



EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR(A) JUIZ(A) DE DIREITO DA
VARA DA FAZENDA PÚBLICA DO FORO CENTRAL DA COMARCA
DE CURITIBA- PR

A **DEFENSORIA PÚBLICA DO PARANÁ**, neste ato apresentada pelo Defensor Público que esta subscreve, com endereço profissional na Capital à Rua Benjamin Lins, 779 - Batel, onde recebem intimações em geral, com fundamento no art. 5º, II, da Lei 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), art. 4º, VII, da Lei Complementar Federal 80/94 (Lei Orgânica da Defensoria Pública) e artigos 186 e 927 e seguintes do Código Civil, bem como demais dispositivos legais aplicáveis à espécie, **propor a presente:**

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Em face da **URBS - URBANIZAÇÃO DE CURITIBA S.A.**, sociedade de economia mista integrante da Administração Pública Indireta do Município de Curitiba, inscrita no CNPJ sob o nº. 75.076.836/0001-79, domiciliada à Avenida Presidente Affonso Camargo, nº. 330, Jardim Botânico, Curitiba - PR, CEP: 80060-090; e do **MUNICÍPIO DE CURITIBA**, pessoa jurídica de direito público interno, Cnpj: 76.417.005/0001-86, com sede nesta Capital, no Palácio 29 de março, à Rua Cândido de Abreu, nº 817, representada pelo **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CURITIBA, Sr. Rafael Greca de Macedo**, e, em juízo, pela **Procuradoria-Geral do Município**, a





quem incumbe receber citações e intimações por meio eletrônico

1- DA ISENÇÃO DE CUSTAS

O legitimado ativo, ao propor a Ação Civil Pública, é isento de custas e eventuais honorários advocatícios sucumbenciais, nos exatos termos do art. 18, da L. 7.347/85.

2- DO JUÍZO COMPETENTE

A Lei da Ação Civil Pública (artigo 2º) e o Código de Defesa do Consumidor (artigo 93, inciso I) estabelecem que as ações reguladas nesses diplomas legais devem ser propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo Juízo terá competência funcional (absoluta) para processar e julgar a demanda, que, no caso, se dá na Comarca de Curitiba.

3- DA LEGITIMIDADE ATIVA

A legitimidade da Defensoria Pública para a tutela dos direitos discutidos na presente demanda decorre diretamente do artigo 5º, inciso XXXV e do artigo 134, ambos da Constituição da República.

Confira-se:

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: [...]





XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

Como se verifica, a Constituição garante a todos o amplo acesso à justiça, atribuindo à Defensoria Pública a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados.

Nesse sentido, é evidente que a cláusula da inafastabilidade de acesso ao Poder Judiciário não pode ser interpretada apenas sob o enfoque formal. É preciso que a tutela seja, do ponto de vista prático, apta a garantir a **defesa ampla, adequada, efetiva e tempestiva dos direitos assegurados pelo ordenamento jurídico**. Trata-se, pois, da **garantia substancial do acesso à justiça**.

Se a tutela coletiva se revelar a forma mais adequada de defesa dos direitos dos necessitados, inexistirá qualquer razão jurídica para rechaçar a legitimidade da Defensoria Pública em ações de tal natureza. Isto significaria, por exemplo, exigir que esta Instituição propusesse, no caso da tutela de direitos individuais homogêneos, dezenas, centenas ou até milhares de demandas, em vez de ajuizar apenas uma única ação coletiva.

Não se deve olvidar que a tutela coletiva tem como fundamentos a economia processual e o tratamento isonômico aos sujeitos identificados em situações jurídicas idênticas. Deste modo, trata-se de privilegiar, além do





amplo acesso à justiça, outros princípios fundamentais previstos expressamente na Constituição da República.

Essa conclusão, evidente sob o ponto de vista jurídico, também é explicitada por Adriana BURGER e Christine BALBINOT:

Parece evidente que a atuação da Defensoria Pública nessa seara tem relação com a racionalização dos recursos humanos (reduzido número de juízes, promotores, defensores públicos, servidores cartorários etc., para demandas cada vez mais massificadas, ou seja, idênticas que envolvem um número cada vez maior de pessoas) e materiais (custo do processamento das demandas individuais para o Estado ser expressivamente maior do que o custo de uma única ação coletiva). Além disso, guarda relação com a própria racionalização dos julgamentos, de forma a manter a uniformidade das decisões, evitando que algumas ações individuais sejam julgadas de forma totalmente diferente de outras idênticas¹.

Assim, **as finalidades atribuídas à Defensoria Pública, somadas aos princípios do acesso à justiça, da economia processual e da isonomia, até mesmo dispensariam qualquer previsão legislativa expressa quanto à legitimidade desta Instituição para a tutela coletiva de direitos**, como vinha ocorrendo até meados de 2007.

Contudo, para que não houvesse qualquer dúvida a respeito dessa legitimidade, o artigo 5º da Lei nº 7.347/1985, que regulamenta o procedimento da Ação Civil Pública, passou a prever expressamente a possibilidade de propositura de tal demanda coletiva pela Defensoria Pública.

Confira-se:

¹ **A Dimensão Coletiva da Atuação da Defensoria Pública a Partir do Reconhecimento da sua Legitimidade Ativa para a Propositura das Ações Transindividuais.** In: A Defensoria Pública e os Processos Coletivos. Coord. José Augusto Garcia de Sousa. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 35





Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: [...]

II - a **Defensoria Pública**; [...]

Indo além, esta não é a única previsão legal de nosso ordenamento jurídico sobre a matéria. A respeito, igualmente a Lei Complementar Federal nº 80/94 consigna expressamente a possibilidade de ajuizamento de demandas coletivas pela Defensoria Pública.

Senão, veja-se:

Art. 4º São **funções institucionais da Defensoria Pública**, dentre outras: [...]

VII – **promover ação civil pública** e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada **tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes**; [...]

X – promover a **mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados**, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo **admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela**; [...]

Note-se que em nenhuma das previsões legais acima mencionadas consta qualquer restrição aos instrumentos processuais à disposição da Defensoria Pública para tutelar os interesses de que sejam titulares os *necessitados*. Aliás, **se cabe à Defensoria Pública garantir o acesso à jurisdição de tais pessoas e se esta função do Estado deve ser prestada de forma adequada, tempestiva e efetiva, todos os meios e todas as ações estão à disposição desta Instituição para o exercício de suas funções institucionais.**





Ainda, a despeito da expressa previsão legal, a legitimidade da Defensoria Pública decorreria, no mínimo, da **Teoria dos Poderes Implícitos**, segundo a qual *“a outorga de competência expressa a determinado órgão estatal importa em deferimento implícito, a esse mesmo órgão, dos meios necessários à integral realização dos fins que lhe foram atribuídos”*².

Sendo assim, por qualquer ângulo que se aprecie a questão, é de claridade solar a legitimidade da Defensoria Pública para a propositura de ações coletivas.

Seguindo, além da consagrada legitimidade para defesa coletiva de interesses de hipossuficientes, **dada a nova conformação constitucional da Defensoria Pública, desnecessária qualquer incursão a respeito da pertinência temática para atuação do órgão.**

Aliás, registre-se que a **mera possibilidade de que a demanda beneficie um grupo maior do que os necessitados não afasta a legitimidade da Defensoria Pública.** Duas podem ser as explicações para tanto. A primeira delas é que as coletividades, sobretudo no caso dos interesses difusos, não dispõe de condições adequadas para se organizar, circunstância que as tornam vulneráveis a lesões a direitos. Deste modo, haveria aqui uma *hipossuficiência jurídica*, a justificar a atuação da Defensoria Pública.

É o que afirma o eminente processualista e desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Alexandre Freitas CÂMARA:

Há, porém, um outro público-alvo para a Defensoria Pública: as coletividades. É que estas nem sempre são organizadas (em associações de classe ou sindicatos, por exemplo) e, com isso,

² STF. MS 26.547/DF, rel. Ministro Celso de Mello.





tornam-se **hipossuficientes** na busca da tutela jurisdicional referente a interesses ou direitos transindividuais. Era preciso, então, reconhecer a legitimidade da Defensoria Pública para a defesa de tais interesses.

Negar tal legitimidade implicaria contrariar a ideia de que incumbe ao Estado (e a Defensoria Pública é, evidentemente, um órgão do Estado) assegurar ampla e efetiva tutela jurisdicional a todos. Decorre, pois, essa legitimidade diretamente do disposto no art. 5º, XXXV, da Constituição da República³.

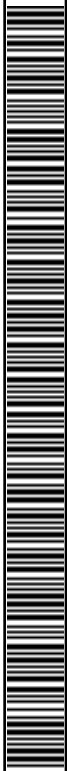
Trata-se aqui de interpretar a categoria de hipossuficientes de forma ampla, privilegiando a interpretação que dê maior proteção – e, portanto, a que garanta a maior eficácia – dos interesses transindividuais.

Mas, para além disso, sustentar que a legitimidade da Defensoria Pública estaria restrita às ações coletivas que beneficiassem *apenas* os hipossuficientes seria o mesmo que sustentar a legitimidade do Ministério Público tão somente para as ações que se referissem *exclusivamente* aos direitos de não hipossuficientes. Isto porque, num e noutro caso, haveria usurpação de atribuição constitucional entre estas duas Instituições.

Tal interpretação amesquinha a tutela coletiva de direitos, cuja possibilidade o constituinte e o legislador ordinário buscaram ampliar. Além disso, ao invés de se fortalecer a tutela jurisdicional de tais interesses, estar-se-ia enfraquecendo-a, por reduzir o rol de legitimados para a propositura das demandas coletivas cabíveis.

Portanto, **a legitimidade da Defensoria Pública existe e é ampla, não estando sujeita sequer à demonstração de pertinência temática, tal como não se exige do Ministério Público e da Ordem dos**

³ **Legitimidade da Defensoria Pública para Ajuizar Ação Civil Pública: um Possível Primeiro Pequeno Passo em Direção a uma Grande Reforma.** In: A Defensoria Pública e os Processos Coletivos. Coord. José Augusto Garcia de Sousa. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 46-47





Advogados do Brasil.

Vale ressaltar que o tema foi julgado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 3.943/DF, que decidiu pela ampla legitimidade da Defensoria Pública, vejamos:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA AJUIZAR AÇÃO CIVIL PÚBLICA (ART. 5º, INC. II, DA LEI N. 7.347/1985, ALTERADO PELO ART. 2º DA LEI N. 11.448/2007). TUTELA DE INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS (COLETIVOS STRITO SENSU E DIFUSOS) E INDIVIDUAIS HOMOGENEAS. DEFENSORIA PÚBLICA: INSTITUIÇÃO ESSENCIAL À FUNÇÃO JURISDICIONAL. ACESSO À JUSTIÇA. NECESSITADO: DEFINIÇÃO SEGUNDO PRINCÍPIOS HERMENÊUTICOS GARANTIDORES DA FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO E DA MÁXIMA EFETIVIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS: ART. 5º, INCS. XXXV, LXXIV, LXXVIII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INEXISTÊNCIA DE NORMA DE EXCLUSIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO PELO RECONHECIMENTO DA LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

(ADI 3943, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 07/05/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-154 DIVULG 05-08-2015 PUBLIC 06-08-2015)

Assim, a presente demanda deve ser recebida e processada, já que a Defensoria Pública é órgão autorizado por lei a defender coletivamente os interesses aqui discutidos.





4- DOS FATOS

O Deputado Estadual Goura, por meio do ofício n°147/2021, relatou que:

“Por meio de ofício remetido pelo Vereador Professor Euler no dia 15/10/2021 (cópia em anexo), tomamos conhecimento de que, embasada por legislação municipal, **a Prefeitura de Curitiba tem aplicado a validade de um ano para os créditos adquiridos pelos usuários. Após esse período, caso a passagem não seja usada, ela passa a ser de propriedade do município.** (G.N.)

No dia 19/10/2021, protocolamos uma Ação Direta de Inconstitucionalidade solicitando a anulação dos parágrafos 3º, 4º e 5º do art. 26 da Lei Municipal n° 12.597/2008, bem como o art. 1º da Lei Municipal n° 15.508/2019, e, por arrastamento, o art. 19 do Decreto n° 649/2014, todos da Prefeitura Municipal de Curitiba. São essas as normas que têm sido a justificativa legal para o referido procedimento, sem qualquer tipo de anuência por parte dos usuários ou compensação por parte da Prefeitura.”

Por fim, solicitou a atuação da Defensoria Pública, por meio deste Núcleo de Defesa do Consumidor, visto que tais ações caracterizam violações aos direitos do consumidor.

Foi instaurado procedimento administrativo e oportunizada a manifestação pela empresa ré, que confirmou os fatos narrados pelo exmo. Deputado, afirmando que os créditos realmente perdem validade em decorrência de lei e decreto municipal, bem como fez alguns esclarecimentos solicitados.

Afirmou que: todos créditos perdem validade em conjunto, seja ele decorrente do Vale transporte (Lei 7.418-85), seja decorrente de outra





modalidade de depósito; que possui cadastro de todos usuários e que todas transações são registradas eletronicamente, independente de quem o adquira; que algumas linhas não podem ser utilizadas com pagamento em dinheiro, somente por crédito eletrônico; e que o reajuste tarifário não interfere na validade dos créditos.

Foi editada a Lei ordinária Municipal nº 15.904/2021, que alterou a Lei nº 4.369, de 25 de setembro de 1972, prevendo que os recursos financeiros provenientes da arrecadação da tarifa cobrada dos usuários do transporte coletivo urbano e o produto de comercialização de vale transporte não constituem receitas do Fundo de Urbanização de Curitiba – FUC, devendo ser repassadas aos operadores do transporte coletivo. Foram realizados questionamentos a empresa Ré sobre a forma que os valores seriam repassados para as empresas concessionárias, que afirmou:

“Esclarece-se que os contratos derivados da licitação, determinam a forma de pagamento/repasse aos Consórcios pela prestação de serviços de transporte coletivo.

Neste sentido, e objetivamente respondendo ao questionamento, os repasses são efetuados após fechamento do movimento diário de usuários do transporte coletivo por meio de relatórios extraídos do Sistema de Bilhetagem Eletrônica. Após o tratamento dos dados, determina-se o número de passageiros pagantes equivalentes do sistema do dia anterior. Com base nesta informação e aplicando as regras contratuais, utiliza-se o valor da tarifa técnica e multiplica-se pelo número de passageiros pagantes equivalentes.

Desta forma, define-se o valor que será pago/repassado para cada Consórcio pela prestação dos serviços de transporte coletivo do Município. Os pagamentos são realizados em D+2, que significa, a prestação ocorrida ontem, será analisada hoje e o pagamento ocorrerá amanhã.

2) Os créditos prescritos ficam no próprio Fundo de Urbanização – FUC, pois conforme descrito no questionamento anterior, os Consórcios/Operadores só recebem efetivamente pelo serviço





prestado, ou seja, pelo número de passageiros pagantes equivalentes. Portanto, não existem créditos expirados devolvidos pelos operadores.”

Ainda, informou que não possibilita aos consumidores a opção de pedir a rescisão do contrato, com a devolução dos valores pagos/depositados.

Por fim, foi possibilitada a solução extrajudicial da violação dos direitos dos consumidores, contudo restou infrutífera.

5- DO DIREITO

5.1 Da relação de consumo – Aplicação das normas de proteção do consumidor

O Código de Defesa do Consumidor, em seu artigo 3º, define quem pode ser considerado fornecedor, para efeito de aplicação das suas normas protetivas, vejamos:

Art. 3º Fornecedor é **toda pessoa física ou jurídica, pública** ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos **ou prestação de serviços**. (G.N)

Como podemos observar, a definição legal é ampla, de modo a abarcar no campo de aplicação do CDC o maior número de relações possíveis, dando a maior eficácia ao mandamento constitucional (artigo 5º, XXXII, da Constituição Federal de 1988) de proteção ao especial sujeito de direitos, o





consumidor.

Seguindo, no mesmo artigo, o CDC definiu o que é considerado serviço:

§ 2º Serviço é **qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração**, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.

O serviço de transporte público municipal, como cediço, está elencado entre o rol de serviços públicos, conforme elucida Celso Antônio Bandeira de Mello:

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de Direito Público, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.⁴

Sendo assim, o transporte municipal deve atender a todos os princípios gerais que norteiam a prestação de serviços públicos, dentre os quais estão os princípios da adequação e da continuidade, conforme disposto no art. 175 da Constituição Federal e art. 6º da Lei n.º 8.987/95, verbis:

Art. 175. **Incumbe ao poder público**, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, **a prestação de serviços públicos**.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de

⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2002. P. 600.





serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado. (G.N.)

Art. 6o Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de **serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários**, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1o Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

§ 2o A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

§ 3o Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:

I - motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e,

II - por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.

(G.N.)

Na mesma linha, o caput do artigo 7º da Lei 8.987/95, prevê expressamente a aplicação do Código de Defesa do Consumidor na relação dos usuários do serviço público com as concessionárias/permissionárias, além de outros direitos expressamente previstos, vejamos:

Art. 7º. **Sem prejuízo do disposto na Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990**, são direitos e obrigações dos usuários: (G.N.)

Ademais, a Lei nº 12.587/2012, que instituiu a Política





Nacional de Mobilidade Urbana, em seu artigo 14, corroborou a previsão de aplicação do CDC, in verbis:

Art. 14. São direitos dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, **sem prejuízo dos previstos nas Leis n°s 8.078, de 11 de setembro de 1990, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** (G.N.)

Vislumbra-se que a relação dos cidadãos com a empresa ré se subsume perfeitamente as definições previstas no CDC, a relação da empresa é de consumo, sendo constatada tanto o campo de aplicação subjetivo (fornecedor – pessoa jurídica prestadora de serviço), quanto do material (serviço de transporte de pessoas mediante remuneração).

Ainda, vale pontuar, o entendimento acima exposto é pacífico na jurisprudência, vejamos:

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE RESPONSABILIDADE CIVIL DE PRESTADORA DE SERVIÇO MÉDICO HOSPITALAR REMUNERADO PELO SUS. CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. INCIDÊNCIA. 1. **Nos termos da jurisprudência desta Corte, "os serviços públicos impróprios ou UTI SINGULI prestados por órgãos da administração pública indireta ou, modernamente, por delegação a concessionários, como previsto na CF (art. 175), são remunerados por tarifa, sendo aplicáveis aos respectivos contratos o Código de Defesa do Consumidor"** (REsp 609.332/SC, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 09.08.2005, DJ 05.09.2005). 2. Outrossim, não há falar em violação do artigo 3º, § 2º, do Código de Defesa do Consumidor no presente caso, pois, "para a caracterização da relação de consumo, o serviço pode ser prestado pelo fornecedor mediante remuneração obtida de forma indireta" (REsp 566.468/RJ, Rel. Ministro Jorge Scartezzini, Quarta Turma, julgado em 23.11.2004, DJ





17.12.2004). 3. Na hipótese, cuida-se de ação indenizatória, fundada na responsabilidade civil da clínica por falha na prestação de serviços médicos hospitalares - supostamente causadora da morte da filha da autora - remunerados pelo Sistema Único de Saúde (SUS). 4. Como de sabença, a assistência médica e hospitalar é considerada serviço público essencial e, no caso, foi prestada por delegação e não diretamente pela Administração Pública. O custeio das despesas efetuado pelo SUS caracteriza remuneração indireta apta a qualificar a relação jurídica, no caso, como de consumo. Desse modo, a aplicação do código consumerista afigura-se de rigor, nos termos da jurisprudência supracitada. 5. Consequentemente, a regra de competência inserta no inciso I do artigo 101 do CDC deve incidir na espécie, sendo facultada ao consumidor a propositura da ação no foro do seu domicílio, motivo pelo qual não merece reforma o acórdão estadual.

6. Agravo interno não provido.

(AgInt no REsp 1347473/SP, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 04/12/2018, DJe 10/12/2018)
(G.N.)

Deste modo, não resta dúvida a necessária aplicação das normas de proteção dos consumidores no presente caso.

5.2 - Da Inconstitucionalidade da retenção dos créditos (perda da validade) – Inconstitucionalidade formal e material

Conforme informado pelo exmo. Deputado Goura e confirmado pela Ré, a empresa **URBS – URBANIZAÇÃO DE CURITIBA S.A. e o Município de Curitiba**, em decorrência da Lei nº 12.597/2008, art. 26, §§ 3º, 4º e 5º, do Decreto nº 649/2014, art. 19, e art. 1º da Lei Municipal nº 15.904/21, que inseriu o art. 2º-A na Lei Municipal nº 4.369/72, vêm confiscando o valor depositado nos cartões pelos usuários de transporte público após o transcurso do prazo de 1 (um) ano sem utilização.





Vale dizer, os **valores arrecadados com as tarifas são repassados diretamente para os operadores do transporte coletivo** (as empresas concessionárias), sendo que após o prazo decadencial (ou prescricional – conforme entendimento da URBS) os valores são contabilizados como receita do FUNDO de URBANIZAÇÃO de Curitiba (FUC), conforme determina a Lei Municipal 15.904/2021.

Ainda, em resposta a questionamento realizado pela Defensoria Pública, a empresa informou que todos créditos são retidos e enviados para o Fundo de Urbanização de Curitiba, independente da natureza de sua aquisição.

O arcabouço jurídico utilizado pela empresa ré para realizar o confisco dos créditos viola frontalmente as normas constitucionais, desrespeita **tanto as normas formais** (competência legislativa pra tratar da matéria) **quanto o direito fundamental de proteção ao consumidor**.

O Município de Curitiba não poderia ter legislado sobre vale-transporte, nem sobre perda de validade (decadência ou prescrição) de créditos depositados em cartão eletrônico, visto que tais matérias são de competência legislativa privativa da União, conforme dispõe o artigo 22, inciso I, da CF, in verbis:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - **direito civil**, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e **do trabalho**; (G.N)

O STF no RECURSO EXTRAORDINÁRIO n° 1.304.357/RIO DE JANEIRO fixou entendimento de que as **normas sobre a validade e utilização do vale-transporte são de competência legislativa da União** por se tratar





de matéria reservada ao Direito Civil (prescrição ou decadência) e do Trabalho, sendo vedado a outro membro da federação legislar sobre o tema.

Nessa senda, a decisão em epígrafe seguiu entendimento da própria corte fixada na ADI 601/RJ, julgada em 01/08/2002, que declarou a inconstitucionalidade do art. 85 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CERJ, que dispunha sobre a emissão, comercialização e distribuição de vale-transporte.

Vale ressaltar que a validade do vale-transporte se encontra devidamente regulada por legislação federal própria Lei Federal n.º 7.418/85 e regulamentada pelo Decreto n.º 95.247, de 17 de novembro de 1987, **não podendo falar em competência concorrente.**

De outro lado, em relação à perda da validade dos depósitos voluntários de créditos nos cartões de transporte (decadência do direito a utilização), a suprema corte entendeu que **devem ser regulados pelo Direito Civil, sendo competência privativa da União.**

Nessa linha, o Código Civil estabeleça as normas referentes ao transporte de pessoas, inclusive prevendo a possibilidade de rescisão do contrato, com direito de reembolso do valor da passagem, **fixando percentual máximo de retenção (multa compensatória) do valor da passagem para o transportador.**

Colaciona-se a decisão paradigma:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO PELA FEDERAÇÃO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FETRANSPOR. PROCESSUAL CIVIL. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO POR TERCEIRO





INTERESSADO. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO NÃO CONHECIDO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO PELO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO. CONSTITUCIONAL. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. VALE TRANSPORTE. **COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL E DO TRABALHO. PRECEDENTES. RECURSO EXTRAORDINÁRIO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (...). HÁ DE SE OBSERVAR A VEDAÇÃO IMPLÍCITA PARA QUE O ESTADO-MEMBRO LEGISLE SOBRE DIREITO TRABALHISTA, DIREITO CIVIL E TRANSPORTE, EIS QUE SE CUIDAM DE MATÉRIAS ATINENTES À COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO (CF, ART. 22, INCISOS I E XI).** ARTIGO 9º, CAPUT, DA CERJ, DETERMINANDO QUE O ESTADO GARANTA, INCLUSIVE VIA ATUAÇÃO LEGISLATIVA, 'A IMEDIATA E PLENA EFETIVIDADE DOS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS E COLETIVOS, MENCIONADOS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA', SENDO CERTO QUE A PROPRIEDADE SE ENCONTRA PREVISTA NO ARTIGO 5º, INCISOS XXII E XXIII, DA CARTA MAGNA. DESSE MODO, AO DETERMINAR QUE, APÓS O PRAZO DE VALIDADE, OS VALORES DOS CRÉDITOS ARMAZENADOS SEJAM DESTINADOS AO FUNDO ESTADUAL DE TRANSPORTE (§ 3º DO ART. 19 DA LEI ESTADUAL Nº 5.628, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2009), **A NORMA ESTADUAL INCORRE EM VERDADEIRO ATO CONFISCATÓRIO, ATINGINDO O PRÓPRIO NÚCLEO ESSENCIAL DO DIREITO À PROPRIEDADE, ESTANDO EM CONFRONTO COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL,** TANTO EM RELAÇÃO AO SEUS ARTIGOS 5º, INCISO XXII, E 170, INCISO II, COMO NO TOCANTE AO SEU ARTIGO 150, INCISO IV, QUE, EMBORA TRATE ESPECIFICAMENTE DE IMPOSTO, É EXPRESSO EM SUA MENÇÃO AO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO CONFISCO. ENTENDIMENTO PELA EXISTÊNCIA DE ATO CONFISCATÓRIO QUE TAMBÉM FORA CONSIGNADO PELO EXMO. SR. GOVERNADOR, AO VETAR PARCIALMENTE O DISPOSITIVO EM COMENTO, TENDO TAL VETO SIDO DERRUBADO NA ALERJ(...)

ANTE A OFENSA AOS ARTIGOS 9º, CAPUT, E 72, AMBOS DA CERJ, BEM COMO A INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DAS EXPRESSÕES 'VALE-TRANSPORTE', 'E OS CRÉDITOS ARMAZENADOS NA FORMA DE VALORES MONETÁRIOS' E 'DOS CRÉDITOS ARMAZENADOS', ESSES CONSTANTES NO ARTIGO 19, CAPUT E § 3º, DA LEI Nº 5.628, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2009, COM REDAÇÃO DADA PELO ARTIGO 2º DA LEI Nº 7.506, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2016, AMBAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.





INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO A FIM DE QUE SEJA EXCLUÍDO, DO ARTIGO 19, CAPUT E § 3º, DA LEI Nº 5.628, QUALQUER INTERPRETAÇÃO QUE PERMITA A PERDA DE VALORES INSERIDOS PELOS USUÁRIOS EM BILHETES ELETRÔNICOS NO SISTEMA DE BOLSA DE CRÉDITO. PRECEDENTES DESTES ÓRGÃO ESPECIAL E DO STF. DOUTRINA. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO" (...) **DECIDO.** 5. Diversas as partes e diferentes os pedidos, examino os recursos separadamente. Recurso extraordinário interposto pela Federação das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado do Rio de Janeiro - Fetranspor 6. Inviável a pretensão da Federação das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado do Rio de Janeiro - Fetranspor, terceira interessada em processo de controle abstrato de constitucionalidade exercido pelo Tribunal de Justiça. 7. A jurisprudência deste Supremo Tribunal firmou-se no sentido de que "colaboradores admitidos em processos objetivos e causas com repercussão geral na condição de amicus curiae não detêm legitimidade para recorrer de decisões de mérito, ainda que tenham participado do julgamento mediante a oferta de elementos de informação" (ADPF n. 77-MC-ED-segundos, Relator o Ministro Teori Zavascki, Plenário, DJe 8.5.2015). Na espécie em análise, a ação originária é de controle objetivo (Rcl n. 397-MC-QO, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 21.5.1999), no qual o Tribunal de Justiça julgou procedente "representação de inconstitucionalidade" ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça para declarar inconstitucional as "expressões 'Vale-Transporte', 'e os créditos armazenados na forma de valores monetários' e 'dos créditos armazenados', esses constantes no artigo 19, caput e § 3º, da Lei nº 5.628, de 29 de dezembro de 2009, com redação dada pelo artigo 2º da Lei nº 7.506, de 29 de dezembro de 2016, ambas do Estado do Rio de Janeiro, conferindo-se a interpretação conforme a Constituição a fim de que seja excluída do artigo 19, caput e § 3º, da Lei nº 5.628, qualquer interpretação que permita a perda de valores inseridos pelos usuários em bilhetes eletrônicos no sistema de bolsa de crédito" (fl. 23, e-doc. 1). (...)Recurso extraordinário interposto pelo Procurador-Geral do Estado do Rio de Janeiro 10. Razão jurídica não assiste ao Procurador-Geral do Estado do Rio de Janeiro.11. No voto condutor da "representação de inconstitucionalidade", a Desembargadora Redatora para o acórdão afirmou:"Desse modo, com fulcro no artigo 72, caput, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que repetiu o teor do artigo 25, § 1º, da Constituição Federal, há de se observar a vedação implícita para que o Estado-membro legisle sobre direito





trabalhista, direito civil e transporte, eis que se cuidam de matérias atinentes à competência legislativa privativa da União (CF, art. 22, incisos I e XI). **Não foi outro o entendimento do STF quando, na ADI 601/RJ, julgada em 01/08/2002, a Suprema Corte declarou a inconstitucionalidade do art. 85 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CERJ, que assim dispunha sobre a emissão, comercialização e distribuição de vale-transporte (...)** Nesse diapasão, note-se que o artigo 19, caput e § 3º, da Lei nº 5.628, de 29 de dezembro de 2009, com a redação dada pelo artigo 2º da Lei nº 7.506, de 29 de dezembro de 2016, **ao prever um prazo de validade de um ano e, após, a remessa do saldo remanescente ao Fundo Estadual de Transporte, inclusive no que se refere ao vale-transporte, incorre em flagrante invasão de competência legislativa privativa da União. Além disso, a matéria já se encontra disciplinada na Lei federal nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985, regulamentada pelo Decreto nº 95.247, de 17 de novembro de 1987, não havendo que se falar em competência concorrente, tendo em vista próprio entendimento do STF**" (fls. 12-13, e-doc. 1). Sobre essa matéria decidida pelo Tribunal de origem no controle abstrato de constitucionalidade, este Supremo Tribunal assentou caber à União legislar sobre normas de Direito Civil e do Trabalho: "Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 3.680/2005 do Distrito Federal. 3. Obrigatoriedade de equipar os ônibus utilizados no serviço público de transporte coletivo com dispositivos redutores de estresse para motoristas e cobradores. 4. Inconstitucionalidade. Competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte bem como sobre direito do trabalho. 5. Medida cautelar concedida pelo Plenário do STF. 6. Precedentes. 7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente" (ADI n. 3.671, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJe 20.3.2020). "(...) 12. Pelo exposto, não conheço do recurso extraordinário interposto pela Federação das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado do Rio de Janeiro - Fetranspor (inc. III do art. 932 do Código de Processo Civil e § 1º do art. 21 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal) e nego provimento ao recurso extraordinário interposto pelo Procurador-Geral do Estado do Rio de Janeiro (al. b do inc. IV do art. 932 do Código de Processo Civil e § 1º do art. 21 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal). Publique-se. Brasília, 8 de março de 2021. Ministra CÁRMEN LÚCIA Relatora.

(STF - RE:1304357 RJ 00173-17.2017.8.19.0000, Relator: Carmem Lúcia, Data de Julgamento: 08/03/2021, Data da Publicação: 17/03/3021) (G.N.)





De outro ponto, a previsão legal de retenção integral de créditos após determinado período sem utilização configura claramente enriquecimento ilícito pela empresa pública ré, além de configurar prática abusiva.

Vejam, a empresa, com base em lei e decreto municipais, **obriga** que o consumidor realize previamente depósitos de créditos em um cartão eletrônico para que possa utilizar o transporte, já que **em diversas linhas não se pode realizar pagamento com dinheiro (vide ofício da empresa ré)**, determina um prazo exíguo para sua utilização, não disponibiliza a possibilidade de restituição dos valores depositados, e, após do transcurso do prazo, retém os valores depositados que não foram utilizados.

Essas normas violam frontalmente o direito fundamental de proteção do consumidor (art. 5º, inciso XXXII da Constituição Federal de 1988) e de assegurar a proteção do consumidor como princípio geral da ordem econômica (art. 170, inciso V, da Constituição Federal de 1988).

Vale transcrever a lição da douta professora Claudia Lima Marques sobre a interpretação dessa promoção da defesa do consumidor, vejamos:

(...) Promover significa **assegurar afirmativamente que o Estado-juiz, que o Estado-Executivo e o Estado-Legislativo realizem positivamente a defesa**, a tutela dos interesses destes consumidores. É um direito fundamental (direito humano de nova geração, social e econômico) a uma prestação protetiva do Estado, a uma atuação positiva do Estado, por todos seus poderes: Judiciário, Executivo, Legislativo. É um direito subjetivo público geral, não só de proteção contra as atuações do Estado (direito de liberdade ou direito civis, direito fundamental de primeira geração, em alemão *Abwehrrechte*), **mas de atuação positiva (protetiva, tutelar,**





afirmativa, de promoção) do Estado em favor dos consumidores

(direito a alguma coisa, direito prestacional, direito econômico e social, direito fundamental de nova geração, em alemão Rechte auf positive Handlungen). (...) ⁵

(G.N.)

O excelso professor Robert Alexy conceitua de modo grandioso o direito a proteção, vejamos:

“(...) Direitos a proteção são, nesse sentido, direitos constitucionais a que o Estado configure e aplique a ordem jurídica de uma determinada maneira no que diz respeito à relação dos sujeitos de direito de mesma hierarquia.” ⁶

Ora, a CF/88 determina expressamente que o Estado deve promover, assegurar, garantir efetivamente a proteção do consumidor, inclusive como um princípio da ordem econômica.

Contudo, ao invés de garantir o direito subjetivo de proteção do consumidor, o Estado (materializado pelo Município de Curitiba), garantiu **uma supremacia das concessionárias de transporte público**, prevendo normas extremamente desfavoráveis ao consumidor, não possibilitando o direito de o consumidor pedir restituição dos valores que foi, previamente, obrigado a depositar no cartão para se utilizar o serviço, fato que restringe ilegalmente um direito previsto no Código Civil.

Deste modo, considerando que o Estado estava obrigado, por mandamento constitucional, a promover a defesa do consumidor (em face do fornecedor) protegendo o mais fraco na relação jurídica, o vulnerável, no entanto determinou **regra de favorecimento ao fornecedor**, a Lei Municipal nº 12.597/2008, art. 26, §§ 3º, 4º e 5º, o art. 1º da Lei Municipal nº

⁵ Benjamin, Antonio Herman V.; Marques, Cláudia Lima; Bessa, Leonardo Roscoe; Manual de Direito do Consumidor. Pag. 41. 9ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

⁶ Alexy, Robert; Teoria dos Direitos Fundamentais. Pag. 451. Tradução de Virgílio Afonso da Silva da 5ª edição alemã. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2015.





15.904/21, que inseriu o art. 2º-A na Lei Municipal nº 4.369/72, e o Decreto nº 649/2014, art. 19, revestem-se de inconstitucionalidade material, **além da já aludida inconstitucionalidade formal, devendo ser consideradas nulas e sendo determinada a restituição de todos créditos que foram confiscados dos consumidores/usuários do transporte público.**

5.3 - Obrigatoriedade de aplicação das normas do Código Civil ao transporte exercido por concessão – Prática abusiva – Impossibilidade de retenção total do valor das passagens – Previsão legal de resilição unilateral pelo passageiro – Diálogo das fontes.

Não obstante a inconstitucionalidade exposta no tópico anterior, a prática imposta pela empresa concessionária ré aos consumidores é claramente abusiva, bem como a previsão de impossibilidade de resilição do contrato de prestação de serviços de transporte de pessoas é ilegal, logo nula de pleno direito, por se tratar de cláusula abusiva.

É cediço que o CDC é norma subjetiva especial (aplicado existindo consumidor) e norma materialmente geral (aplicável a todos contratos, fatos e atos que envolvam consumidores, não importando qual o produto ou serviço), podendo existir conflitos aparente entre normas a serem aplicadas nas relações de consumo (código civil e o código de defesa do consumidor), antinomias, que na visão clássica se resolveriam pela prevalência de uma norma sobre a outra, pela revogação de uma norma.

No entanto, há muito a jurisprudência pátria vem adotando o conceito de aplicação simultânea e coerente de mais de uma lei ou fonte de direito com a Constituição como guia (vide ADIn 2.591 STF), o intitulado **diálogo das fontes**, expressão criada por Erik Jayme e difundida no Brasil pela professora Claudia Lima Marques, que “(...) procura uma eficiência não





só hierárquica, mas funcional do sistema plural e complexo de nosso direito contemporâneo, deve ser mais fluida, mais flexível, tratar diferentemente os diferentes, a permitir maior mobilidade e fineza de distinções.(...)”⁷

Vale dizer, a convivência das duas fontes de normas jurídicas no caso concreto dá maior eficácia à proteção constitucional especial aos consumidores. Nas palavras da eminente Ministra do STJ Nancy Andrichi “O mandamento constitucional de proteção ao consumidor deve ser cumprido por todo ordenamento jurídico, em diálogo de fontes, e não somente por intermédio do CDC.” (REsp 1.009.591-RS, j. 13.04.2010).

No presente caso estamos diante da necessidade de aplicação de um diálogo sistemático de complementariedade entre o Código de Defesa do Consumidor e o Código Civil, na aplicação coordenada das duas leis, com aplicação das normas gerais das nulidades de cláusulas contratuais abusivas do CDC, **complementada pelos direitos específicos dos passageiros consumidores previstos no CC/02.**

De um lado, a empresa ré fornecedora **impõe que o usuário/consumidor adquira previamente passagens** do transporte via créditos no cartão transporte para se utilizar dos seus serviços, **já que diversas linhas não aceitam o pagamento por outro meio**, obrigando que o consumidor sempre tenha que ter créditos depositado no cartão, mesmo que não tenha plano de utilizar logo (já que se não colocar créditos não poderá usar o serviço de transporte, mesmo que precise).

De outro lado, conforme informado pela empresa concessionária ré, o usuário/consumidor é proibido de rescindir o contrato de prestação de serviços de transporte, ou seja, é vedada a possibilidade de

⁷ Benjamin, Antonio Herman V.; Marques, Claudia Lima; Bessa, Leonardo Roscoe; Manual de Direito do Consumidor. Pag. 147. 9ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.





pedido de restituição dos créditos do cartão transporte, mesmo que ele não tenha mais a necessidade de utilizar as passagens.

Trata-se de prática ilegal! A proibição de reembolso dos valores adquiridos no cartão-transporte subtrai a opção de rescisão do contrato do transporte pelo passageiro consumidor, direito garantido pelo Código Civil:

Art. 740. **O passageiro tem direito a rescindir o contrato de transporte antes de iniciada a viagem, sendo-lhe devida a restituição do valor da passagem,** desde que feita a comunicação ao transportador em tempo de ser renegociada.

(...)

§ 3º Nas hipóteses previstas neste artigo, **o transportador terá direito de reter até cinco por cento da importância a ser restituída ao passageiro, a título de multa compensatória.**

Vale ressaltar que as normas sobre transporte previstas no código civil **têm aplicação cogente aos transportes exercidos por meio de autorização, permissão ou concessão,** sendo esse último o título pelo qual empresa ré presta seus serviços. Vejamos:

Art. 731. O transporte exercido em virtude de autorização, permissão ou concessão, rege-se pelas normas regulamentares e pelo que for estabelecido naqueles atos, **sem prejuízo do disposto neste Código.**

Vale colacionar os ensinamentos do professor Flávio Tartuce:

(...) Dessa forma, **haverá aplicação concomitantemente das normas de Direito Administrativo, particularmente aquelas relacionadas à concessão do serviço público, com a previstas no CC/2002.** Anota-se, ademais, que o serviço público também é considerado um serviço de consumo, nos termos do art. 22 do CDC. A título de exemplo, haverá relação de consumo entre o passageiro e





empresa privada prestadora de serviço público de transporte (nesse sentido, ver: STJ, REsp 226.286/RJ, 1999/0071157-2, DJ 24.09.2001, RSTJ 151/197).⁸

No mesmo sentido, segue lição da festejada professora Claudia Lima Marques:

“Quanto aos contratos de transporte (definidos pelo art. 730 do CC), são sempre de consumo o transporte remunerado de pessoas ou de passageiros e suas bagagens. Este transporte terrestre, por ônibus, por carro e, menos frequente, por trem, pode firma-se por escrito ou não, bastando a conduta do consumidor ao subir no transporte coletivo para formalizar para formalizar o contrato, que se regulará geralmente por condições gerais afixadas no coletivo. (...)

(...) A relação de transporte é de consumo e deverá ser regulada pelo CDC em diálogo com o CC/2002 sempre que estejam presentes consumidor e fornecedor naquela relação. Assim ensina a jurisprudência⁹: “Em regra, para os contratos de transporte, aplica-se o Código Civil e o CDC; e, no que não for incompatível ou houver lacuna, a legislação especial. (...)”¹⁰

Desse modo, a impossibilidade de rescisão do contrato, de devolução dos créditos, configura-se cláusula contratual abusiva, tal como previsto e explicitamente vedado pelo Código de Defesa do Consumidor:

Art. 51. São nulas de pleno direito, entre outras, as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que:
(...)

II - subtraíam ao consumidor a opção de reembolso da quantia já paga, nos casos previstos neste código;
(...)

IV - estabeleçam obrigações consideradas iníquas, abusivas, que coloquem o consumidor em desvantagem exagerada, ou sejam incompatíveis com a boa-fé ou a equidade;

⁸ Tartuce, Flávio; Manual de direito civil: volume único. Pag. 736. 2ª ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2012.

⁹ REsp 705.148/PR, rel. Min. Luís Felipe Salomão, j. 05.10.2010, DJe 01.03.2011

¹⁰ Marques, Claudia Lima; Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais. Pag. 496. 9ª ed. rev. e atual. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.





(...)
XV - estejam em desacordo com o sistema de proteção ao consumidor;

§ 1º Presume-se exagerada, entre outros casos, a vantagem que:

(...)

II - restringe direitos ou obrigações fundamentais inerentes à natureza do contrato, de tal modo a ameaçar seu objeto ou equilíbrio contratual;

III - se mostra excessivamente onerosa para o consumidor, considerando-se a natureza e conteúdo do contrato, o interesse das partes e outras circunstâncias peculiares ao caso.

Ainda, **a título de exemplo da necessidade de aplicação das normas do código civil a todos contratos de transporte**, vale apontar que a lei federal nº 11.975/2009, que dispõe sobre passagens no transporte coletivo rodoviário de passageiros, previu expressamente o direito de reembolso do passageiro no caso de desistência. Vejamos:

Art. 2º Antes de configurado o embarque, **o passageiro terá direito ao reembolso do valor pago do bilhete, bastando para tanto a sua simples declaração de vontade.**

Parágrafo único. Nos casos de solicitação de reembolso do valor pago do bilhete por desistência do usuário, a transportadora disporá de até 30 (trinta) dias, a partir da data do pedido, para efetivar a devolução.

No mesmo sentido, vale colacionar o artigo 3º da Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016 da ANAC, que determina o dever de ofertar passagens com multa máxima de 5% para pedidos de reembolso ou remarcação pelo consumidor. Vejamos:

Art. 3º O transportador deverá oferecer ao passageiro, pelo menos, uma opção de passagem aérea em que a multa pelo reembolso ou remarcação não ultrapasse 5% (cinco por cento) do valor total dos serviços de transporte aéreo, observado o disposto nos arts. 11 e 29, parágrafo único, desta Resolução.





Mesmo nas outras modalidades de passagens aéreas, é pacífico o entendimento que nem mesmo nos casos de rescisão do contrato de transporte aéreo com data e horário marcado é permitido a retenção integral do valor da passagem, devendo a multa por desistência ou remarcação ser proporcionalmente maior ou menor conforme ao lapso temporal para o embarque, já que quanto menor o tempo entre o cancelamento/remarcação, menor o tempo para o transportador conseguir renegociar a passagem.

Assim, restando configurada a cláusula abusiva, a qual será nula de pleno direito, leva-se, portanto, a necessidade de possibilitar ao consumidor que teve seus créditos retidos o direito de manifestar o desejo de rescindir o contrato, em um prazo razoável a ser fixado.

De outro lado, vale ressaltar, o §3º do artigo 740 do código civil prevê expressamente o máximo que pode ser retido em caso de rescisão do contrato, uma espécie de cláusula penal legal (multa compensatória), dispondo que o fornecedor (transportador), tem o direito de reter 5% (cinco por cento) do valor a ser restituído.

Nesta senda, a apropriação pela ré do valor total da passagem após o transcurso de um lapso temporal, sem possibilitar ao consumidor o direito de rescindir o contrato, caracteriza **enriquecimento sem causa da Ré**, uma vez que se trata de retenção/confisco indevido, inexistindo contraprestação, devendo as partes serem reestabelecidas ao status quo.

Conforme Orlando Gomes, "há enriquecimento ilícito quando alguém, às expensas de outrem, obtém vantagem patrimonial sem causa, isto é, sem que tal vantagem se funde em dispositivo de lei ou em negócio jurídico anterior"¹¹.

¹¹ GOMES, Orlando. Obrigações. 6ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 250.





A doutrina mais recente corrobora o entendimento, vejamos:

“A positivação expressa do efeito restitutivo (por vezes denominado simplesmente retroativo) da resolução não foi, contudo, o caminho trilhado pela legislação brasileira para a regência das relações paritárias. [...] **Tais obrigações de restituição, então, parecem se vincular, no quadro geral de fontes das obrigações no direito brasileiro, à vedação ao enriquecimento sem causa, remontando diretamente à hipótese de ausência superveniente de causa de que trata o art. 885 do Código Civil.** De fato, ao desfazer o vínculo contratual, **a resolução suprime a fonte que justificava as transferências patrimoniais,** as quais deverão, em regra, ser integralmente restituídas a fim de se reprimir a configuração do enriquecimento sem causa”.¹²

Em violação da equidade, a empresa ré, na relação jurídica, ganha injustificada vantagem em detrimento dos consumidores, visto que não presta o serviço, mas recebe por ele (repassando para as empresas operadoras do transporte coletivo).

Deste modo, vislumbram-se presentes os requisitos para reconhecimento do enriquecimento sem causa: a) enriquecimento de alguém (da administração pública e da empresa ré, por meio do confisco dos créditos sem a prestação do serviço e sem a possibilidade de reembolso – rescisão do contrato); b) empobrecimento correspondente de outrem (usuários/consumidores do transporte coletivo que perderam os valores adquiridos como créditos do cartão-transporte, sem a possibilidade de utilizarem o serviço); c) relação de causalidade entre ambos (a perda dos créditos decorre do confisco); d) ausência de causa jurídica (a cobrança é

¹² SILVA, Rodrigo da Guia. Enriquecimento sem causa: as obrigações restitutórias no direito civil. São Paulo: RT, 2018, pp. 283-284.





indevida, posto que fruto de cláusula ilegal abusiva, nula de pleno direito – no caso superveniente) e inexistência de ação específica.

Foi este o entendimento da 3ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Uberlândia, que acolheu medida liminar em julgamento idêntico de Ação Cível Pública em face da operadora de transporte do município, a qual igualmente onerava excessivamente seus consumidores impondo validade para os créditos comprados no cartão vale-transporte, in verbis:

“Observa-se que no microsistema do Código de Defesa do Consumidor as cláusulas abusivas são nulas de pleno direito, vez ofendem a ordem pública. Nesse sentido, o art. 51, IV do Código de Defesa do Consumidor dispõe, verbis:

Art. 51. São nulas de pleno direito, entre outras, as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que:
[...]

IV - estabeleçam obrigações consideradas iníquas, abusivas, que coloquem o consumidor em desvantagem exagerada, ou sejam incompatíveis com a boa-fé ou a equidade;

No caso em tela, a princípio, vejo que a plausibilidade do direito encontra-se presente, tendo em vista que há indícios de violação de normas do microsistema do Código de Defesa do Consumidor, já que, por meio do disposto no Anexo I - Regras de Utilização do Cartão SUPERSIT (ID 84016654), a empresa Requerida impõe aos consumidores que a validade dos créditos no cartão vale-transporte é de 180 (cento e oitenta dias) dias, com possibilidade de revalidação dos mesmos nos primeiros 30 (trinta) dias após o seu vencimento. Do mesmo modo, verifica-se que as alegações do Parquet são corroboradas pela representação do Sr. Eduardo Macedo de Oliveira (ID 84016659), usuário do transporte público, bem como pela carta de investigação preliminar, feita pela Sra. Ibis Elizete Avelar (ID 84016656).

Tem-se que o Código Consumerista prevê em seus dispositivos regras que impedem que os fornecedores estabeleçam obrigações abusivas que coloquem os consumidores em desvantagem, incompatíveis com a boa-fé ou a equidade.

In casu, **nota-se que, ao adquirir o vale-transporte o consumidor tem direito ao adimplemento da contraprestação, não podendo a outra parte, confiscar os valores após determinado tempo, sob pena de se configurar o enriquecimento sem causa.**

Na hipótese de confisco, o consumidor, parte hipossuficiente da relação consumerista, perderia duas vezes: a um porque paga antecipado e não utiliza o crédito e, a dois visto que não consegue ser reembolsada pelo valor do serviço não utilizado.





Nesse passo, **não se pode admitir, por exemplo, que em meio a uma Pandemia, como a vivenciada atualmente, aquele que adquiriu créditos para o cartão SUPERSIT e esteja impedido de utilizar o meio de transporte público tenha os valores pagos revertidos para a contratada, pelo mero decurso do tempo, sem que esta tenha prestado qualquer serviço ao consumidor.**

Noutro lado, o periculum in mora também resta configurado, vez que ao longo do tempo os consumidores suportam a perda de valores que efetivamente lhes pertence.

Em relação à irreversibilidade da decisão tenho que esta, no caso em comento, resta afastada, pois a medida que for exigida a prestação de serviço, uso do transporte, haverá a correspondente contraprestação, ou seja, o seu efetivo pagamento.

Com tais considerações, DEFIRO a medida liminar para que as Rés se abstenham de proceder com a expiração dos créditos inseridos nos cartões magnéticos dos usuários do transporte coletivo de Uberlândia, possibilitando o uso ou o reembolso dos valores pelos consumidores a qualquer tempo.” (Decisão nos autos 5027186-40.2019.8.13.0702) Aqui destacado

No mesmo sentido, veja-se decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná em situação análoga, referente à decadência de créditos inseridos em cartão-alimentação por mera inatividade:

“RECURSO INOMINADO. CARTÃO ALIMENTAÇÃO. INATIVIDADE POR 90 DIAS. CANCELAMENTO. PERDA DO SALDO. CLÁUSULA ABUSIVA. DEVER DE RESTITUIÇÃO. ausência de culpa exclusiva do consumidor. sentença mantida por seus próprios fundamentos. RECURSO conhecido e desprovido. **Cinge-se a controvérsia quanto à validade da cláusula limitativa disposta no contrato que autoriza o expurgo do saldo remanescente no cartão de alimentação, caso o usuário deixe de utilizá-lo por 90 dias. Cláusula abusiva, nos termos do art. 51 do CDC. Nulidade de pleno direito. Cláusula que coloca o consumidor em desvantagem exagerada. Perda integral dos valores a ele depositados pela mera inatividade. Situação que gera inclusive enriquecimento sem causa do fornecedor.** Precedente do TJDF (TJ-DF 07027294520178070016 DF 0702729-45.2017.8.07.0016, Relator: SONÍRIA ROCHA CAMPOS D'ASSUNÇÃO, Data de Julgamento: 12/12/2017, 1ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do DF). Culpa exclusiva do consumidor afastada. Abusividade da cláusula em questão. Sentença mantida. Recurso desprovido.”

(TJPR - 2ª Turma Recursal - 0007771-04.2018.8.16.0058 - Campo Mourão - Rel.: JUIZ DE DIREITO DA TURMA RECURSAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS IRINEU STEIN JUNIOR - J. 11.06.2021) Aqui destacado





Ainda, colaciona-se decisões do nosso egrégio Tribunal acerca da impossibilidade de enriquecimento da administração pública em prejuízo de particular, bem como da relação de causalidade entre cláusula abusiva, ausência de contraprestação e enriquecimento ilícito, respectivamente:

“APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO – AÇÃO DE COBRANÇA – CONTRATO ADMINISTRATIVO – DEMANDA DEVIDAMENTE INSTRUÍDA COM OS DOCUMENTOS NECESSÁRIOS AO SEU DESLINDE – CONTINUIDADE NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS COMPROVADA A DESPEITO DO FIM DO CONTRATO ADMINISTRATIVO – **AUSÊNCIA DE CONTRAPRESTAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO** – CONDENAÇÃO DO MUNICÍPIO AO PAGAMENTOS PELOS SERVIÇOS EFETIVAMENTE PRESTADOS – **IMPOSSIBILIDADE DE ENRIQUECIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PREJUÍZO AO PARTICULAR – recurso conhecido e DESprovido** – SENTENÇA REFORMADA EM SEDE DE REEXAME NECESSÁRIO, APENAS PARA QUE A CORREÇÃO MONETÁRIA E OS JUROS DE MORA INCIDAM A PARTIR DA DATA EM QUE O MUNICÍPIO DEIXOU DE EFETUAR O PAGAMENTO DOS SERVIÇOS PRESTADOS.1. comprovação da continuidade da prestação dos serviços pelo hospital após o término do contrato administrativo. Ainda que evidente a irregularidade da prestação sem contrato formal, forçoso o pagamento pela Administração, sob pena de enriquecimento sem causa. 2. Correção monetária e juros de mora que devem incidir a partir da data em que o Município de Marechal Cândido Rondon deixou de efetuar o pagamento dos serviços prestados.”

(TJPR - 4ª C.Cível - 0002852-72.2016.8.16.0112 - Marechal Cândido Rondon - Rel.: JUIZ DE DIREITO SUBSTITUTO EM SEGUNDO GRAU HAMILTON RAFAEL MARINS SCHWARTZ - J. 28.11.2021)
Aqui destacado

“RECURSO INOMINADO. MATÉRIA RESIDUAL. DECLARATÓRIA DE INEXISTÊNCIA DE DÉBITO. COBRANÇA INDEVIDA. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENSINO SUPERIOR. APLICAÇÃO DAS NORMAS DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. COBRANÇA DE SEMESTRALIDADE INDEPENDENTE DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO. **ABUSIVIDADE DA CLÁUSULA CONTRATUAL DECLARADA. A AUSÊNCIA DE CONTRAPRESTAÇÃO INTEGRAL DO SERVIÇO TORNA INDEVIDA A COBRANÇA E IMPÕE O ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA.** INSCRIÇÃO NOS ÓRGÃO DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO. ILICITUDE. DANOS MORAIS CONFIGURADOS. INDENIZAÇÃO DEVIDA. SENTENÇA REFORMADA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.”
(TJPR - 2ª Turma Recursal - 0000848-65.2019.8.16.0077 - Cruzeiro do Oeste - Rel.: JUIZ DE DIREITO DA TURMA RECURSAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS IRINEU STEIN JUNIOR - J. 05.03.2021)





Conforme pode-se constatar, o confisco total dos valores sem qualquer contraprestação se materializa em enriquecimento sem causa por causa superveniente por parte da fornecedora do serviço e gera **o dever de restituição dos valores retidos aos consumidores**, conforme dispõe o código civil:

Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será **obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários**.

Parágrafo único. Se o enriquecimento tiver por objeto coisa determinada, quem a recebeu é obrigado a restituí-la, e, se a coisa não mais subsistir, a restituição se fará pelo valor do bem na época em que foi exigido.

Art. 885. **A restituição é devida**, não só quando não tenha havido causa que justifique o enriquecimento, **mas também se esta deixou de existir**.

Deste modo, conforme devidamente exposto, deve ser declarada a nulidade da cláusula abusiva, possibilitando que os consumidores possam exercer seu direito de rescisão, com a conseqüente determinação de restituição dos valores ilegalmente confiscados.

6- DA INVERSÃO DO ÔNUS PROBATÓRIO

Convém, ainda, ressaltar que a Defensoria Pública do Estado do Paraná atua em substituição processual dos consumidores lesionados, e se verifica a hipossuficiência do substituto em termos técnicos no caso em tela, bem como seus argumentos se apresentam verossímeis.

Assim, plenamente cabível a aplicabilidade do art. 6º, VIII do Código de Defesa do Consumidor, o qual prevê a inversão do ônus probante, no intuito de reequilibrar a relação processual entre as partes.





Referido dispositivo prevê que é um direito básico do consumidor:

a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a **inversão do ônus da prova**, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências. – grifos adicionados

Este dispositivo mostra-se plenamente aplicável ao caso *sub judice*. Neste aspecto, sendo as alegações da parte requerente verossímeis, bem como tendo a **URBS – URBANIZAÇÃO DE CURITIBA S.A** posição de supremacia na relação, estando os consumidores em vulnerabilidade técnica e fática, se faz inverter a carga probante, fazendo-a recair sobre a empresa, ora requerida.

Aponta-se, por fim, que desnecessária a cumulação de verossimilhança e hipossuficiência, bastando uma delas para incidência da regra prevista no art. 6º, VIII do CDC.

Sobre a questão, novamente Ricardo de Barros LEONEL:

A melhor interpretação indica para a desnecessidade de presença cumulativa dos dois requisitos. O próprio art. 6º, VIII, do CDC está redigido indicando a alternância, ao afirmar que a inversão poderá ser determinada quando “for verossímil” a alegação *ou* quando for ele (consumidor) hipossuficiente.¹³

No mesmo sentido do entendimento do STJ, por todos: Agravo Regimental no Recurso Especial n. 728.303/SP, Rel. Min. Paulo de Tarso Sansevarino, 3ª Turma, j. 21/10/2010.

¹³ **Manual do Processo Coletivo**. 3ª Ed. São Paulo: RT, 2013, p. 369.





Assim, imperiosa a inversão da carga probatória, muito embora a robusta documentação acostada já seja suficiente para a condenação dos réus.

7- DO PEDIDO

Diante do exposto, requer a Vossa Excelência:

a) Seja recebida e processada a presente demanda como ação civil pública proposta em face das Rés;

b) A **citação** do representante legal do ente público requerido e do outro réu por meio eletrônico, para, querendo, apresentem resposta no prazo legal, sob pena de incorrer nos efeitos da revelia;

c) A **total procedência do pedido**, a fim de:

1- **Declarar a inconstitucionalidade formal e material**, com anulação, dos parágrafos 3º, 4º e 5º do art. 26 da Lei Municipal nº 12.597/2008, do art. 1º da Lei Municipal nº 15.508/2019, do art. 1º da Lei Municipal nº 15.904/21, que inseriu o art. 2º-A na Lei Municipal nº 4.369/72 e, por arrastamento, o art. 19 do Decreto nº 649/2014, todos da Prefeitura Municipal de Curitiba;

2- **Declaração de nulidade da cláusula abusiva de proibição de possibilidade de resilição** do contrato com o reembolso dos valores adquiridos no cartão-transporte;

3- **Determinar a devolução (obrigação de fazer) dos valores confiscados dos consumidores**, devendo a empresa ré depositar os créditos nos cartões URBS que foram confiscados/retidos no prazo máximo





de 30 (trinta) dias a contar da decisão;

4- **Determinar que a empresa ré cumpra (obrigação de fazer) o determinado no artigo 740 do código civil** e permita o direito de arrependimento do consumidor, permitindo a rescisão do contrato, devolvendo o valor da passagem ao consumidor, podendo reter, no máximo, 5% do valor das passagens, a título de multa compensatória;

5- **Subsidiariamente,** na remota hipótese de não reconhecimento da inconstitucionalidade das normas de decadência/prescrição do crédito, requer que seja determinado que a empresa ré possibilite ao consumidor exercer seu direito de arrependimento/rescisão do contrato até o último dia da validade do crédito (1 ano);

6- **Subsidiariamente,** na remota hipótese de não reconhecimento da inconstitucionalidade das normas de decadência/prescrição do crédito, requer que seja determinado que a empresa ré possibilite ao consumidor titular de créditos retidos/confiscados exercer o direito de rescisão do contrato/pedido de restituição dos créditos no prazo de 30 (trinta) dias, contados após o trânsito em julgado da decisão.

Pugna-se provar o alegado por todos os meios em prova admitidos, bem como seja **determinada a inversão do ônus probatório**, para que este recaia sobre o réu, nos moldes do previsto no art. 6, VIII, do CDC.

Requer-se a intimação do d. *parquet* para manifestar-se no feito.

Requer a condenação das rés ao pagamento de custas processuais e honorários.

Estima-se à causa o valor de **R\$ 11.124.795,74 (onze milhões cento e vinte quatro mil setecentos e noventa e cinco reais e setenta e**





quatro centavos).

Nesses termos, pede

DEFERIMENTO.

Curitiba, 17 de março de 2022.

Erick Lé Palazzi Ferreira
Defensor Público
Coordenador do NUDECON

