Procon MG
Ministério Público de Minas Gerais

Processo Administrativo – Procon n.º MPMG-0024.19.015037-5
Representados: Consórcio Dom Pedro II e Viação Euclásio Ltda

DECISÃO ADMINISTRATIVA

O presente processo administrativo foi instaurado em desfavor de Consórcio Dom Pedro II e Viação Euclásio Ltda, em virtude da violação às normas de proteção e defesa do consumidor em razão da infração ao disposto no artigo art. 12, inciso IX, alíneas "a" e "b", do Decreto nº 2.181/97, bem como do regramento disposto nas Leis Municipais 8.224/2001 e 10.526/2012 e Decreto Municipal nº 14.997/12, consistente em ofertar os serviços de transporte público através da linha de ônibus 4034 (Novo Dom Bosco/Savassi Via Padre Eustáquio), sem a presença de agente de bordo nos horários determinados pela lei, conforme demonstrado no auto de fiscalização 44.19-fls.03/06.

Notificados, os representados apresentaram defesa às fls. 10/50.

Encaminhada Minuta do Termo de Ajustamento de Conduta aos fornecedores, os mesmos manifestaram desinteresse em firmar acordo, motivo pelo qual não foi designada audiência de conciliação (fls.72/73).

O feito foi suspenso pelo prazo de 120 dias (fls.77 e 79).

Notificado, os fornecedores apresentaram memoriais às fls.95/109, ocasião em que foi solicitado a designação de audiência de conciliação.

Os Fornecedores, então, foi notificado a apresentar provas a fim de ser designada audiência, bem como foi-lhe enviado Termo de Ajustamento de Conduta e Termo de Transação Administrativa para conhecimento e manifestação de interesse em firmá-los.

Ato contínuo, os fornecedores apresentaram nova manifestação às fls.124/131 informando não ter provas a produzir no feito, bem como o desinteresse em firmar acordo com o Ministério Público.

Após, vieram os autos para decisão.

É o necessário relatório.

Decido.

O procedimento revela-se regular, não se detectando qualquer vício que possa maculá-lo, estando apto a receber decisão meritória sobre a infração apontada nos autos do presente processo administrativo.

Quanto à questão fática, não restam dúvidas de que a prática da conduta atribuída ao fornecedor está comprovada, inexistindo controvérsia neste aspecto.

Sobre a juridicidade da conduta, verifica-se que os fornecedores questionam a constitucionalidade da legislação que embasa as obrigações ora violadas e que deram origem ao presente processo administrativo, sustentando que a referia lei municipal deve receber uma interpretação adequada que consiga concretizar o sentido do enunciado normativo dentro das condições reais dominantes na situação descrita nos autos, afastando, por consequência a incidência dos demais dispositivos incompatíveis e ultrapassados, em especial o artigo 3º, §1º da referia legislação.

Todavia, o Ministério Público, mesmo atuando como autoridade administrativa do Procon, tem o compromisso constitucional com a defesa da ordem jurídica, nos termos do artigo 127, *caput,* da Constituição da República[1].

[1] "Art. 127. 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".

Outrossim, mesmo que não considerada tal vertente institucional de atuação do Ministério Público, é sabido que as leis, uma vez promulgadas e sancionadas, gozam de presunção relativa de constitucionalidade, a reforçar a ideia de separação de poderes (funções estatais), o que importa dizer que aqueles órgãos que não detêm a legitimação advinda do voto popular devem sempre se pautar com cautela ao afastar a incidência de um ato normativo devidamente submetido ao crivo do devido processo legislativo.

Como ensina Luís Roberto Barroso[2]:

> *"a presunção de constitucionalidade das leis encerra, naturalmente, uma presunção **iuris tantum**, que pode ser infirmada pela declaração em sentido contrário do órgão jurisdicional competente (...). Em sua dimensão prática, o princípio se traduz em duas regras de observância necessária pelo intérprete e aplicador do direito:*
> *(a) não sendo evidente a inconstitucionalidade, havendo dúvida ou a possibilidade de razoavelmente se considerar a norma como válida, deve o órgão competente abster-se da declaração de inconstitucionalidade;*
> *(b) havendo alguma interpretação possível que permita afirmar-se a compatibilidade da norma com a Constituição, em meio a outras que carreavam para ela um juízo de invalidade, deve o intérprete optar pela interpretação legitimadora, mantendo o preceito em vigor".*

Assim sendo, não se vislumbrando a demonstração nos autos de incompatibilidade material da legislação estadual com a Constituição da República, ou seja, prova que afaste sua presunção de constitucionalidade, o Ministério Público, ora atuando como autoridade administrativa do Procon Estadual, não se vê impelido a afastar a incidência da norma com base em juízo meramente de razoabilidade, havendo que reconhecer sua violação como prática infrativa aos direitos consumeristas.

De qualquer forma, cabe consignar que a Autoridade Administrativa do Procon-MG não vislumbra a inconstitucionalidade invocada pela defesa do fornecedor.

---

[2] BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 164/165.

Ressalte-se, ainda, que o ajuizamento de Ação Civil Coletiva visando a punição de conduta do fornecedor em âmbito Cível, no âmbito consumerista, não acarreta a perda do objeto do Processo Administrativo. Isso porque, no âmbito consumerista, os fornecedores se sujeitam à tripla responsabilização – em âmbito cível, criminal e administrativo, os quais não se confundem.

A independência das instâncias é contemplada pelo caput do artigo 56 do Código de Defesa do Consumidor, o qual estabelece que as sanções administrativas independem de eventual punição no âmbito cível e/ou penal. Assim, a Ação Civil Coletiva proposta não implica a perda do objeto deste Processo Administrativo.

Assim sendo, mostra-se caracterizada a prática infrativa uma vez que se constatou que os representados efetivamente prestaram os serviços de transporte público através da linha de ônibus 4034 (Novo Dom Bosco/Savassi Via Padre Eustáquio) sem a presença de agente de bordo nos horários determinados pela Lei Municipal nº 8.224/2001, alterada pela Lei nº 10.526/2012.

Os Fornecedores, em defesa, não negam os fatos (fls.10/50), apenas alegando, em tese, que em razão das dificuldades financeiras que as delegatárias do serviço público de transporte coletivo vêm atravessando no país, em especial na Capital Mineira, foi necessário a adoção de medidas de austeridade, com maior contenção e racionalização de gastos para a continuidade da prestação do serviço ao cidadão de maneira adequada e economicamente equilibrada, o que redundou na dificuldade das concessionárias da Capital em designar agentes de bordo (cobradores) nos ônibus de todas as linhas em todos os horários no município.

Asseverou, ainda, que a evolução dos meios de pagamento das tarifas no serviço público de transporte coletivo, por meio da implementação da tecnologia da bilhetagem eletrônica, em substituição ao antigo "cobrador", traz mais segurança e conforto ao usuário, sendo uma realidade já adotada por diversas cidades brasileiras.

Outrossim, em que pese a bilhetagem eletrônica ter sido implementada no sistema de transporte coletivo da Capital por meio da Lei Municipal nº 8.224/2001, esta cuidou também de regulamentar as hipóteses de manutenção do "agente de bordo" em alguns tipos de sistema de transporte". Senão vejamos:

Art.3º: A função do cobrador será substituída pela função de agente de bordo, e será mantida a função de despachante. (Redação dada pela Lei nº 9678/2008).

§ 1º - Cada veículo destinado aos serviços de transporte público coletivo e convencional de passageiros por ônibus do Município de Belo Horizonte **será operado por um motorista e um agente de bordo, à exceção** dos veículos das linhas troncais do sistema de Bus Rapid Transit - BRT, dos veículos em operação em horário noturno e nos domingos e feriados, e dos veículos dos serviços especiais caracterizados como executivos, turísticos ou miniônibus. (Redação dada pela Lei nº 10526/2012).

Percebe-se pelo que dispõe a referida lei que esta somente dispensou a presença do agente de bordo no sistema BUSBRT, em domingos e feriados, horário noturno, assim considerado a partir das 20h30m até 5h59m (definido pela Comissão Paritária e registrada em ata) bem como nos veículos especiais caracterizados como executivos, turísticos ou miniônibus.

Nesse sentido é importante observar que realizada fiscalização na linha de ônibus 4034, foi constatado a ausência do agente de bordo, podendo-se concluir que os fornecedores não estão cumprindo o que determina a Lei municipal nº 8.224/2001 (auto de fiscalização nº 44.19).

Cabe, por pertinente, ainda que de forma reiterada, esclarecer que os autos de fiscalização são documentos públicos que gozam de presunção *iuris tantum* de veracidade. Nesses termos, a jurisprudência do Tribunal das Alterosas:

> *"EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL - AUTO DE INFRAÇÃO - MULTA POR DESCUMPRIMENTO À LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. DESPROPORCIONALIDADE DA MULTA APLICADA. VÍCIOS FORMAIS. NEGATIVA DO ATO INFRACIONAL. PRESUNÇÃO ""JURIS TANTUM"" DE VERACIDADE.* ***Meras alegações sem comprovação não são suficientes para invalidação do auto de infração que é documento público e goza de presunção ""juris tantum"" de veracidade quanto ao que ocorreu na presença do agente administrativo que o lavrou****. Não gera nulidade de sentença a alegação da existência de vícios formais que não causaram prejuízo à defesa do autuado. O arbitramento da multa infracional dentro dos limites legais é ato discricionário administrativo, não cabendo ao Judiciário, salvo se desproporcional e desarrazoável, reduzi-la ou excluí-la, sob pena de ofensa à lei e ingerência na esfera do Poder Executivo".* (TJMG – 7ª Câmara Cível – Apelação n° 1.0024.03.937901-1/001(1) Relator: Des. BELIZÁRIO DE LACERDA – j. 29.06.2004 – publ. 01.10.2004) (grifo acrescido)

Assim sendo, caberia ao fornecedor comprovar a observância de seu dever legal, já que o documento fiscal goza de presunção de veracidade. Não bastasse a jurisprudência, veja-se a doutrina de Humberto Theodoro Júnior:

> *"Quando, todavia, o réu se defende através de defesa indireta, invocando fato capaz de alterar ou eliminar as consequências jurídicas daquele outro fato invocado pelo autor, a regra inverte-se. É que,* ***ao se basear em fato modificativo, extintivo ou impeditivo do direito do autor, o réu implicitamente admitiu como verídico o fato básico da petição inicial****, ou seja, aquele que causou o aparecimento do direito que, posteriormente, veio a sofrer as consequências do evento a que alude a contestação.*
> ***O fato constitutivo do direito do autor tornou-se, destarte, incontroverso, dispensando, por isso mesmo, a respectiva prova (art. 334, III).***
> ***A controvérsia deslocou-se para o fato trazido pela resposta do réu. A este, pois, tocará o ônus de prová-lo****".* (Curso de Direito Processual Civil. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 374).

Ressalte-se, ainda, que as empresas de transporte coletivo são concessionárias públicas e não podem, sob o argumento de diminuição de custos de passagens, prestar um serviço em desacordo às normas estabelecidas e, colocando em risco a saúde e segurança dos consumidores.

Assim, não prevalece a tese da defesa de que as mudanças ocorridas e a retirada do "agente de bordo" se deu para continuidade da prestação do serviço público à população, tendo em vista a grave crise econômica que atingiu o setor de transporte público.

Nesse sentido, a concessionária é responsável pela análise de viabilidade financeira do negócio, e diante de variáveis previsíveis ou não dentro do custo da tarifa do transporte deve proporcionar a prestação do serviço. Porém, não pode se valer dessas hipóteses para a transferência do risco da atividade ao consumidor, gerando prejuízos a coletividade sob o argumento de uma política de austeridade.

Para piorar a situação, a fornecedora argumenta ainda que há uma evolução dos meios de pagamento para o serviço de transporte público, sendo que haveria uma natural mudança da função do antigo "cobrador", e isso traria uma eficiência ao serviço gerando mais segurança e conforto e agilidade no embarque.

Outrossim, o que se verifica, na prática, é que a ausência do agente de bordo gera transtorno aos usuários do serviço. De maneira contrária ao alegado, pode-se dizer que o tempo para o embarque ficou maior, uma vez que o motorista acumulando a função de "cobrador" deverá, antes de dar a partida no veículo, receber e dar o troco para todos aqueles que não possuem o cartão de ônibus.

Além disso, as situações em que envolvem o embarque de pessoas portadoras de necessidades especiais, que anteriormente era feita pelo agente de bordo, passou a ser desempenhada, também, pelo condutor do veículo, situação que dificulta o devido auxílio na medida necessária, além de aumentar o tempo de embarque do passageiro.

Nesse panorama de acúmulo de funções, pode-se afirmar que ocorre uma sobrecarga no motorista, gerando uma perda de eficiência do serviço, bem como uma dificuldade de observância dos parâmetros de segurança devidos.

Nesse sentido, é direito básico do consumidor a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral e, por conseguinte, ao usufruir do transporte público municipal é injustificável e inadmissível que o consumidor veja a sua segurança em risco em razão de viagens com veículos sem a presença do "agente de bordo", nos dias e horários pré determinados pela lei.

Além disso, a eficácia do serviço público prestado é devida pela empresa concessionária, sob pena de responsabilidade civil, na forma do artigo 22 do Código de Defesa do Consumidor:

> "**Art. 22**: Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos. **Parágrafo único**. Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste Código".

Urge repisar, ainda, nesse contexto, que é direito básico do consumidor a proteção contra práticas abusivas (Lei federal nº 8078/90, art.6º, IV). Sendo assim, o Código proíbe determinadas condutas praticadas pelos fornecedores. As práticas abusivas caracterizam-se pela inobservância ou violação do dever genérico, de boa

conduta, imposto pelos princípios gerais que orientam a relação de consumo, especialmente o da boa-fé e o da harmonia (Lei federal nº 8078/90, art. 4º, caput e III).

Sendo assim, inadmissível a tese apresentada pela defesa de que o acúmulo de atividades de motorista e cobrador não gera riscos ao próprio motorista e passageiros, pois este recebe treinamento, é realizada com o veículo parado e, com o sistema de bilhetagem eletrônica, poucas são as passagens pagas em dinheiro. Tais argumentos, entretanto, devem ser refutados, vez que a função dos trabalhadores contratados como motoristas é dirigir veículos e não se pode confundir a cobrança e entrega de bilhetes aos passageiros (atividades inerentes à função de motorista) com a cobrança do próprio valor da passagem.

Dessa forma, é inegável que a linha de ônibus 4034 descumpre o estabelecido na Lei Municipal nº 8.224/2001, além de colocar em risco a segurança dos usuários consumidores da forma como vêm sendo operada.

É importante observar que a persecução da responsabilidade administrativa se dará em face de todos os responsáveis pela linha 4034: Consórcio Dom Pedro II e Viação Euclásio, diante da responsabilidade solidária dos fornecedores pelo vício dos produtos e serviços (art. 18 e 20 do Código de Defesa do Consumidor).

Diante do exposto, estabelecido de modo incontroverso que os fornecedores praticaram a conduta descrita no feito, e não havendo como deixar de concluir que é ofensiva à tutela do consumidor e, portanto, abusiva, reconheço, via de consequência, que os infratores CONSÓRCIO DOM PEDRO II e VIAÇÃO EUCLÁSIO **perpetraram a prática infrativa consubstanciada no** art. 12, inciso. IX, alíneas "a" e "b", do Decreto 2181/97, além de descumprir as Leis Municipais nº 8.224/2001 e 10.526/2012 e Decreto nº 14.997/2012.

Dessa maneira, **julgo procedente o presente processo administrativo para reconhecer a prática de conduta abusiva pelos infratores**, nos termos apontados na portaria inaugural do presente procedimento.

Levando em consideração a natureza da infração, o alcance à massa de consumidores em geral e a potencialidade do dano, **aplico à autuada a pena de multa**, conforme artigo 56, inciso I, da Lei n.º 8.078/90 - CDC.

Atento aos dizeres do artigo 57 do CDC e artigos 24 e segs. do Decreto n.º 2.181/97 c/c Resolução PGJ n.º 14/2019, passo à graduação da penalidade administrativa:

a) A conduta praticada pela empresa figura no grupo III (itens 1 e 5) do art. 21 da Resolução PGJ n.º 14/2019;

b) Com o intuito de se comensurar a condição econômica da reclamada, dever-se-ia considerar a receita mensal média da autuada do exercício anterior à data da autuação (agosto de 2019), ou seja, exercício de 2018. Ressalte-se que devidamente notificados, os fornecedores não juntaram aos autos o demonstrativo financeiro de cada uma das empresas infratoras, juntando, tão somente, um documento informal às fls.62, o qual não atende o previsto em lei. Dessa forma, levando em consideração o porte das empresas, bem como a prestação de serviços a número grande de consumidores, arbitro o faturamento no valor de **R$50.000.000,00 (cinquenta milhões)** para fins de cálculo da multa.

c) Conforme consta dos autos, não se pode apurar se os reclamados, com sua conduta, auferiram vantagem econômica em prejuízo dos consumidores;

d) Ao final, fixo o valor da MULTA ADMINISTRATIVA a ser imposta pela prática dos atos consumeristas ilícitos objeto deste Processo Administrativo em **R$130.000,00 (cento e trinta mil reais),** correspondente à multa base da planilha de cálculo que faço juntar a esta decisão.

No presente caso incide as agravantes dispostas no artigo 26, do Decreto nº 2.181/97, inciso II, pois ocasionou dano de caráter repetitivo, já que mais consumidores foram lesados, de forma contínua, bem como o inciso V, pois a infração consumerista envolveu serviço público essencial de transporte público.

Pela incidência das agravantes, aumento o valor da pena base em 1/2, na forma do artigo 20, §1º e 29 da Resolução PGJ n.º 14/2019, elevando a multa ao **valor de R$195.000,00 (cento e noventa e cinco mil reais).**

Em razão da existência de apenas uma atenuante, a da primariedade dos infratores, reduzo a pena de 1/6 (um sexto) (atenuante do art. 25, inciso II, do Decreto nº 2181/97), passando o valor definitivo a ser de **R$162.500,00 (cento e sessenta e dois mil e quinhentos reais).**

ISTO POSTO, determino:

a) A notificação das empresas ***CONSÓRCIO DOM PEDRO II e VIAÇÃO EUCLÁSIO,*** para que suspendam imediatamente, nos termos dessa decisão, do artigo 56, inciso VI, da Lei 8.078/90 e do artigo 18, inciso VI, do Decreto 2.181/97, a prática infrativa, consistente em operar a linha de ônibus 4034 sem a presença do agente de bordo, nos termos definido na Lei Municipal nº 8.224/2001.

b) A notificação das referidas empresas, na forma legal, para recolher, à conta do Fundo Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor o percentual de 90% (noventa por cento) da multa fixada acima, isto é, o montante de **R$146.250,00 – cento e quarenta e seis mil, duzentos e cinquenta reais,** por meio de boleto, nos termos do parágrafo único, do artigo 37 da Resolução PGJ nº 14/19, desde que o façam nos **dez dias úteis** contados da intimação, ainda que o prazo de vencimento do boleto seja maior;

c) Ou apresente recurso, **no prazo de dez dias**, a contar da data de sua intimação, nos termos dos arts.46, §2º e 49, ambos do Decreto nº 2181/97;

d) A notificação das referidas empresas, com a emissão de boleto atualizado, a recolher o valor integral da multa **no importe de R$162.500,00 (cento e sessenta e dois mil e quinhentos reais), no prazo de 30 (trinta) dias úteis**, contados a partir da data de recebimento da nova notificação, nas hipóteses de ausência de recurso ou seu desprovimento ou não ocorrido o pagamento da multa com o desconto de dez por cento, nos prazos acima determinados;

e) Na ausência de recurso, ou após o seu não-provimento, caso o valor da multa não tenha sido pago nos prazos acima estabelecidos, determino a inscrição do débito em dívida ativa, pelo PROCON Estadual, para posterior cobrança, com juros, correção monetária e os demais acréscimos legais, na forma do caput do artigo 55 do Decreto n.º 2.181/97;

f) Após o trânsito em julgado desta decisão, proceda à inscrição do nome do infrator no cadastro de Fornecedores do Procon Estadual, nos termos do *caput* do artigo 44 da Lei 8078/90 e inciso II do artigo 58 do Decreto n.º 2.181/97.

PROCON MG

Ministério Público de Minas Gerais

Publique-se extrato dessa decisão no Diário Oficial Eletrônico do Ministério Público "DOMP/MG, e disponibilize o seu inteiro teor no site do PROCON – MG.

Belo Horizonte, 16 de fevereiro de 2022

Fernando Ferreira Abreu
Promotor de Justiça

PROCON MG
Ministério Público de Minas Gerais

PLANILHA DE CÁLCULO DE MULTA

ATENÇÃO: INSERIR INFORMAÇÕES NOS CAMPOS DESTACADOS PELA COR CINZA

Fevereiro de 2022			
Infrator	Consórcio Dom Pedro II e Viação Euclásio Ltda		
Processo			
Motivo			
1 - RECEITA BRUTA			**R$ 50.000.000,00**
Porte =>	Grande Porte	12	R$ 4.166.666,67
2 - PORTE DA EMPRESA (PE)			
a	Micro Empresa	220	R$ 0,00
b	Pequena Empresa	440	R$ 0,00
c	Médio Porte	1000	R$ 0,00
d	Grande Porte	5000	R$ 5.000,00
3 - NATUREZA DA INFRAÇÃO			
a	Grupo I	1	**3**
b	Grupo II	2	
c	Grupo III	3	
d	Grupo IV	4	
4 - VANTAGEM			
a	Vantagem não apurada ou não auferida	1	**1**
b	Vantagem apurada	2	
Multa Base = PE + (REC BRUTA / 12 x 0,01) x (NAT) x (VAN)			**R$ 130.000,00**
Multa Mínima = Multa base reduzida em 50%			**R$ 65.000,00**
Multa Máxima = Multa base aumentada em 50%			**R$ 195.000,00**
Valor da UFIR em 31/10/2000			1,0641
Taxa de juros SELIC acumulada de 01/11/2000 a 31/01/2022			238,71%
Valor da UFIR com juros até 31/01/2022			3,6042
Multa mínima correspondente a 200 UFIRs			**R$ 720,84**
Multa máxima correspondente a 3.000.000 UFIRs			**R$ 10.812.597,83**