



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos  
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

**Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0063555-38.2021.8.16.0000, Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.**

**Requerente:** Deputado Estadual Jorge Gomes de Oliveira Brand (Goura)

**Interessados:** Município de Curitiba e Câmara Municipal respectiva

**Relator:** Des. Marcus Vinícius de Lacerda Costa

Colendo Órgão Especial,

Excelentíssimo Senhor Desembargador-Relator,

**EMENTA:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 12.597/2008, §3º, §4º E §5º DO ART. 26; LEI MUNICIPAL Nº 15.508/2019, ART. 1º; LEI MUNICIPAL Nº 15.904/2021, ART. 1º. DECRETO Nº 649/2014, ART. 19, POR ARRASTAMENTO; TODOS DE CURITIBA, PARANÁ. CRÉDITOS PECUNIÁRIOS PARA UTILIZAÇÃO NO SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL. INSTITUIÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA DE 01 (UM) ANO. CRITÉRIO DE DESCONTO DA TARIFA. **PARCIAL PROCEDÊNCIA.** §§3º, 4º E 5º DO ARTIGO 26 DA LEI MUNICIPAL Nº 12.597/2008, COM REDAÇÃO CONFERIDA PELA LEI MUNICIPAL Nº 15.508/2019, QUE NO QUE DIZEM RESPEITO AO VALE-TRANSPORTE (VT) INVADEM A COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO TRABALHO (CRFB, ART. 22, I; CEPR, ART. 1º, I). INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DOS DISPOSITIVOS REFERIDOS. LEI MUNICIPAL N.º 15.508/2019 QUE CONSERVOU O PRAZO DE UM ANO DE VIGÊNCIA PRESENTE NO DECRETO MUNICIPAL N.º 1232/2017, MAS DEIXOU DE GARANTIR A TARIFA EXISTENTE NA DATA DE CARREGAMENTO DO CARTÃO. CARGA DO CARTÃO QUE PASSA A NÃO MAIS MANTER REPRESENTAÇÃO EM NÚMERO DE BILHETES, MAS, SIM, A SIMBOLIZAR O VALOR DE CARREGAMENTO. SISTEMÁTICA DIVERSA DA INSTITUÍDA EM ÂMBITO FEDERAL PELA LEI N.º 11.975/2009, QUE PREVÊ - NO QUE RESPEITA AOS BILHETES DE PASSAGENS ADQUIRIDOS NO TRANSPORTE COLETIVO RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS INTERESTADUAL E INTERNACIONAL - A VALIDADE DE 1 (UM) ANO, A PARTIR DA DATA DE EMISSÃO, INDEPENDENTEMENTE DE ESTAREM COM DATA E HORÁRIOS MARCADOS. INVIABILIDADE DE TRANSPORTAR A RACIONALIDADE DO DECIDIDO PELO STF NA ADI 4289 À HIPÓTESE EM EXAME, TAMPOUCO CONFERIR ABSOLUTA AUTONOMIA AO ENTE NA FIXAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA DE TRANSPORTE, INCLUSIVE QUANTO AO PRAZO DE VALIDADE DO BILHETE. PRECEITOS SOB CENSURA QUE ESTABELECEM UMA RESTRIÇÃO AO DIREITO À PROPRIEDADE, CONSUBSTANCIADA EM LIMITE TEMPORAL PARA UTILIZAÇÃO DE VALOR EM PECÚNIA CARREGADO PELO USUÁRIO OU EMPREGADOR EM SEU CARTÃO TRANSPORTE. EXAME DA JUSTIFICATIVA PARA A ALTERAÇÃO DA SISTEMÁTICA (EXTRAÍDA DAS RAZÕES DO MUNICÍPIO E DA URBS) E DA OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE (CEPR, ART. 27, *CAPUT*; CRFB, ART. 5º, LIV). RESTRIÇÃO QUE NÃO PASSA NO TESTE DA PROPORCIONALIDADE. MEDIDA INADEQUADA PARA ATINGIR A MAIORIA DOS OBJETIVOS ELENCADOS, COMO INIBIR A AQUISIÇÃO DE CRÉDITOS NA VÉSPERA DO REAJUSTE, EVITAR DESEQUILÍBRIO DO SISTEMA PELA UTILIZAÇÃO DE PASSAGENS EM VALOR DEFASADO E PREVENIR FRAUDES. IDONEIDADE PARA AUXILIAR NO DIMENSIONAMENTO DO FLUXO, MAS SEM PRECISÃO. GANHO DIMINUTO FRENTE AO IMPACTO NA ESFERA DO USUÁRIO. ADEQUAÇÃO PARA CONTRIBUIR PARA MODICIDADE TARIFÁRIA, NO ENTANTO, DESNATURANDO A NATUREZA DA TARIFA (STF, SÚMULA 545). ACESSO AO SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL QUE É AO USUÁRIO TOLHIDO, O QUE CONTRARIA A PRÓPRIA IDEIA DE MODICIDADE TARIFÁRIA. EXISTÊNCIA DE ALTERNATIVAS QUE NÃO DESNATURAM A NATUREZA DO PREÇO PÚBLICO E QUE SÃO MUITO MENOS RESTRITIVAS QUE A ADOTADA. REPROVAÇÃO NO TESTE DA NECESSIDADE E DA PROPORCIONALIDADE EM SENTIDO ESTRITO. DEFERÊNCIA À ESCOLHA DE OUTROS PODERES QUE PRESSUPÕE A CONSTITUCIONALIDADE DA MEDIDA. INEXISTÊNCIA DE TECNICIDADE NA QUESTÃO. BREVIDADE DO PRAZO DE VALIDADE DOS CRÉDITOS QUE SOMENTE ENCONTRA





# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos  
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

RAZOABILIDADE SE CONJUGADA COM A MANUTENÇÃO DO PODER DE COMPRA, SOB PENA DE, A PRETEXTO DA NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA AO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS, ONERAR EXCESSIVAMENTE E DESPROPORCIONALMENTE O USUÁRIO DE UM SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL. INCONSTITUCIONALIDADE DOS §§3º, 4º E 5º DO ARTIGO 26 DA LEI MUNICIPAL N.º 12.597/2008, ACRESCIDOS PELA LEI MUNICIPAL N.º 15.508/2019, COM PRESERVAÇÃO DOS DEMAIS PARÁGRAFOS QUE NÃO GUARDAM RELAÇÃO DIRETA COM O PRAZO DE EXPIRAÇÃO DOS CRÉDITOS. POR ARRASTAMENTO, PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 2º-A DA LEI MUNICIPAL N.º 4.369/1972, ACRESCIDO PELA LEI MUNICIPAL N.º 15.904/2021, QUE ESTABELECE QUE OS CRÉDITOS EXPIRADOS CONSTITUIRÃO RECEITAS DO FUC. ARTIGO 19 DO DECRETO MUNICIPAL N.º 649/2014, COM REDAÇÃO CONFERIDA PELO DECRETO MUNICIPAL N.º 597/2018, QUE FOI REVOGADO, POIS ANTINÔMICO EM RELAÇÃO AOS DISPOSITIVOS EXAMINADOS ADREDE. MODULAÇÃO RECOMENDADA (LEI Nº 9.868/99, ART. 27), A FIM DE QUE DECLARAÇÃO SÓ TENHA EFICÁCIA APÓS JULGAMENTO.

## I – RELATÓRIO:

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido cautelar, ajuizada pelo Deputado Estadual Jorge Gomes de Oliveira Brand (Goura), em face dos §§ 3º, 4º e 5º do artigo 26 da Lei Municipal nº 12.597/2008, acrescidos pelo artigo 1º da Lei Municipal nº 15.508/2019, também impugnado, bem assim do artigo 1º da Lei Municipal nº 15.904/2021, todas de Curitiba, Paraná, e, por arrastamento, do artigo 19 do Decreto Municipal nº 649/2014, os quais instituem prazo de validade de 1 (um) ano para os créditos (cartão-transporte) do sistema de transporte coletivo municipal, que tem como parâmetros de controle os artigos 1º, *caput*, I e VI, 17, V, e 145, da Constituição do Estado do Paraná, em combinação com os artigos 5º, XXII, 22, I e XI, e 150, IV, da Constituição da República. Em resumo, a alegação de inconstitucionalidade sustenta-se nos seguintes fundamentos: inobservância aos direitos sociais do consumidor, à democratização da fruição de bens e serviços essenciais à população e à garantia da modicidade das tarifas; caracterização de confisco e enriquecimento sem causa, em razão do perdimento dos recursos utilizados para a compra de créditos de transporte, independentemente da devida contraprestação de serviço público; usurpação da competência legislativa da União; existência de precedentes no sentido da inconstitucionalidade de leis correlatas (STF, RE nº 1304357, mov. 1.12; 3ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Uberlândia, ACP nº 5027186-40.2019.8.13.0702, mov. 1.13); e descumprimento de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado pela Urbanização de Curitiba S.A. (URBS) com o Ministério Público (mov. 1.11).

Por brevidade, reporta-se aos relatórios constantes dos pronunciamentos de mov. 34.1 e 54.1, pelos quais esta Procuradoria-Geral de Justiça promoveu, respectivamente, pela concessão da





# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos  
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

cautelar pleiteada e pela confirmação do recebimento do aditamento à petição inicial formulado pelo Autor, com a inclusão da impugnação ao artigo 1º da Lei Municipal nº 15.904/2021.

Ao mov. 57.1, esse il. Relator admitiu o ingresso da Urbanização de Curitiba S.A. (URBS) no feito, na qualidade de *amicus curiae*.

O Município e o Prefeito de Curitiba reiteraram o pleito de indeferimento da medida cautelar requerida (mov. 64.1).

Esse eg. Órgão Especial, então, denegou a tutela provisória postulada (mov. 84.1).

A URBS, na sequência, reiterou os termos da sua manifestação de mov. 32.1; ainda, complementou que: (i) a ADI nº 4289/DF foi julgada pelo Supremo Tribunal Federal, no qual restou reconhecida a competência dos Estados, “como titular da exploração do transporte rodoviário intermunicipal, fixar a política tarifária à luz dos elementos que nela possam influenciar, tal como o prazo de validade do bilhete”, entendimento que demonstra a competência municipal para instituir limite temporal ao uso dos créditos em discussão, (ii) o prazo estabelecido pelos dispositivos impugnados é decadencial, (iii) os preceitos em questão estão revestidos de finalidade, proporcionalidade e razoabilidade, não sendo possível o controle jurisdicional quanto ao mérito administrativo, de modo que temas envolvendo questões técnicas e de alta complexidade, como o presente, não podem ser enfrentados pelo Poder Judiciário, ante a aplicação da doutrina Chenery, (iv) as previsões em exame configuram subsídio intrassetorial para os casos em que a tarifa é deficitária, autorizado pelo artigo 9º, § 5º, da Lei Federal nº 12.587/2012, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana, (v) é ineficiente defender a possibilidade de o usuário “pagar por uma tarifa defasada no tempo e o Poder Público pagar o concessionário pela tarifa já reajustada”, pois “o ônus da inércia do usuário recai todo sobre o Poder Público”, (vi) “a ausência de fixação de prazo máximo de utilização do cartão transporte (...) estimula a fuga do transporte público para o privado”. Por fim, requereu a improcedência do pleito inicial, com o reconhecimento da constitucionalidade dos dispositivos ora objurgados; na eventualidade de procedência da demanda, postulou a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade (*ex nunc*) (mov. 101.1).





# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos  
**Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)**

A Câmara Municipal de Curitiba, por sua vez, reiterou as manifestações de movs. 20.1 e 47.1, afirmando, ainda, que: (i) a matéria em discussão, pelo interesse local presente, é de competência legislativa municipal, como reafirmado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (AgR ARE nº 1.109.932), (ii) o ente municipal observou os parâmetros estabelecidos na Lei Federal nº 11.975/2009, que dispõe sobre a validade dos bilhetes de passagem no transporte coletivo rodoviário de passageiros, (iii) os dispositivos impugnados viabilizam prestação eficiente e planejada do sistema de transporte coletivo, de acordo com a competência municipal para organizar os serviços públicos de interesse local, (iv) “no julgamento da ADI 4289, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade apenas parcial do art. 1º da Lei Federal nº 11.975/2009, com redução de texto do vocábulo ‘intermunicipal’, permanecendo no artigo o prazo de validade dos bilhetes”, (v) não há enriquecimento sem causa do Poder Público, eis que o direito ao serviço público remanesce por prazo razoável à disposição do credor. Requereu seja julgada improcedente a demanda (mov. 107.1).

Em seguida, o Município de Curitiba defendeu, em apertada síntese, que: (i) o ente municipal legislou sobre peculiaridades do funcionamento do transporte público, de acordo com interesse público local, sem usurpar a competência da União, (ii) a fixação da tarifa do usuário e a forma de sua utilização é de competência expressa dos Municípios, vide Lei Federal nº 12.587/2012, (iii) a tarifa de transporte público não se submete às limitações previstas pelo artigo 150 da Constituição da República, não estando sujeita ao princípio do não-confisco, mas, sim, ao da modicidade tarifária, (iv) a destinação dos créditos expirados ao Fundo de Urbanização de Curitiba (FUC) afasta eventual afronta ao direito de propriedade ou a configuração de enriquecimento sem causa, eis que revertidos os recursos, com destinação vinculada específica, em prol do interesse do próprio usuário do transporte público, (v) não houve descumprimento ao Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o Ministério Público, (vi) os recursos advindos das expirações de créditos contribuem para garantir a modicidade da tarifa, (vii) a Constituição Federal, quando trata da prestação de serviço público pelas concessionárias, utiliza o termo “direito dos usuários” e não “direito dos consumidores” (CR, artigo 175, parágrafo único, II), o que afasta a suposta violação ao artigo 145 da Constituição do Estado do Paraná, (viii) os precedentes invocados na petição inicial não guardam relação com o caso, (ix) os créditos expirados, mesmo após a alteração promovida pelo artigo 1º da Lei Municipal nº 15.904/2021, continuam formando receita do FUC, não das concessionárias (mov. 108.1).





# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos  
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

A Procuradoria-Geral do Estado, ao seu turno, reprisou argumentos já anteriormente defendidos pelo Município de Curitiba (mov. 117.1).

O Autor, então, acostou manifestação no seguinte sentido: (i) “[v]erter uma tarifa sem qualquer contraprestação ao contribuinte torna ilegítima a exação”, (ii) as entidades públicas, ao defenderem a não aplicação ao caso do princípio do não-confisco, “estão pugnando por um direito de confiscar, dizendo que não estariam vedadas a confiscar o usuário, já que não se trata de espécie tributária”, (iii) “as edilidades querem usar a tarifa como se fosse um imposto, revertendo o dinheiro pago por um usuário específico em prol da coletividade sem nenhuma garantia de contraprestação”, (iv) a *ratio decidendi* dos precedentes citados na peça vestibular é aplicável de maneira idêntica ao presente caso, sem que fosse realizado efetivo *distinguishing* pelos entes públicos, (v) a citada doutrina Chenery não se aplica ao controle de constitucionalidade (mov. 119.1).

Os autos retornaram a esta Procuradoria-Geral de Justiça.

## II – FUNDAMENTAÇÃO:

A controvérsia cinge-se à inconstitucionalidade dos §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º do artigo 26 da Lei Municipal nº 12.597/2008 (acrescidos pelo artigo 1º da Lei Municipal nº 15.508/2019, também impugnado), bem assim do artigo 1º da Lei Municipal nº 15.904/2021, todas de Curitiba, Paraná, e, por arrastamento, do artigo 19 do Decreto Municipal nº 649/2014; com o seguinte teor, respectivamente:

Lei Municipal nº 12.597/2008:

**Art. 26.** (...).

**§ 1º** A tarifa poderá ser única, variável, exclusiva ou temporal, independentemente do valor da tarifa técnica calculada e será regulamentada através de decreto, que disciplinará os critérios para a obtenção dos diferentes tarifários aplicáveis ao usuário, que poderão considerar as características especiais da linha, o horário ou local de embarque e desembarque, o pagamento pelo serviço mediante o uso de cartão transporte, a quantidade de utilização do serviço de transporte coletivo pelo usuário dentro de uma determinada periodicidade temporal, dentre outros critérios. (Redação acrescida pela Lei nº 15.508/2019)

**§ 2º** A tarifa a ser descontada do cartão transporte do usuário dos serviços de transporte coletivo de passageiros será contabilizada em dinheiro e será aquela vigente à época da efetiva utilização dos serviços pelo usuário. (Redação acrescida pela Lei nº 15.508/2019)

**§ 3º** Fica estabelecido o prazo de vigência de 1 (um) ano dos créditos inseridos no cartão transporte. (Redação acrescida pela Lei nº 15.508/2019)





# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos  
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

§ 4º O prazo previsto no parágrafo anterior será contado a partir da data da aquisição dos créditos, findo o qual não serão mais passíveis de utilização pelo usuário. (Redação acrescida pela Lei nº 15.508/2019)

§ 5º Após transcorrido o prazo a que se refere o parágrafo 3º, os créditos expirados serão incorporados definitivamente ao Fundo de Urbanização de Curitiba. (Redação acrescida pela Lei nº 15.508/2019)

§ 6º Excetua-se do prazo previsto no parágrafo 3º o cartão da Linha Turismo, cujo prazo de vigência dos créditos será regulamentado através de decreto. (Redação acrescida pela Lei nº 15.508/2019)

Lei Municipal nº 15.904/2021:

**Art. 1º** Fica criado o art. 2º-A na Lei nº 4.369, de 25 de setembro de 1972, com a seguinte redação:

Art. 2º-A Os ingressos de recursos financeiros no Fundo de Urbanização de Curitiba 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, devendo ser repassados aos operadores do transporte coletivo em conformidade com o que disciplinam os contratos administrativos.

Parágrafo único. Após o prazo de decadência ou prescrição para a utilização dos créditos do transporte coletivo pelos usuários dos serviços, as entradas financeiras a que se referem o caput deste artigo constituirão receitas do FUC e assim deverão ser contabilizadas. (AC)

Decreto Municipal nº 649/2014:

**Art. 19.** O prazo de validade dos créditos pecuniários do Sistema de Transporte Coletivo de Curitiba será de 1 ano, com exceção da Linha Turismo cujos créditos, uma vez iniciada sua utilização, terão validade de 24 horas.

O exame em questão tem por parâmetros de controle os artigos 1º, *caput*, I e VI, 17, V, e 145, da Constituição do Estado do Paraná, combinados com os artigos 5º, XXII, 22, I e XI, e 150, IV, da Constituição da República, que assim disciplinam:

Constituição do Estado do Paraná:

**Art. 1º.** O Estado do Paraná, integrado de forma indissolúvel à República Federativa do Brasil, proclama e assegura o Estado democrático, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais, do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político e tem por princípios e objetivos:

**I** - o respeito à unidade da Federação, a esta Constituição, à Constituição Federal e à inviolabilidade dos direitos e garantias fundamentais por ela estabelecidos; (...)

**VI** - a prestação eficiente dos serviços públicos, garantida a modicidade das tarifas; (...)

**Art. 17.** Compete aos Municípios: (...)

**V** – organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; (...)

**Art. 145.** O Estado, por lei e ação integrada com a União, Municípios e a sociedade, promoverá a defesa dos direitos sociais do consumidor, através de sua conscientização, da prevenção e responsabilização por danos a ele causados, democratizando a fruição de bens e serviços essenciais.

Constituição da República:

**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: (...)

**XXII** - é garantido o direito de propriedade; (...)

**Art. 22.** Compete privativamente à União legislar sobre:







# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos  
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

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

XI - trânsito e transporte;

**Art. 150.** Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...)

IV - utilizar tributo com efeito de confisco;

Inicialmente, compete registrar que as preliminares suscitadas pelo Município de Curitiba, de descabimento da ação direta, a pretexto da suposta inadequação do parâmetro, bem assim de impossibilidade de emenda à inicial, já foram objeto de manifestação por parte deste Ministério Público (movs. 34.1 e 54.1) e afastadas por esse eg. Órgão Especial quando do exame da cautelar (mov. 84.1).

Quanto ao mérito, a hipótese reivindica **parcial procedência**.

A Lei nº 15.508/2019 inseriu os §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º ao artigo 26 da Lei Municipal n.º 12.597/2008, e, com isso, no que importa para o desate da controvérsia, estabeleceu: (i) que a tarifa a ser descontada do cartão transporte do usuário será contabilizada em dinheiro e será a vigente à época da utilização dos serviços (§2º) e (ii) o prazo de 01 (um) ano para a utilização do crédito (§3º).

Pois bem. As normas extraídas dos §§3º, 4º e 5º do artigo 26, no que dizem respeito ao vale-transporte (VT), isto é, ao transporte adquirido pelo empregador em favor do empregado<sup>1</sup>, claramente invadem a competência da União para legislar sobre direito trabalho (CRFB, art. 22, I; CEPR, art. 1º, I).

Isso fica ainda mais evidente ao se examinar a Lei Federal n.º 7.418/1985, que “institui o vale-transporte e dá outras providências”, a qual, por sua vez, assim preceitua:

Art. 1º Fica instituído o vale-transporte, (Vetado) que o empregador, pessoa física ou jurídica, antecipará ao empregado para utilização efetiva em despesas de deslocamento residência-trabalho e vice-versa, através do sistema de transporte coletivo público, urbano ou intermunicipal e/ou interestadual com características semelhantes aos urbanos, geridos diretamente ou mediante concessão ou permissão de linhas regulares e com tarifas fixadas pela autoridade competente, excluídos os serviços seletivos e os especiais. (Redação dada pela Lei nº 7.619, de 30.9.1987) [...]

**Art. 9 - Os Vales-Transporte anteriores perdem sua validade decorridos 30 (trinta) dias da data de reajuste tarifário.** (Renumerado do art. 10, pela Lei 7.619, de 30.9.1987) – destacou-se.

<sup>1</sup> Cumpre indicar que é possível distinguir as diversas categorias de créditos, consoante demonstra relatório da URBS de mov. 1.10.





# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos  
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

Vale dizer, a lei nacional estipula que os vales-transporte perdem a validade decorridos 30 (trinta) dias da data do **reajuste tarifário**.

Ainda que assim queira fazer crer o Município, tal previsão não se aproxima da constante do normativo censurado, que fixa o prazo de vigência de 1 (um) ano para os créditos inseridos no cartão transporte.

Não há, portanto, que se falar em “analogia” (mov. 17.1, p. 9) ou aplicação da lei nacional “como parâmetro” por parte do Município (mov. 108.1, p. 6); ademais, apenas a título argumentativo, houve anos em que inexistiu reajuste tarifário<sup>2</sup>.

Por esse motivo, na hipótese, verifica-se que os preceitos, no que dizem respeito ao vale-transporte adquirido pelo empregador, implicaram subversão das regras de competências legislativas entre os entes federativos (**violação aos arts. 22, I e 30, I e II, da CRFB; e arts. 1º, I e 17, I e II, da CEPR**).

A propósito, assim já definiu o eg. Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 85 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. EDIÇÃO, COMERCIALIZAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DO VALE-TRANSPORTE. CONTRARIEDADE AO ART. 22, I, DA CARTA DA REPÚBLICA. A norma fluminense sob enfoque, ao dispor sobre direito de índole trabalhista, regulado por legislação federal própria (Lei n.º 7.418/85), invadiu competência legislativa da União, expressa no mencionado dispositivo da Carta da República. Ação julgada procedente. (STF, ADI 601, Relator ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, j. em 01/08/2002)<sup>3</sup>

Além. Também sob outro prisma, inclusive em relação aos demais créditos, i.e, aqueles não adquiridos pelo empregador em benefício do empregado, conclui-se pela inconstitucionalidade da previsão municipal (no que respeita, especificamente, aos §§3º, 4º e 5º do artigo 26 da Lei Municipal n.º 12.597/2008, com redação acrescida pela Lei Municipal n.º 15.508/2019).

<sup>2</sup> Consoante se verifica da tabela apresentada pela URBS ao mov. 32.1, p. 23, considerando-se, outrossim, que entre 2019 e 2022 não houve reajuste.

<sup>3</sup> Embora o v. acórdão consigne que “eventual edição das regras necessárias a disciplinar a implementação de tal direito nos sistemas de transporte coletivo locais igualmente não seria de competência dos Estados, mas sim dos Municípios, ante os incisos II e V do art. 30 da Carta da República”, por óbvio tal norma não pode se contrapor à legislação federal.







# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos  
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

Em primeiro lugar, cumpre indicar que a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (CRFB, art. 22, XI) deve ser lida em conjunto com o catálogo de competências materiais do referido ente, isto é, restringe-se ao quanto lá previsto e ao serviço por ela explorado (transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território e os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros – CRFB, art. 21, XII, “d” e “e”).

Daí que, no que tange ao serviço de transporte coletivo, de interesse local, a competência para discipliná-lo recai sobre o Município. Ao Estado-membro, então, resta a competência para legislar sobre transporte intermunicipal de passageiros (CRFB, art. 25)

Os seguintes arestos do eg. STF confirmam essa linha de entendimento:

EMENTA Ação Direta De Inconstitucionalidade. Direito Administrativo. Legitimidade ativa *ad causam*. Pertinência temática. Art. 103, IX, da Constituição da República. Alegação de Inconstitucionalidade da Lei Federal Nº 11.795/2009 [sic], que dispõe sobre prazo de validade dos bilhetes de passagem de transporte coletivo rodoviário de passageiros intermunicipal, interestadual e internacional pelo prazo de um ano, no tocante ao transporte intermunicipal de passageiros. Atribuição constitucional de competência residual aos Estados-membros (CF, art. 25, §1º). Inconstitucionalidade. 1. (...). **2. O art. 22, XI, da Constituição da República fixa a competência privativa da União para legislar sobre “trânsito e transportes”. O significado da competência privativa atribuída à União quanto à legislação sobre transporte de passageiros há de ser definido sob a perspectiva de que a Constituição também confere a esse ente a titularidade da exploração, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (art. 21, XII, e). Aos Municípios foi conferida a competência de organizar serviços públicos de interesse local, inclusive transporte coletivo (art. 30, V, CF). Resta a cargo dos Estados-membros a competência para explorar e regulamentar a prestação de serviço de transporte intermunicipal de passageiros, no exercício de sua competência reservada (art. 25, § 1º, CF).** 3. A União Federal, ao dispor acerca do prazo de validade dos bilhetes de transporte coletivo rodoviário intermunicipal, imiscuiu-se na competência constitucional residual do Estado-membro. Consolidação, na jurisprudência desta Suprema Corte, do entendimento de que é dos Estados a competência para legislar sobre prestação de serviços públicos de transporte intermunicipal. Precedentes. 4. O prazo de validade do bilhete, mais elástico ou não, corresponde a um benefício que, por sua natureza, tem um custo. Incumbe ao Estado, como titular da exploração do transporte rodoviário intermunicipal, fixar a política tarifária à luz dos elementos que nela possam influenciar, tal como o prazo de validade do bilhete (art. 175, CF). Não cabe à União interferir no poder de autoadministração do ente estadual no que concerne às concessões e permissões dos contratos de transporte rodoviário de passageiros intermunicipal, sob pena de afronta ao pacto federativo. 5. O tratamento legal conferido aos transportes intermunicipais gera uma distinção em ofensa ao princípio da isonomia (art. 5º, *caput*, CF), uma vez que a Lei nº 11.975/2009 acaba por impor obrigação desigual entre as empresas e usuários dos transportes intermunicipal e semiurbano. 6. Ação direta conhecida e pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade parcial do art. 1º da Lei Federal nº 11.975/2009, com redução de texto do vocábulo “intermunicipal”. (STF, ADI 4289, Relatora ROSA WEBER, Tribunal Pleno, j. em 11/04/2022)





# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos  
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS NºS 17.812/2016 E 14.654/2018. MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS. CONCESSÃO DE SUBSÍDIOS AO SISTEMA MUNICIPAL DE TRANSPORTE PÚBLICO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO. INTERESSE LOCAL. **1. O Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que compete aos municípios legislar sobre organização de serviços públicos de interesse local, entre os quais o transporte coletivo.** 2. A atribuição de efeito suspensivo a recurso extraordinário só é aceita em hipóteses excepcionais, nas quais não se enquadra o presente caso. 3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios. 4. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015. (STF, ARE 1180540-AgR, Relator ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, j. em 27/09/2019)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. INTERPOSIÇÃO EM 26.06.2018. MUNICÍPIO DE DIADEMA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. INOCORRÊNCIA. LEI MUNICIPAL 3.310/2013 QUE ALTEROU A LEI MUNICIPAL 1.688/98. ORGANIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO. INTERESSE LOCAL PREPONDERANTE. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO. ART. 30, V, DA CF. PRECEDENTES. PRETENSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO NESTA SEDE RECURSAL. INVIABILIDADE. ART. 317, § 4º, DO RISTF. AGRAVO NÃO PROVIDO. **1. É constitucional a Lei Municipal 3.310/2013, que alterou a Lei Municipal 1.688/98, a qual proibiu motoristas de transportes coletivos de acumularem as funções de cobradores, tendo em vista que compete aos municípios legislar sobre organização do serviço público de transporte coletivo em razão do preponderante interesse local envolvido.** Precedentes. 2. É vedada, em regra, a concessão de efeito suspensivo nesta sede recursal, nos termos do art. 317, § 4º, do RISTF. Além disso, não há motivo excepcional, na hipótese em análise, para conferi-lo. 3. Agravo regimental a que se nega provimento, com previsão de aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC. (STF, ARE 1109932-AgR, Relator EDSON FACHIN, Segunda Turma, j. em 12/11/2018)

Dessa forma, não há que se falar em inconstitucionalidade formal das normas no que tange aos créditos distintos do vale-transporte (VT). Todavia, e aqui a argumentação também aproveita ao VT, há vício **material** a maculá-las. <sup>4</sup>

Rememore-se. A Lei Municipal n.º 15.508/2019 alterou a sistemática prevista em atos normativos anteriores, mormente Decreto Municipal n.º 311/2015 e Decreto Municipal n.º 1232/2017, o primeiro que garantia “o mesmo número de deslocamentos que eram possíveis com base na tarifa vigente à época de sua aquisição, observado o prazo de validade de cinco anos” e o

<sup>4</sup> Em resumo, a alegação de inconstitucionalidade material trazida pelo Demandante se baseia nos seguintes fundamentos: inobservância aos direitos sociais do consumidor, à democratização da fruição de bens e serviços essenciais à população e à garantia da modicidade das tarifas; caracterização do confisco e enriquecimento sem causa, em razão do perdimento dos recursos utilizados para a compra de créditos de transporte, independentemente da devida contraprestação de serviço público. No particular, embora haja divergência com relação à aplicação de normas relativas ao direito do consumidor (aqui, o artigo 145 da CRFB) ao usuário do serviço – vide ADIs 3343 e 4478-STF – e não se esteja diante de tributo, mas de preço público (a desautorizar a utilização, como parâmetro, do artigo 150, IV, da Constituição da República), entende-se que a demanda reivindica parcial procedência quanto aos demais fundamentos – e sob a franquia da abertura da *causa petendi*, peculiar deste manejo, acrescenta-se, também, a violação à proporcionalidade/razoabilidade.





# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos  
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

segundo que assegurava, após 2 de junho de 2017, de igual forma, “o mesmo número de deslocamentos que eram possíveis com base na tarifa vigente à época de sua aquisição”, mas instituíam prazo de validade de um ano.

Com a alteração legislativa ora em exame, conservou-se o prazo de um ano de vigência presente no Decreto de 2017; nada obstante, deixou-se de garantir a tarifa existente na data de carregamento do cartão.

Em outras palavras: a carga do cartão passa a não mais manter representação em número de bilhetes, mas, sim, a traduzir/simbolizar apenas o valor de carregamento, em aproximação, portanto, a um cartão pré-pago. A diferença salta aos olhos, pois não se pode falar, na atual metodologia, em compra antecipada de bilhetes.

Inclusive, tal sistemática difere da instituída em âmbito federal pela Lei n.º 11.975/2009, que prevê – no que respeita aos bilhetes de passagens adquiridos no transporte coletivo rodoviário de passageiros interestadual e internacional – a validade de 1 (um) ano, a partir da data de emissão, independentemente de estarem com data e horários marcados<sup>5</sup>. Lá, então, há compra efetiva de bilhetes, que conservam a possibilidade de utilização pelo prazo de 1 (um) ano; aqui, por outro lado, representa o cartão (mero) crédito eletrônico, desvinculado do valor da tarifa vigente na data de carregamento.

Por esse motivo, e com o devido respeito aos r. posicionamentos constantes dos autos, inclusive à r. decisão que negou o pedido cautelar, não há como transportar a racionalidade do decidido pelo STF na ADI 4289<sup>6</sup> à hipótese em exame, tampouco conferir absoluta autonomia ao

<sup>5</sup> O STF declarou a inconstitucionalidade parcial do art. 1º da Lei Federal n.º 11.975/2009, com redução de texto do vocábulo “intermunicipal” (STF, ADI 4289, Relatora ROSA WEBER, Tribunal Pleno, j. em 11/04/2022).

<sup>6</sup> Rememore-se, lá assim se decidiu, no que tange especificamente à validade dos bilhetes prevista na Lei Federal n.º 11.795/2009: “EMENTA Ação Direta De Inconstitucionalidade. Direito Administrativo. Legitimidade ativa ad causam. Pertinência temática. Art. 103, IX, da Constituição da República. **Alegação de Inconstitucionalidade da Lei Federal Nº 11.795/2009, que dispõe sobre prazo de validade dos bilhetes de passagem de transporte coletivo rodoviário de passageiros intermunicipal, interestadual e internacional pelo prazo de um ano, no tocante ao transporte intermunicipal de passageiros. [...]** 4. O prazo de validade do bilhete, mais elástico ou não, corresponde a um benefício que, por sua natureza, tem um custo. Incumbe ao Estado, como titular da exploração do transporte rodoviário intermunicipal, fixar a política tarifária à luz dos elementos que nela possam influenciar, tal como o prazo de validade do bilhete (art. 175, CF). Não cabe à União interferir no poder de autoadministração do ente estadual no que concerne às concessões e





# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos  
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

ente na fixação da política tarifária de transporte, inclusive quanto ao prazo de validade do bilhete.

Isso porque, ao se evidenciar que o valor carregado no cartão não apresenta correspondência em bilhetes, cai por terra a argumentação tecida tanto pelo Município de Curitiba quanto pela URBS no sentido de que a finalidade dos normativos ora em exame<sup>7</sup> é evitar o desequilíbrio do sistema e contribuir para a modicidade tarifária, aos argumentos de que previnem as fraudes e o comércio ilegal de vale-transporte, inibem a aquisição desmedida de créditos na véspera da mudança tarifária, evitam o desequilíbrio do sistema pela utilização de passagens com valores defasados e garantem que a Administração dimensione de antemão a operação. Ilustrativamente:

“[...] o valor descontado do cartão transporte a cada utilização é o equivalente ao valor pago na data da aquisição, e não da sua utilização”; [...] “[a finalidade é] garantir o mesmo número de deslocamentos e, conseqüentemente, não submetendo o valor à mudança tarifária posterior” (Município de Curitiba, mov. 17.1, p. 18-23),

“[...] caso não houvesse a fixação de prazo de validade para tais créditos, além do aumento das fraudes e comércio ilegal de vale-transporte, o sistema de transporte coletivo municipal seria prejudicado, tendo em vista o déficit existente” (Município de Curitiba, mov. 17.1, p. 30);

“Nada mais do que natural que se estabeleça um prazo para sua utilização, considerando que as tarifas são reajustadas e, com o tempo, o crédito adquirido passa a não mais corresponder ao valor do serviço” (URBS, mov. 32.1, p. 15)

“Evidencie-se que o sistema de expiração, inclusive, afasta práticas ilegais como a comercialização de créditos entre passageiros (que são intransferíveis) e ainda inibe a aquisição desmedida de créditos nas vésperas de mudança tarifária” (URBS, mov. 32.1, p. 15);

“O usuário de transporte coletivo não pode se valer de uma tarifa abaixo do preço real por um período eterno sob pena de prejuízo ao interesse coletivo com o conseqüente aumento no preço da tarifa, prejudicando sua modicidade (princípio que deve nortear a prestação dos serviços públicos) e onerando toda a coletividade” (URBS, mov. 32.1, p. 39-40);

“[...] a Administração Pública se muniu da ferramenta da Decadência prevista pela legislação local necessária para estipulação de prazo capaz de garantir a operacionalidade do sistema e inibir seu desequilíbrio pela utilização de passagens com valores créditos defasados (não condizentes com as tarifas reajustadas anualmente) e práticas indesejadas como comercialização de créditos de maneira indevida e formação de moeda paralela” (URBS, mov. 101.1, p. 04)

**permissões dos contratos de transporte rodoviário de passageiros intermunicipal, sob pena de afronta ao pacto federativo.** 5. O tratamento legal conferido aos transportes intermunicipais gera uma distinção em ofensa ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, CF), uma vez que a Lei nº 11.975/2009 acaba por impor obrigação desigual entre as empresas e usuários dos transportes intermunicipal e semiurbano. 6. Ação direta conhecida e pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade parcial do art. 1º da Lei Federal nº 11.975/2009, com redução de texto do vocábulo “intermunicipal”. (STF, ADI 4289, Relatora ROSA WEBER, Tribunal Pleno, j. em 11/04/2022)

<sup>7</sup> Mormente, reitere-se, §§3º, 4º e 5º da Lei Municipal n.º 12.597/2008, com redação acrescida pela Lei Municipal n.º 15.508/2019.





# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos  
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

Traduzindo-se o retrospecto para a linguagem constitucional, tem-se que os preceitos sob censura estabelecem uma restrição ao direito à propriedade, consubstanciada em limite temporal para utilização de valor em pecúnia carregado pelo usuário ou empregador em seu cartão transporte.

Por restrição, em conformidade com a teoria externa dos limites aos direitos fundamentais<sup>8</sup>, se quer dizer a previsão que modifica o conteúdo dos direitos e que, do ponto de vista da dimensão subjetiva, é desvantajosa ou negativa para os titulares reais ou potenciais dos respectivos direitos<sup>9</sup>.

Assim, impende examinar, na sequência, a justificativa para a alteração da sistemática e se houve observância aos “limites dos limites”<sup>10</sup>, isto é, aos princípios constitucionais ditos estruturantes, designadamente, no caso vertente, a razoabilidade/proporcionalidade<sup>11-12</sup>. A este respeito:

“De acordo com a posição corrente e amplamente recepcionada pela doutrina e também acolhida em sede jurisprudencial (embora nem sempre corretamente aplicada), na sua função como critério de controle da legitimidade constitucional de medidas restritivas do âmbito de proteção dos direitos fundamentais, o princípio da proporcionalidade costuma ser desdobrado em três elementos (subcritérios ou subprincípios constitucionais), como prefere Gomes Canotilho: (a) da adequação ou conformidade, no sentido de um controle da viabilidade (isto é, da idoneidade técnica) de que seja em princípio possível alcançar o fim almejado por aquele(s) determinado(s) meio(s), muito embora, para alguns, para que seja atendido o critério, bastaria que o Poder Público (mediante a ação restritiva) cumpra com o dever de fomentar o fim almejado; (b) da necessidade ou exigibilidade, em outras palavras, a opção pelo meio restritivo menos gravoso para o direito objeto da restrição, exame que envolve duas etapas de investigação: o exame da igualdade de adequação dos meios (a fim de verificar se os meios alternativos promovem igualmente o fim) e, em segundo lugar, o exame do meio menos restritivo (com vista a verificar se os meios alternativos restringem em menor medida os direitos fundamentais afetados). [...]; (c) da proporcionalidade em sentido estrito (que exige a manutenção do equilíbrio (proporção e, portanto, de uma análise comparativa) entre os meios utilizados e os fins colimados, no sentido do que para muitos tem sido também chamado de

<sup>8</sup> Que se adota, em razão da, considera-se, melhor proteção que oferece aos direitos fundamentais.

<sup>9</sup> NOVAIS, Jorge Reis. *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*. 2.ed. Coimbra, 2017, p. 277.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 727.

<sup>11</sup> CEPR, art. 27, *caput*; CRFB, art. 5º, LIV (no que respeita ao devido processo legal substantivo).

<sup>12</sup> Sobre a relação de fungibilidade entre ambas as categorias: BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 219; BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica e interpretação constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Ed.; Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997, p. 175; GUERRA FILHO, Willis Santiago. Princípio da proporcionalidade e teoria do Direito. In GRAU, Eros Roberto e GUERRA FILHO, Willis Santiago (Coord.). *Direito Constitucional – Estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 283.





# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos  
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

razoabilidade ou justa medida, já que mesmo uma medida adequada e necessária poderá ser desproporcional”. (SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: RT, 2012. p. 338-339).

E, com os olhos voltados aos critérios acima, verifica-se, com facilidade, que a restrição não passa no teste da proporcionalidade.

Embora não se consiga extrair, da tramitação do projeto de lei, a justificativa que motivou a previsão em censura (pois a mensagem se concentra em motivar a implementação do bilhete único - mov. 20.3, pp. 6-7), as informações trazidas aos autos por parte do Município de Curitiba e da URBS apontam, como já adiantado, e em resumo, para a necessidade de conservação do equilíbrio do sistema de transporte coletivo e da garantia da modicidade tarifária.

Todavia, a linha argumentativa por eles aqui desenvolvida se refere à sistemática anterior, em que o valor era revertido em número de passagens, as quais eram conservadas por um determinado lapso temporal (antes, 05 anos; após, 01 ano). Assim, outrora, o prazo de validade se justificava, pois com aptidão para prevenir o comércio ilegal de vale-transporte; inibir a aquisição desmedida de créditos na véspera da mudança tarifária; evitar o desequilíbrio do sistema pela utilização de passagens com valores defasados; prevenir fraudes e garantir, com maior acuidade, que a Administração dimensionasse de antemão a operação.

Sem embargo, na nova conformação, tais objetivos não são em sua maioria alcançados, pois, de novo, o que se tem é um cartão pré-pago que faz as vezes de numerário para compra de passagens – sem aptidão, portanto, para inibir a aquisição de créditos na véspera do reajuste ou evitar desequilíbrio do sistema pela utilização de passagens em valor defasado. Aliás, não é difícil perceber que o estabelecimento do prazo exíguo estimula o comércio ilegal ou a própria cessão (também ilegal) do cartão às vésperas da expiração. Não previne fraudes, portanto.

A medida censurada é, por esses motivos, inadequada para fomentar a maioria dos fins indicados.

Em contrapartida, no tanto restante, o estabelecimento do prazo tem certa aptidão para auxiliar no dimensionamento da operação, ainda que de forma aproximada, pois o crédito não







# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos  
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

reflete em números de deslocamento. Tal ganho, todavia, mostra-se diminuto frente ao impacto na esfera do usuário do serviço – que sofrerá a perda do valor após o prazo de um ano, sem que alternativa de resgate lhe seja oferecida.

E, por certo, a medida contribui – ao menos em uma leitura superficial – para a modicidade tarifária, uma vez que arrecada valores que serão revertidos ao Fundo de Urbanização de Curitiba. Nada obstante, desnatura completamente a natureza da tarifa, vinculada que deve ser à prestação do serviço (Súmula 545/STF), razão pela qual nada se colhe da alegação pueril de que o valor retorna ao usuário na forma de melhorias no sistema de transporte (como se, em realidade, taxa ou imposto fosse).

Não se pode perder de vista, aliás, que a “modicidade não significa apenas a menor tarifa possível sob o prisma econômico, mas também o seu dimensionamento, de modo a **assegurar o acesso dos usuários a serviços essenciais**” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 649 – destacou-se). E, *in casu*, na atual formatação, o acesso é **negado** ao usuário que por ele pagou (leia-se: adiantou o pagamento) após o diminuto prazo de 01 (um) ano<sup>13</sup>.

Ainda que idônea para auxiliar (de forma não tão precisa) no dimensionamento da operação e contribuir com a modicidade da tarifa, há alternativas que não desnaturam a natureza do preço público e que são muito menos restritivas que a adotada, como as conformações anteriores, que garantiam o número de deslocamento e, com isso, contribuía para o dimensionamento do fluxo com maior precisão, além de também auxiliar na modicidade tarifária – e, em adição, alcançavam todos os outros objetivos antes citados, para os quais, reitera-se, a mera previsão de expiração de créditos se mostra meio absolutamente inidôneo.

Para mais, não há como se negar que a medida escolhida é deveras gravosa ao usuário, pois o prazo é **exíguo** e não há possibilidade de resgate de créditos antes da expiração. Aqui, oportuno o adendo: pouco importa o percentual dos créditos expirados frente ao número global. O argumento,

<sup>13</sup> Significa dizer, a pretexto de conservar o valor da tarifa a menor possível, para garantir o acesso ao serviço, entende por bem o Estado apropriar-se de valor pelo usuário destinado à utilização do serviço em diminuto prazo, sem oferecer-lhe alternativa.





# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos  
**Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)**

de cunho flagrantemente utilitarista, não tem o condão de afastar a pecha de inconstitucionalidade.

Por todos esses motivos, também se entende que a opção, que se revelou inadequada para a consecução da maioria dos fins assinalados, é reprovada quando submetida ao teste da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito, eis que, em síntese, há meios alternativos (muito) menos gravosos e (mais) aptos a atingir os resultados esperados, ou seja, os supostos ganhos alcançados com a normação não justificam o sacrifício ao patrimônio dos usuários, que são, em decorrência, e em pouquíssimo tempo, impedidos de acessar o serviço público essencial.

E nem se diga, com espeque na doutrina Chenery, que tal conclusão não está ao alcance desse egrégio Órgão Especial, a quem compete zelar pela supremacia da Constituição do Estado do Paraná. A questão ora em discussão, embora reflita na política tarifária do serviço, não ostenta natureza essencialmente técnica a recomendar o referendo à escolha política. Inexistiu na tramitação do projeto de lei e deste feito qualquer menção a dados técnicos que escapam à cognoscibilidade da Corte. Ademais, a deferência à escolha de outros Poderes pressupõe, por óbvio, a constitucionalidade da medida.

Em suma, é nítido que a brevidade do prazo de validade dos créditos somente encontra razoabilidade se, e apenas se, conjugada com a manutenção do poder de compra, sob pena de, *a pretexto* da necessidade de observância ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, onerar excessivamente e desproporcionalmente o usuário de um serviço público essencial.

Com isso, não se quer dizer que os créditos devem ser mantidos *ad aeternum* no cartão transporte, nos moldes, ao que se vê, defendidos pelo Requerente, pois, na prática, implicaria desvirtuamento da finalidade do cartão transporte e prejudicaria em absoluto a previsibilidade do gestor. Reitere-se: a objeção aqui manifestada se refere à atual conformação, que não garante número de deslocamentos e, ao mesmo tempo, estabelece prazo diminuto para utilização dos créditos, o que interfere desproporcionalmente na esfera do usuário.

Assim, é de se reconhecer a inconstitucionalidade dos §§3º, 4º e 5º do artigo 26 da Lei Municipal n.º 12.597/2008, acrescentados pela Lei Municipal n.º 15.508/2019 – preservando-se os demais parágrafos que não guardam relação direta com o prazo de expiração dos créditos e à





# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos  
**Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)**

celeuma ora em exame – pois afiguram-se manifestamente desproporcionais, violando, a um só tempo o direito à propriedade dos usuários do serviço, bem assim a garantia da modicidade das tarifas – a qual se encontra intimamente vinculada ao acesso ao serviço público essencial –, conclusão que reivindica imediata correção por esse colendo Órgão Especial.

Por arrastamento, a declaração de inconstitucionalidade alcança o parágrafo único do artigo 2º-A da Lei Municipal n.º 4.369/1972, acrescido pela Lei Municipal n.º 15.904/2021, que estabelece que os créditos expirados constituirão receitas do FUC.

Não há que se falar em inconstitucionalidade do artigo 19 do Decreto Municipal n.º 649/2014, com redação conferida pelo Decreto Municipal n.º 597/2018, mas, antes, em revogação, pois, embora o *caput* preveja o prazo de validade 01 (um) ano, o seu parágrafo único garante o número de deslocamentos, o que é antinômico em relação aos dispositivos examinados adrede.

Por fim, entendem-se presentes razões de segurança jurídica e de excepcional interesse social para modular a declaração de inconstitucionalidade, nos moldes do artigo 27 da Lei n.º 9.868/99, a fim de que só tenha eficácia a partir do julgamento, pois comprovado nos autos que os valores atinentes ao cartão transporte já foram imediatamente vertidos ao FUC, e, portanto, ao custeio do sistema de transporte coletivo.

### **III – CONCLUSÃO:**

Do que precede, esta Procuradoria-Geral de Justiça pronuncia-se pela parcial procedência do pedido, a fim de que essa eg. Corte declare a inconstitucionalidade dos §§ 3º, 4º e 5º do artigo 26 da Lei Municipal n.º 12.597/2008, acrescentados pela Lei Municipal n.º 15.508/2019 – preservando os demais parágrafos, que não guardam relação direta com o prazo de expiração dos créditos –, pois afiguram-se manifestamente desproporcionais, violando, a um só tempo o direito à propriedade dos usuários do serviço, bem assim a garantia da modicidade das tarifas – a qual que se encontra intimamente vinculada ao acesso ao serviço; e, por arrastamento, do parágrafo único do artigo 2º-A da Lei Municipal n.º 4.369/1972, acrescido pela Lei Municipal n.º 15.904/2021, que estabelece que os créditos expirados constituirão receitas do FUC.





# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos  
**Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)**

Por fim, entendem-se presentes razões de segurança jurídica e de excepcional interesse social para modular a declaração de inconstitucionalidade, nos moldes do artigo 27 da Lei n.º 9.868/99, a fim de que só tenha eficácia a partir do julgamento.

Curitiba, 17 de maio de 2023.

Mauro Sérgio Rocha  
**Subprocurador-Geral de Justiça  
para Assuntos Jurídicos**

Isabella Demeterco  
**Promotora de Justiça  
Assessora de Gabinete<sup>14</sup>**

<sup>14</sup> Resolução n.º 5.816/2020.

