ESTADO DE SERGIPE
MINISTÉRIO P ÚBLICO
PROMOTORIA DE DEFESA DO CONSUMIDOR
GABINETE DE ACOMPANHAMENTO DA CRISE – COVID-19

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR DESEMBARGADOR-RELATOR DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SERGIPE

URGENTE
COVID-19

Agravo nº 202000711825
Proc. Origem 202011800428

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE, através da Promotoria de Defesa do Consumidor, já identificado, nos autos de **AGRAVO DE INSTRUMENTO**, tombado sob o número referenciado, que move **SMTT – SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE E TRÂNSITO,** igualmente já qualificado, vem perante Vossa Excelência, apresentar **CONTRAMINUTA**, na forma das razões anexas que, para todos os efeitos, ficam fazendo parte integrante da presente Minuta, tudo na forma estrita da lei:

Nestes termos,
Pede deferimento.

Aracaju, 15 de maio de 2020

EUZA MARIA GENTIL MISSANO COSTA
Promotora de Justiça
Promotoria de Defesa do Consumidor

RAZÕES DO AGRAVADO

Egrégio Tribunal,

O Ministério Público do Estado de Sergipe, através da Promotoria de Defesa do Consumidor, com fustes em peças de informações, apresentadas pelos consumidores, usuários do serviço de transporte público coletivo, apontando diversos problemas nos terminais de integração de Aracaju, com formação de aglomerações e existência de ônibus superlotados, ferindo o que determinam os Decretos Estadual e Municipal, ajuizou Ação Civil Pública para regularização do serviço, com concessão de ordem liminar e consequente interposição de Agravo, seguindo refute direto do agravado, na forma das razões que seguem:

DEFESA DO CONSUMIDOR - INTERESSE INDISPONÍVEL
PANDEMIA – EMERGÊNCIA SANITÁRIA
DECRETO MUNICIPAL ALTERADO – LIMINAR IMACULADA
PROTEÇÃO DA POPULAÇÃO – CAUSA DE PEDIR

Vislumbrando a narrativa fática que advirá será facilmente constatada que a presente demanda se encontra atrelada à defesa dos interesses de todos os cidadãos administrados, que residem na cidade de Aracaju e que são usuários ou não dos serviços de transporte público coletivo, necessitando dos serviços de transporte eficiente, respeitando a segurança e continuidade da atividade, afastando qualquer inadequação diante, notadamente do estado de pandemia pelo COVID-19, onde o Estado e o Município de Aracaju editaram decretos de nºs 40.568/20 e 6.111/20, com medidas de enfrentamento e prevenção à epidemia.

Neste diapasão, não podemos deixar de definir que o dano, pelo atendimento inadequado aos consumidores de Aracaju, diante do serviço deficiente de transporte, com ônibus superlotados, com risco

evidenciado de contaminação pelo coronavírus, representando insegurança aos consumidores, constituindo prática abusiva, não garantindo eficiência do serviço, atingindo toda a coletividade, esteja ou não fazendo uso do transporte, devendo ser coibida a lesão coletiva informada na peça proemial do processo, diante da possibilidade de malefícios irreversíveis à população.

O transporte público urbano configura serviço público por inerência ou serviço público essencial, por definição constitucional, seguindo, o legislador infraconstitucional, as diretrizes da Lex Mater, referindo-se expressamente ao transporte como serviço público, "ex vi" do artigo 6º, II da Lei 8.666/93, portanto, a deficiência do serviço de transporte coletivo público em bairros de Aracaju, importa em risco de contaminação ao coronavírus, pelo tempo de exposição no interior dos veículos, com aglomeração considerável, conforme fotos adunadas.

É fácil constatar, com fuste no artigo 175 da Constituição Federal, que se aplica o regime de direito público a todo e qualquer serviço público, sendo o Poder Público responsável por sua prestação adequada, ou seja, embora constitua atividade passível de avaliação econômica, o serviço público se diferencia da atividade econômica em geral por se inserir no campo do Direito Público e identificar-se pelo escopo de realização do interesse coletivo e do bem comum.

Na hipótese dos autos, o Decreto Estadual 40.567/20 determina, de forma clara que "***o transporte coletivo de passageiros, público e privado, urbano e rural, municipal e intermunicipal, em todo território do Estado, sejam realizados sem exceder à capacidade de passageiros sentados***"

O transporte coletivo de passageiros constitui típica atividade que é disciplinada diretamente pelo Município de Aracaju, que define o número de veículos em circulação, informando, inclusive, através do Decreto 6.111/20, que nos horários em que não haja pico de movimentação de passageiros, a frota de ônibus seja reduzida em 30% em dias úteis e no total de 50% em fim de semana, define preço de tarifa, itens de segurança veicular , cabendo ao Poder Público, também, operar, delegar, gerir e fiscalizar, o tráfego e o transporte coletivo, **autuando, punindo e coibindo irregularidade no serviço.**

Após a concessão da ordem liminar, que restabeleceu o cumprimento efeito do disposto no Decreto Municipal 6.111/20, a municipalidade, em medida completamente contrária aos fatos, editou o Decreto 6133/20, determinando a diminuição da frota de veículos coletivos também para os horários de maior concentração da população na cidade de Aracaju, como forma de afastar a incidência da ordem liminar concedida, entretanto, medidas assim, apenas demonstram a ausência maior de compromisso com a população que, diariamente, utiliza os serviços de transporte público, não por opção, mas por necessidade absoluta.

Não é crível que possamos compreender o descompasso da municipalidade com as determinações insertas nos Decretos Estaduais que proíbem aglomerações nos veículos e nos Terminais de Integração da cidade, determinando que em todo o Estado de Sergipe os passageiros deverão ser transportados sentados, evitando maior risco de contaminação pelo COVID-19.

O Ministério Público de Sergipe vem empreendendo fiscalizações constantes em Terminais de Integração da cidade e monitorando a circulação dos veículos, especialmente nos horários determinados como de “pico” e verificado que o fluxo de passageiros tem crescido, especialmente diante de algumas medidas de flexibilização do comércio, onde, por todos os cantos, a medida adotada pela municipalidade não guarda sintonia, pois, provocar a redução da frota de ônibus também para os horários de maior concentração da população, importa em desejar aglomerações e ônibus superlotados.

A imprensa local constantemente tem demonstrado o sofrimento da população em Terminais de Integração e no uso do transporte público, justamente porque esse serviço só perde para os nosocômios em risco para infecção pelo novo coronavírus e é justamente onde estão as pessoas mais vulneráveis, que não possuem opção para outro sistema.

Assim, não entendemos como razoável o fato de o Decreto 6.111/20 ter sido alterado pelo Decreto 6.133/20 e que isso possa modificar as condições apresentadas ao Poder Judiciário, vez que a situação somente foi agravada, pois novos serviços foram colocados à disposição dos cidadãos de Aracaju, considerados como essenciais e, assim, mais trabalhadores passaram a fazer uso do sistema de transporte, com evidente prejuízo pelo risco de contágio.

A situação é tão imprópria, Excelências, que, no Decreto inicial, nº 6.111/20, a municipalidade reconhece a necessidade de se ter a frota regular de veículos circulando na cidade em horários de maior concentração da população em terminais e isso ocorre justamente porque tem ciência, o Município de Aracaju, que existem horários de "pico" e, somente após a concessão da liminar, com determinação de cumprimento efetivo do que fora determinado, o Município altera seu Decreto, **modificando a redação anterior, determinado a redução em 30% em dias úteis, editando o Decreto apenas para alteração do dispositivo.**

A situação fática, entretanto, não foi alterada, mas sim agravada, ou seja, permanecemos com o número cada vez maior de trabalhadores, usuários do sistema de transporte público nos Terminais e o Município de Aracaju, em razão da concessão da liminar pelo Poder Judiciário, que passou aliviar a tensão do povo, que tanto necessita do serviço, modificou a redação do Decreto 6.111/20. através do Decreto 6.133/20, restringindo, ainda mais, a circulação dos veículos e desconhecendo a existência de bolsões de risco em determinados horários. Lamentável!

Conforme documentos adunados aos autos, a população que faz uso do sistema de transporte público na cidade de Aracaju necessidade e não tem opção para deslocamento, portanto, a formação de aglomeração é inevitável para ela, o município de Aracaju não estabeleceu

rodízio de horário para funcionamento dos serviços essenciais, todos iniciam e encerram as suas atividades praticamente no mesmo horário, por isso não há que se negar a existência de "picos" em Terminais, como tentar alegar a Agravante.

São veículos superlotados, transportando passageiros a todo instante e a motivação fática que ensejou o Ministério Público a mover a Ação Coletiva permanece inalterada, ou melhor, agravada e, assim entendemos que não é a modificação de trecho do Decreto Municipal que irá alterar a causa de pedir e o pedido formulado na presente Ação Civil Pública, pelo contrário, aqui se discute a necessidade da população, o direito a um serviço digno e de qualidade.

O Ministério Público, através da Promotoria de Defesa do Consumidor visa, de forma segura, defender a população que necessita do transporte público e utilizou o fuste do Decreto 6.111/20, exatamente porque o Município reconhecia a existência de maior fluxo de passageiros nos Terminais de Integração nos horários de "pico", mas a causa de pedir continua intacta, assim como o pedido ministerial, o aumento de frota nos horários de maior concentração da população nos Terminais é de fundamental importância porque esses locais representam o maior centro de contaminação para COVID-19.

É lamentável perceber que a serventia do Decreto 6.133/20 foi somente para diminuir a circulação da frota de veículos nos horários de "pico" na cidade de Aracaju, justamente diante da concessão da liminar pelo Poder Judiciário, que reconheceu a necessidade de aumento da frota nesses bolsões de aglomerações, agindo exatamente em linha contrária ao determinado pelo Decreto Estadual para que não haja aglomerações nos Terminais e que as pessoas sejam transportadas sentadas nos veículos.

Excelências, o número de contaminados na cidade de Aracaju somente cresce nesse momento, assim como os registros de óbitos pela doença, não podemos permitir que uma decisão administrativa completamente alheia à realidade da população possa modificar o conteúdo da imaculada decisão monocrática, até porque, a fiscalização e controle do sistema compete a Agravante e, mesmo na pior hipótese, após modificação do

Decreto 6.111/20 pela municipalidade, pode regular o serviço, mantendo um número maior de veículos nos horários de "pico", evitando aglomerações nos ônibus e nos Terminais

Assim, mesmo em sendo concebida a hipótese remota de aceitação da redução predita, a SMTT – Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito de Aracaju, deverá organizar o funcionamento do serviço no sentido de aumentar o número de veículo à disposição dos usuários, não permitindo desorganização do sistema, remanejando a frota circulante nos horários de maior concentração da população, justamente porque deverá cumprir o Decreto Estadual 40.567/20, já que não há manifestação municipal contrária, não permitindo aglomerações nos Terminais de Integração de Aracaju ou mesmo o transporte de passageiros em pé nos veículos e, para efetivo cumprimento das asserções informadas, deverá a Agravante promover o remanejamento necessário da frota.

DA MATÉRIA FÁTICA – POPULAÇÃO EM RISCO
INQUÉRITO CIVIL – ASSERTIVAS APRESENTADAS - ESCORÇO

O Ministério Público de Sergipe, através da Promotoria de Defesa do Consumidor, diante do estado de emergência sanitária do Município de Aracaju, com risco de contágio do coronavírus, considerando a edição dos Decretos Estadual, nº 40.567/20 e Municipal, nº 6.111/20, que estabelece normas de enfrentamento e prevenção à epidemia causada pelo COVID-19, disciplinando o uso do transporte público coletivo, para que houvesse higienização, redução de frota e controle de acesso aos passageiros, formalizou RECOMENDAÇÃO ao SETRANSP para que, no prazo de 48 horas, formalizasse entrega, com orientação a todas as empresas de transporte na cidade de Aracaju.

O Decreto Estadual, nº 40.567/20 estabelece, como medida temporária de prevenção ao contágio e enfrentamento da emergência em saúde pública de importância internacional, em razão do COVID-19, em que o transporte coletivo de passageiros, seja público ou privado, deverá ser realizado sem exceder à capacidade de passageiros sentados.

O Decreto Municipal, nº 6.111/20, à época, estabelecia que as empresas de transporte coletivo deveriam reforçar as medias de higienização no interior de seus veículos, bem como reduzir a circulação de sua frota em "I – 30% **fora dos horários de pico, em dias úteis**"

O Ministério Público de Sergipe, mesmo após formalização da Recomendação em 23/03/2020 ao SETRANSP, à SMTT – Superintendência de Transporte e Trânsito de Aracaju e ao Grupo Progresso, meso assim, vem promovendo fiscalizações em pontos de maior concentração de pessoas, visando coibir formação de aglomeração, como forma de conter o avanço do COVID-19 no nosso Estado, já que Aracaju hoje é uma das cidades do nordeste com maior crescimento de infectados e com menor índice de isolamento social, sem contar com a movimentação de pessoas atendidas com síndromes gripais e leve desconforto respiratórios que não estão sendo computados como suspeitos, diante da não realização do exame para detecção do COVID-19 em larga escala.

Em fiscalizações realizadas pelo Ministério Público de Sergipe, através do Serviço do Gabinete de Segurança Institucional, em Terminais de Integração de Aracaju foram constatadas grandes movimentações, com aglomeração em plataformas de embarque, como também, às escâncaras, ônibus lotado, com pessoas no corretor, aglomeradas e sem qualquer controle de acesso aos veículos coletivos.

Foi adunado registro fotográfico, onde claramente verificamos a gravidade da situação apresentada, onde as pessoas, normalmente trabalhadores, são transportados de forma inadequada, correndo riscos graves, não só de acidentes, como de contaminação pelo novo coronavírus.

Assim, conforme fustigado, além dos riscos de segurança para transporte de passageiros em pé, sem controle, a propagação do coronavírus é intensa em superfícies, podendo sobreviver por muita mais tempo que os demais vírus e as pessoas, dentro de um coletivo lotado, precisam se segurar nos anteparos de proteção, com risco evidenciado de contágio, sendo importante informar que pessoas assintomáticas podem

transmitir a doença e não temos dúvidas de que essas pessoas podem circular livremente os veículos de transporte público.

O grande problema da disseminação em massa do COVID-19 é que o sistema de saúde, com a transmissão e adoecimento coletivo não possui condições de tratar pacientes com síndrome respiratória grave, com risco de colapso tanto na saúde pública como na privada, daí a grande importância das medias de distanciamento social que, infelizmente, não estamos observando no transporte público coletivo.

Assim, o direito dos cidadãos resta violado frontalmente; a uma, porque não possui controle sobre a normalização ou mesmo aumento da frota em horários de "pico"; a duas, porque, a sua segurança se encontra ameaçada, sendo transportado em veículos superlotados, vez que não há controle pela municipalidade, em fiscalização da SMTT de Aracaju, colocando em risco a saúde das pessoas, com evidente perigo de contágio do COVID-19.

Conforme lição do professor José Cretella Júnior, "Por isso é que se concede à Administração Pública a faculdade de impor sanções administrativas por faltas e contravenções praticadas pelos seus administrados, a juízo da própria autoridade pública, desde que a lei não proíba, **na sua função disciplinar de zelar pelo cumprimento das normas regulamentares de seus serviços públicos ou de utilidade pública"**(Tratado de Direito Administrativo, vol V)

A alteração do Decreto municipal, estabelecendo a redução, após a concessão da liminar, em 30% da frota também em horários de pico, em nada modifica a pretensão autoral, vez que, diante das provas evidenciadas, não há condições de diminuição do serviço com aumento da demanda, o que vai provocar ausência de qualidade e segurança, violando as regras do artigo 22 do Código Consumerista que determina a garantia, pelos órgãos públicos ou por suas empresas concessionárias ou permissionárias, o fornecimento de serviços adequados, eficientes e seguros.

Ora, Excelências, os serviços essenciais, pela regra consumerista devem ser contínuos, sem interrupção, sem perda da qualidade e, justamente em época de pandemia, quando não existe na cidade *lockdown,* município reduz a fota de veículos coletivos, aumento o risco de contaminação pela população.

A SMTT de Aracaju deverá, em considerando a hipótese de alteração do Decreto municipal retromencionado, promover, com via alternativa, o remanejamento da frota circulante de veículos coletivos, atendendo o maior fluxo de passageiros nos horários de "pico", com escalas específicas, de forma a cumprir as regras estabelecidas no Decreto Estadual 40.567/20, que proíbe no Estado de Sergipe formação de aglomeração, notadamente nos Terminais de Integração da Cidade e o transporte de passageiros em pé nos veículos coletivos.

SERVIÇO DE RELEVÂNCIA PÚBLICA – TRANSPORTE
SUPERLOTAÇÃO – RISCO DE CONTAMINAÇÃO COVID-19
RESPONSABILIDADE DA AGRAVANTE

Para realizar transporte público coletivo de passageiro, o particular deve obter previamente a autorização da autoridade administrativa competente, seja através de concessão ou mesmo na modalidade autorização a título precário e o Poder Judiciário poderá, diante das normas imperativas e intervencionistas de defesa do consumidor, proteger o cidadão vulnerável e o caráter indisponível, de ordem pública e fim social das normas do Código de Defesa do Consumidor.

Na lição da professora Cláudia Lima Marques, "O fato de um dos sujeitos da relação contratual ter recebido direitos fundamentais, quando ocupa o papel de consumidor, influencia diretamente a interpretação da relação contratual em que este sujeito está. O contrato de consumo passa a ser um ponto de encontro de direitos individuais, sendo que o direito dos consumidores *stricto sensu,* em especial as pessoas físicas, são direitos da mais alta hierarquia constitucional, direitos fundamentais, protegidos pela cláusula pétrea"(Contratos no Código de Defesa do Consumidor) (Destaque nosso).

Neste diapasão, a nova teoria contratual é impregnada pelo princípio da boa-fé, gerando novos riscos profissionais aos fornecedores, que não poderão ser transferidos aos consumidores, sob pena de abusividade, sendo perfeitamente possível, assim, o controle judicial, proibindo eventos danosos nos contratos de massa, como na hipótese tratada, onde o consumidor, necessitando do serviço de transporte público, submetendo-se à situação constrangedora de ser transportado em veículo lotado, sem observância das regras mínimas de segurança, estabelecidas nos Decretos Estadual e Municipal, não atendendo às legítimas expectativas.

Importante e pertinente o escólio de Paulo de Tarso Vieira Sanverino(Saraiva 2002):

> "Na relação obrigacional a boa-fé exerce múltiplas funções, desde a fase anterior à formação do vínculo, passando pela sua execução, até a fase posterior ao adimplemento a obrigação: interpretação das regras pactuadas(função interpretativa), criação de novas normas de conduta(função integrativa) e limitação dos direitos subjetivos(função de controle contra os abusos de direito)(...) A função integrativa da boa-fé permite a identificação concreta, em face das peculiaridades próprias de cada relação obrigacional, de novos deveres primários de prestação, surgem os deveres secundários ou acidentais da prestação e, até mesmo, deveres laterais ou acessórios de conduta. Enquanto os deveres secundários vinculam-se ao correto cumprimento dos deveres principais(v.g dever de conservação da coisa ate a tradição), os deveres acessórios ligam-se diretamente ao correto processamento da relação obrigacional(v.g deveres de cooperação, de informação, de sigilo, de cuidado)(...) Na sua função de controle, limita o exercício de direitos subjetivos, estabelecendo para o credor, ao exercer o seu direito, o dever de ater-se aos limites traçados pela boa-fé, sob pena de uma atuação

> antijurídica. Evita-se, assim, o abuso do direito em todas as fases da relação jurídica obrigacional, orientando a sua exigibilidade(pretensão) ou o seu exercício coativo(ação)...”

O contrato de transporte de passageiros é um contrato de prestação de serviços, com obrigação de resultado, constituindo uma atividade remunerada de consumo e nunca “transporte desinteressado”, mesmo nos casos de gratuidade, sendo importante afirmar que a prestação contratual e o regime, especialmente o conteúdo contratual imposto pelo fornecedor, envolvem diretamente direitos fundamentais dos indivíduos, tais como a liberdade e o direito à vida e integridade, não sendo crível que os moradores de Aracaju permaneçam em situação de risco iminente, sendo transportados em veículos superlotados com riscos evidenciados de contágio do COVID-19, representando riscos à incolumidade física dos cidadãos administrados.

A força normativa do Direitos Constitucional no Direito Privado não pode ser mais negada. Queira-se ou não, mas a Constituição Federal interessou-se pela contratação que envolve os consumidores, inclusive assegurando a sua proteção, apesar da livre iniciativa de mercado, artigo 170, V da CF/88.

A nova visão do direito, notadamente após o realinhamento do Código Civil brasileiro, não podemos mais aceitar o contrato como um espaço livre e exclusivo da vontade criadora dos indivíduos, pois a função social, como instrumento basilar para a realização dos legítimos interesses dos contratantes, exige regramento rigoroso, representando as normas cogentes do Código de Defesa do Consumidor, o modelo que limita a autonomia da vontade, com o fim de assegurar que o contrato cumpra a sua função social.

O Ministério Público de Sergipe não demonstra somente a sua preocupação com justiça e equidade, mas cuida, principalmente, de valores resguardados e tutelados pelo Poder Público e que dizem respeito à vida em sociedade e à própria forma de organização do sistema, em especial em período de pandemia, onde a vida das pessoas estão sendo colocadas em situação de vulnerabilidade, devendo ser adotadas medidas severas, de caráter

preventivo enquanto ainda temos tempo para tentar reduzir os impactos causados pelo coronavírus.

A premência do momento, diante de projeções alarmantes que temos, não só para o Brasil, mas também para Sergipe, em especial Aracaju, que foi classificada por empresa de geolocalização como uma das capitais que menos observa o distanciamento social, tudo que não precisamos agora é aumentarmos o risco de contágio nos ônibus, com superlotação, sem nenhum controle de acesso aos veículos e aglomerações internas.

Assim, apresentadas as asserções alinhadas, a situação é de constrangimento para a população de Aracaju, com redução da frota de veículos em 30% também nos horários de "pico", diante da alteração do Decreto 6.111/20, devendo ser mantida a ordem judicial, para garantir um serviço de transporte público de qualidade, com dignidade para a população administrada, notadamente no período de pandemia pelo COVID-19, assegurando a fiscalização do sistema pela Agravante, para retorno regular da frota de veículos ou, na hipótese remota, diante da alteração do Decreto predito, sejam remanejados veículos em número compatível com a demanda de usuários nos horários de maior concentração da população nos Terminais de Integração da cidade de Aracaju, com apresentação das escalas necessárias para controle, por empresa concessionária, não permitindo aglomerações e passageiros sendo transportados em pé nos veículos, pelo que, requer o autor seja negado provimento ao presente Agravo, mantendo-se a ordem liminar, com as considerações analisadas na presente contraminuta, invocando, de logo, o douto e sábio entendimento de Vossas Excelências, que sempre foi e será do mais puro direito e da mais lídima justiça, tudo na forma estrita da lei.

E.R.M

Aracaju, 15 de maio de 2020

EUZA MARIA GENTIL MISSANO COSTA
Promotora de Justiça
Promotoria de Defesa do Consumidor

ESTADO DE SERGIPE
MINISTÉRIO P ÚBLICO
PROMOTORIA DE DEFESA DO CONSUMIDOR
GABINETE DE ACOMPANHAMENTO DA CRISE – COVID-19