEXTA CAMARA DE DIREITO PUBLICO (ANTIGA 21ª CÂMARA) Grifos nossos

Por fim, importante registrar que, não obstante o relevo da participação do *amicus curiae*, ele não dispõe do poder de ampliar o objeto da demanda. Sua atuação processual deve proporcionar meios que viabilizem uma adequada resolução do litígio, oferecendo sua contribuição e sugestão sobre a causa, não podendo realizar pedidos diversos daqueles constantes na exordial.

Nesse sentido, segue o precedente do Col. STF:



Ementa: SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PROCESSO SUBJETIVO. PEDIDO DE INGRESSO COMO **AMICUS CURIAE**. INTERESSE INSTITUCIONAL COLABORATIVO E DEMOCRÁTICO. INDEFERIMENTO. AUSÊNCIA DE LESIVIDADE JURÍDICA. IRRECORRIBILIDADE. ART. 138 DO CPC. AGRAVO NÃO CONHECIDO. 1. Cabe ao amicus oferecer sua opinião sobre a causa, sobretudo nas questões técnico-jurídicas de maior complexidade. Assim, a tradução literal para “amigo da corte”, ainda que possa ser insuficiente para expressar o papel que desempenha, bem sintetiza a razão de ser eminentemente colaborativa do instituto. 2. O instituto do amicus curiae, historicamente, caracterizava-se pela presunção de neutralidade de sua manifestação, tanto na experiência romano-germânica, quanto na tradição anglo-saxônica. 3. Aos amici cabia apresentar elementos de fato e de direito que, por qualquer razão, escapassem do conhecimento dos juízes, assegurando a paridade de armas entre as partes, atuando de forma presumidamente imparcial. 4. A experiência norte-americana demonstra que os amici curiae ao longo do tempo perderam sua presumida imparcialidade (SORENSEN, Nancy Bage, The Ethical Implications of Amicus Briefs, 30 St. Mary's L.J. 1225-1226. 1999). 5. A Suprema Corte americana alterou sua Rule 37 com o fito de clarificar quais os aspectos aptos a justificar a atuação da figura, independentemente de seus eventuais interesses: “1. A manifestação de amicus curiae que chame a atenção do Tribunal para uma questão relevante que ainda não tenha sido comunicada pelas partes pode ser de grande ajuda para o Tribunal. A manifestação de amicus curiae que não sirva a este propósito sobrecarrega o Tribunal, e sua juntada não é recomendável. A manifestação de amicus curiae pode ser apresentada apenas por um advogado admitido a praticar perante este Tribunal, conforme previsto na regra 5.” (Rules of The Supreme Court of The United States. Part VII. Rule 37. Brief for an Amicus Curiae) 6. A doutrina do tema reconhece que há uma multiplicidade de interesses a orientar a atuação do colaborador da Corte, o que não macula a ratio essendi da participação. O eventual interesse individual não pode ser o fundamento a justificar seu ingresso; não se confundindo com o interesse tipicamente subjetivado das partes, nem com o interesse institucional, de viés colaborativo e democrático, que constitui o amicus como um representante da sociedade. (SCARPINELLA BUENO, Cássio. Amicus Curiae no Processo Civil brasileiro: um terceiro enigmático. 2012. p. 121-122). 7. O amicus curiae presta sua potencial contribuição com a jurisdição, mas não se submete à sucumbência – nem genérica, nem específica - apta a ensejar o interesse de recorrer da decisão que, apreciando o pedido de ingresso, não vislumbra



aptidão contributiva suficiente para a participação no caso concreto. A manifestação do amicus não pode ser imposta à Corte, como um inimigo da Corte. 8. O ingresso do amicus curiae, a par do enquadramento nos pressupostos legais estabelecidos Código de Processo Civil – notadamente que a causa seja relevante, o tema bastante específico ou tenha sido reconhecida a repercussão geral –, pode eventualmente ser obstado em nome do bom funcionamento da jurisdição, conforme o crivo do relator, mercê não apenas de o destinatário da colaboração do amicus curiae ser a Corte, mas também das balizas impostas pelas normas processuais, dentre as quais a de conduzir o processo com eficiência e celeridade, consoante a análise do binômio necessidade-representatividade. 9. O legislador expressamente restringiu a recorribilidade do amicus curiae às hipóteses de oposição de embargos de declaração e da decisão que julgar o incidente de resolução de demandas repetitivas, conforme explicita o artigo 138 do CPC/15, ponderados os riscos e custos processuais. 10. É que o amicus curiae não se agrega à relação processual, por isso não exsurge para ele uma expectativa de resultado ou mesmo uma lesividade jurídica a ensejar a recorribilidade da denegação de seu ingresso. O status de amicus encerra-se no momento em que se esgota – ou se afere inexistir – sua potencialidade de contribuição ou sugestão (COVEY, Frank. Amicus Curiae: Friend of The Court. 9 DePaul Law Review, nº 30. 1959, p. 30). 11. A irrecorribilidade da decisão do Relator que denega o ingresso de terceiro na condição de amicus curiae em processo subjetivo impede a cognoscibilidade do recurso sub examine, máxime porque a possibilidade de impugnação de decisão negativa em controle subjetivo encontra óbice (i) na própria ratio essendi da participação do colaborador da Corte; e (ii) na vontade democrática exposta na legislação processual que disciplina a matéria. 12. Agravo regimental não conhecido. (RE 602584 AgR-segundo, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 17-10-2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-065 DIVULG 19-03-2020 PUBLIC 20-03-2020) Grifos nossos

Nessa toada, os pedidos finais do *amicus curiae*, quando distintos dos autorais, como “*exigência tão somente da prova de vida durante as renovações periódicas, de 4 em 4 anos*”, não merecem ser conhecidos.

Ante o exposto, o **VOTO** é no sentido de **NEGAR PROVIMENTO** aos recursos.



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Sexta Câmara de Direito Privado



Página 36 de 36

Rio de Janeiro, na data da sessão de julgamento.

Desembargadora **ADRIANA RAMOS DE MELLO**
Relatora

