

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA _VARA DA FAZENDA PÚBLICA
DA COMARCA DE SÃO PAULO/SP**

PEDIDO LIMINAR

URGENTE

**INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DE
TECNOLOGIA E CICLO DE NUMERÁRIO - ITCN**, pessoa jurídica de direito privado, constituída sob a forma de associação sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ/MF nº 36.773.846/0001-01, com sede ao Conjunto comercial 62, Edifício Office Brigadeiro, localizado na Av. Brigadeiro Luís Antônio, 3.530, Jardim Paulista, São Paulo/SP, neste ato representada pelo seu Diretor Executivo, Fernando Cardozo Fernandes Rei, brasileiro, [REDACTED], professor universitário, residente e domiciliado na rua [REDACTED] inscrito no CPF sob o nº [REDACTED] (Doc. 1), no uso de suas atribuições legais e com fulcro no artigo 1º, II e V, da Lei Federal nº 7.347/1985, vem à presença deste juízo, propor a presente **AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO DE LIMINAR**, em face do **GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO**, pessoa jurídica de direito público, inscrita no CNPJ/MF sob nº 46.379.400/0001-50, sediada na Avenida Morumbi, 4500, Morumbi, São Paulo/SP, CEP 05550-905, representado por seu Governador do Estado, [REDACTED] do **METRÔ - COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO**, sociedade de economia mista, inscrita no CNPJ/MF nº 62.070.362/0001-06, representada pelo Diretor Presidente, [REDACTED], com sede na Rua Boa Vista, nº 175, 7º andar, Centro, São Paulo/SP CEP: 01014-001, e da **CPTM – COMPANHIA PAULISTA DE TRENS**

METROPOLITANOS, sociedade de economia mista, inscrita no CNPJ nº 71.832.679/0001-23, representada pelo Diretor Presidente [REDACTED], com sede na Rua Boa Vista, nº 185, Centro, São Paulo/SP, CEP: 01014-001, pelos todos fatos e fundamentos que serão a seguir expostos:

2 | 43

I - DOS FATOS: FECHAMENTO PARCIAL DAS BILHETERIAS TRADICIONAIS DO METRÔ E DA CPTM DE SÃO PAULO E RECUSA DO ACEITE DE DINHEIRO FÍSICO

O denominado **plano piloto de eletronização dos meios de pagamentos no transporte público de São Paulo** foi lançado em 2019, a partir da implementação de meios de pagamento eletrônicos nas linhas de ônibus da cidade. Em sua terceira etapa, o Governo do Estado de São Paulo, por meio da Secretaria de Transportes Metropolitanos, anunciou a **desativação de todas as bilheterias tradicionais (físicas) do Metrô e da CPTM**, prevendo também a exclusão da possibilidade de pagamento das passagens com dinheiro em espécie.

Para dar início ao planejamento, com a previsão de encerramento em dezembro de 2021, mas postergado para 2022, algumas estações já tiveram redução do horário de funcionamento de suas bilheterias tradicionais, que passaram a operar apenas nos horários de pico: entre 6h e 10h e entre 16h e 20h, sendo que, a partir de 15 de outubro de 2021, foi anunciado o fechamento definitivo das bilheterias das estações Belém, da Linha 3 Vermelha do Metrô e da Granja Julieta, da Linha 9 Esmeralda da CPTM.

Segundo o anunciado pela autoridade pública estadual, uma das justificativas para o fechamento seria que menos de 15% dos usuários do Metrô e de 25% dos

passageiros da CPTM utilizam os bilhetes comprados nas bilheterias¹. Desta forma, a ideia visa, para eles, “simplificar a rotina dos usuários e economizar R\$ 100 milhões por ano”, embora não esclareçam como irão alcançar seus objetivos.² Porém, nota-se que o Metrô e a CPTM transportam cerca de 7,8 milhões de usuários por dia, conforme a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), o que tona as porcentagens mencionadas bastante significativas,³ totalizando entre um e quase dois milhões de usuários que ficariam alijados desta facilidade na cidade, todos os dias.

Inicialmente, de acordo com a desenvolvedora tecnológica do cartão TOP, haveria diversas formas de aquisição do bilhete digital, o “TOP”: (i) impresso, nas próprias bilheterias do Metrô e da CPTM, nas quais os usuários poderiam adquirir até 5 bilhetes, com pagamento em dinheiro; (ii) nas máquinas de autoatendimento (ATM), com cartão de débito e/ou PIX; (iii) nos estabelecimentos comerciais parceiros credenciados, sendo que a forma de pagamento é de critério do estabelecimento; e (iv) pelo aplicativo “TOP”, disponível nos sistemas Android e IOS . Uma vez instalado o aplicativo, o usuário pode efetuar a compra de até 10 bilhetes, sendo que a compra deve ser feita via cartão de débito ou crédito.

De acordo com a Secretaria de Transportes Metropolitanos, as mesmas máquinas que fazem recarga do antigo bilhete BOM em dinheiro vão fazer a do bilhete TOP. A troca dos cartões está sendo gradativa, de forma que a recarga do TOP em dinheiro está

¹ Disponível em: <https://exame.com/brasil/sp-anuncia-que-fechara-bilheterias-do-metro-e-da-cptm-ate-final-de-2021/>. Acesso em: 15 mar. 2022..

² Disponível em: <https://noticias.r7.com/sao-paulo/governo-de-sp-adia-fechamento-de-bilheterias-do-metro-e-da-cptm-07122021>. Acesso em: 15 mar. 2022.

³ Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/cptm-e-metro-novas-estacoes-e-transporte-de-78-milhoes-de-pessoas-por-dia/#:~:text=m%C3%AAs%20da%20mulher-.CPTM%20e%20Metr%C3%B4%20novas%20esta%C3%A7%C3%B5es%20e%207%2C8,milh%C3%B5es%20de%20usu%C3%A1rios%20por%20dia&text=O%20Governo%20do%20Estado%20estabeleceu,Regi%C3%A3o%20Metropolitana%20da%20capital%20paulista..> Acesso em: 15 mar. 2022.

ocorrendo, por enquanto, somente nas estações onde não há mais bilheteria, à época a estação Belém, da Linha 3- Vermelha do Metrô, e nas estações Granja Julieta e João Dias da CPTM.⁴

Na seção de mobilidade e trânsito no site da prefeitura de São Paulo, é indicado, sobre as máquinas de autoatendimento que “O autoatendimento é uma opção fácil e rápida para quem precisa fazer a compra de créditos, as máquinas ficam instaladas nos terminais de ônibus e nas estações do Metrô, da CPTM e da Via Quatro. Nos terminais ainda é possível realizar recargas com a utilização de dinheiro e cartões de débito”.⁵

Depois de uma série de problemas e reclamações sobre o bilhete TOP, o governo do Estado adiou o prazo para desativação das bilheterias e não foi definida nova data até o momento.⁶

Neste contexto, com a eventual implementação dessa terceira etapa, a **compra dos bilhetes físicos no interior das estações com dinheiro em espécie não será mais uma opção ao consumidor usuário, que se vê obrigado a adquirir os “Bilhetes Digitais QR Code”**.

Também conhecido como “TOP”, o Bilhete Digital QR Code já está em circulação desde dezembro de 2020 e, como o próprio nome indica, trata-se de um bilhete digital que funciona com QR Code, no qual o usuário, ao se aproximar da catraca do Metrô ou da CPTM, apresenta o QR Code, que é lido e a entrada do usuário é autorizada, conforme imagem abaixo:

⁴ Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/12/10/cartoes-top-e-bom-entenda-diferencas-entre-bilhetes-do-transporte-publico-intermunicipal-da-grande-sp.ghtml> . Acesso: 22 jun.2022.

⁵ Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/mobilidade/secretaria_executiva_de_transporte_e_mobilidade_urbana/noticias/?p=319539 . Acesso: 22 jun. 2022.

⁶ Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/12/07/governo-de-sao-paulo-adia-fechamento-de-bilheterias-em-estacoes-do-metro-e-da-cptm.ghtml>. Acesso: 22 jun.2022.



Fonte: Estação⁷

Em que pese a desenvolvedora da tecnologia “TOP” tenha possibilitado, **por enquanto**, a compra do bilhete nas bilheterias físicas das estações, no limite de até 5 unidades, a intenção do Governo de São Paulo de encerrar as atividades e fechar de todas as bilheterias ao longo de 2022 visa a **aquisição das passagens, apenas, através dos meios digitais e tecnológicos. Esse fato certamente** impactará na utilização do papel moeda como um meio de pagamento e na sua própria circulação em âmbito local, sendo certo que o pagamento com dinheiro em espécie NÃO SERÁ mais uma opção disponível aos consumidores. Isso pode ser verificado na foto abaixo colacionada, que mostra que o ATM da TOP aceita como meio de pagamento, tão somente, cartão de débito e o cartão TOP, ausente qualquer opção de uso de dinheiro em espécie:

⁷ Disponível em: <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,em-uma-semana-metro-e-cptm-venderam-21-8-mil-bilhetes-com-qr-code,70003005098>. Acesso em: 17 mar.2022.



Fonte: Própria – Foto tirada na Estação Ana Rosa, da Linha 1 Azul, do Metrô, em março/2022.

Tem-se, portanto, a **exclusão do uso do dinheiro em espécie como meio de pagamento fácil e acessível a todos, com a redução das opções de escolha quanto aos meios de pagamentos disponíveis para a livre utilização do usuário consumidor, o que fere o seu direito constitucional ao transporte (Art. 6º), e legais de mobilidade urbana e acesso equânime aos serviços públicos adequados e de qualidade.**

É dever do Estado garantir a segurança pública, o que inclui assegurar aos cidadãos, o direito à mobilidade urbana eficiente (Art. 144, § 10, I, CF). Obstar a utilização do transporte público aos cidadãos sem acesso a meios eletrônicos de pagamento, ou mesmo à internet, constitui flagrante violação a esses direitos. Em última instância, tem-se mácula ao direito constitucional de ir e vir (Art. 5º, LXVIII), isto é, privando do transporte público os cidadãos que dependem dele como meio de locomoção.

Este crescente processo de **discriminação do dinheiro em espécie** que vem ocorrendo pode agravar ainda mais a situação das **populações mais vulneráveis e**, mais uma vez, excluídos da sociedade brasileira, que **não têm acesso** e, tampouco, condições de acesso aos **serviços bancários tradicionais e/ou digitais (e suas infraestruturas), internet e de smartphones**, que utilizam o papel moeda como principal e, muitas vezes, **único** meio de pagamento para receber salários e outros rendimentos, pagar contas, fazer compras, entre outras atividades cotidianas, como o transporte público.

Essa, inclusive, é uma preocupação que cresce no bojo do Sindicato de Metroviários, que alertam para os problemas que serão criados a partir da substituição do bilhete físico pelo digital e suas novas formas de pagamento e o próprio aplicativo “TOP”. Camila Lisboa, coordenadora do Sindicato ressaltou em entrevista o cenário da população vulnerável, que não tem celular e nem acesso a um banco digital para se incluir neste projeto de eletrônica, bem como afirmou, categoricamente, que **permitir pagamentos apenas por crédito ou débito é um absurdo**⁸.

Hoje ainda existem, aproximadamente, **34 milhões de brasileiros que não possuem conta bancária** no país ou que a utilizam com pouca frequência, bem como que, mesmo durante a pandemia, houve o **aumento na utilização do papel moeda**, passando de **R\$ 214 bilhões em março de 2020 para R\$ 286,1 bilhões em fevereiro de 2021**⁹. Esses dados demonstram que a decisão do Governo do Estado de São Paulo, além de **violar os princípios e direitos constitucionais e legais e aumentar a elitização do uso do transporte de Metrô e CPTM, também destoa do interesse social**, que é cada vez maior em se utilizar de papel moeda nas transações financeiras.

Além disso, em São Paulo, de acordo com dados da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, aproximadamente, **7,5 milhões de pessoas nunca tiveram acesso à internet**, o que demonstra que uma grande parcela populacional não possui smartphone

7

⁸ Disponível em: <https://noticias.r7.com/sao-paulo/fechamento-de-bilheterias-no-metro-impacta-idosos-diz-sindicato-24102021>. Acesso em: 15 mar. 2022.

⁹ Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/produtos/servicos-financeiros/noticia/2021/04/27/34-milhoes-de-brasileiros-ainda-nao-tem-acesso-a-bancos-no-pais.ghtml>. Acesso em: 15 mar. 2022.

e, por esse motivo, não será incluída na modernização do sistema proposta pelo Governo do Estado de São Paulo¹⁰.

No mais, vale lembrar que a cidade de São Paulo é um dos destinos favoritos de **turistas nacionais e estrangeiros** no Brasil. Somente em 2019, São Paulo recebeu **2,3 milhões de estrangeiros**¹¹. Os milhões de turistas que chegam também se utilizam de Metrô e da CPTM para se locomoverem, e é certo que **não têm conta bancária no Brasil** para poderem adquirir bilhetes através dos meios eletrônicos de pagamento atualmente existentes, seja por PIX, cartão de débito ou de crédito. Sem nem entrar no mérito de que somente duas opções de idiomas são oferecidas pelo sistema de autoatendimento, Português e Inglês, o que evidentemente dificulta a compra de bilhetes por estrangeiros.

Logo, essa forma escolhida pelo Governo do Estado, além de prejudicar os usuários e consumidores brasileiros, também atinge os turistas que se utilizam desses modais coletivos para se locomoverem nos municípios atendidos pela CPTM e Metrô.

Por conseguinte, além da discriminação ao uso do dinheiro em espécie, desde a sua implementação, a aplicativo “TOP” também é alvo de **severas críticas dos próprios usuários**, que se mostraram insatisfeitos com o novo sistema por diversos outros motivos.

Em reportagem de 22 de novembro de 2021, os usuários do transporte público de SP foram entrevistados a fim de compartilhar os impactos sofridos pela implementação do aplicativo TOP. A principal queixa relatada foi a **instabilidade do sistema**, marcada pela lentidão ou não funcionamento, impossibilitando a compra da passagem por esse novo meio¹². Dessa forma, somada à dificuldade de exclusão do dinheiro em espécie como meio de pagamento aceito, o sistema para utilização de meios de pagamento eletrônicos apresenta problemas que

8

¹⁰ Disponível em: <https://www.seade.gov.br/sao-paulo-tem-ilha-de-75-mi-de-pessoas-que-nunca-acessaram-a-internet/>. Acesso em: 15 mar. 2022.

¹¹ Disponível em: https://www.panrotas.com.br/mercado/pesquisas-e-estatisticas/2021/03/sao-paulo-e-o-estado-que-mais-recebeu-estrangeiros-em-2019_180443.html. Acesso em: 15 mar. 2022.

¹² Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/11/22/passageiros-reclamam-de-problemas-e-instabilidade-no-novo-bilhete-top-do-governo-de-sp-usado-no-transporte-publico.ghtml>. Acesso em: 15 mar. 2022.

acabam por inviabilizar a sua utilização eficaz. Diante disso, como fica a locomoção desses 7,8 milhões de usuários por dia no transporte?

Igualmente, o mesmo restou constatado na pesquisa realizada pelo site Diário do Transporte. Os usuários das estações de Metrô e da CPTM de São Paulo relataram os seguintes problemas quanto à nova forma de aquisição dos bilhetes digitais: **(i)** falhas no cadastro do bilhete único digital; **(ii)** impossibilidade de acesso ao sistema; **(iii)** falta de papel nos tótems do “TOP” para a impressão do QR Code gerado; **(iv)** falta de máquinas funcionando para a impressão do QR Code nas estações; **(v)** instabilidade do aplicativo “TOP”; **(vi)** cobrança de passagens em duplicidade; **(vii)** aumento do número de fraudes pela descoberta de falhas no sistema, etc¹³.

Dentre os relatos veiculados pela imprensa está o do usuário Renato de Oliveira, que não conseguiu comprar sua passagem pelo aplicativo disponibilizado pelo governo do estado em virtude de uma falha neste, narrando ao veículo de mídia: “O aplicativo não funciona e eu estou sem dinheiro. Me pegou desprevenido e agora não tem o que fazer. Acho que eu vou ter que pedir um Uber”.¹⁴

De igual modo, outro usuário (Isaías Macedo) compartilhou com a reportagem que o aplicativo não funciona todos os dias, o que acaba gerando longas filas na bilheteria da estação ainda em funcionamento, e atraso aos trabalhadores, que demoram mais do que o esperado para adquirir a passagem. Em suas palavras: “Tem dia que funciona, tem dia que não funciona. Tem dia que a gente está atrasado, pega fila e acaba se atrasando ainda mais. E aí às vezes eu acabo indo de ônibus por causa disso”.¹⁵

Em matéria veiculada pela Folha de São Paulo, outro usuário (Kaique Santos) narrou que demorou dois dias para conseguir completar uma compra de créditos pelo

9

¹³ Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2021/12/10/passageiros-relatam-que-bilhetagem-top-cobra-mais-de-uma-vez-pela-mesma-passagem/>. Acesso em: 15 mar. 2022.

¹⁴ Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/11/22/passageiros-reclamam-de-problemas-e-instabilidade-no-novo-bilhete-top-do-governo-de-sp-usado-no-transporte-publico.ghtml>. Acesso em: 15 mar. 2022.

¹⁵ Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/11/22/passageiros-reclamam-de-problemas-e-instabilidade-no-novo-bilhete-top-do-governo-de-sp-usado-no-transporte-publico.ghtml>. Acesso em: 15 mar. 2022.

aplicativo, que apresentou instabilidade. Segundo o estudante, foi necessário desinstalar o aplicativo e baixar novamente para concluir a transação.¹⁶

Mais recentemente, em março de 2022, o Portal G1 e a reportagem do SPTV 2ª Edição (Rede Globo de Televisão) novamente relataram reclamações de consumidores em relação às falhas e irregularidades do “TOP”.¹⁷ Além das mesmas narradas previamente quanto à instabilidade tanto do aplicativo “TOP” como dos terminais de autoatendimento e da própria falta de papel para a impressão dos bilhetes, foram relatados problemas na oferta comercial do cartão “TOP”, na passagem estudantil e no passe livre.

À época, a passageira Rafa Noelani narrou à reportagem que, desde fevereiro/2022, mesmo sendo beneficiária do “passe livre estudantil”, devido às falhas operacionais da plataforma “TOP” estaria pagando de seu próprio bolso as passagens para acessar ao Metrô. No mesmo sentido, outra estudante (Jéssica Carmem) mencionou que, em 25 dias de impossibilidade de uso do cartão “TOP”, já havia gasto mais de R\$ 150,00 com as passagens, mesmo sendo beneficiária do “passe livre estudantil”.¹⁸

No que concerne à oferta do cartão “TOP”, este, além de funcionar como bilhete único nos serviços de transporte público, também disponibiliza as funções de débito e crédito, que em tese poderiam ser acionadas mediante a escolha do consumidor. Entretanto, diferentemente do que preceitua a Súmula 532 do Superior Tribunal de Justiça, amparada no artigo 39, III, do Código de Defesa do Consumidor, há relatos de consumidores que, sem sua prévia solicitação, receberam o cartão de crédito “TOP”, sendo-lhes, inclusive, cobrada anuidade, o que é pacificamente abusivo. Isso foi, inclusive, afirmado por estudante em entrevista à Rede

¹⁶ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/12/associacao-tem-3-dias-para-explicar-problemas-com-cartao-top-na-grande-sp.shtml>. Acesso em: 15 mar. 2022.

¹⁷ Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/03/21/passageiros-relatam-mais-problemas-no-cartao-top-que-substituiu-o-bom.ghtml>. Acesso em: 22 jun. 2022.

¹⁸ Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/02/21/reclamacoes-por-problemas-no-cartao-top-aumentam-48percent-no-procon-em-janeiro.ghtml>. Acesso em: 22 jun. 2022.

Globo: Gabriel Carvalho relatou que, apesar de ter solicitado, tão somente, a função débito do cartão “TOP”, recebeu, sem a sua solicitação, o cartão de crédito, com cobrança de anuidade.

Conforme apurado em janeiro de 2022, as reclamações e problemas com o cartão “TOP” já aumentaram em 48% no PROCON-SP, em relação a dezembro de 2021, sendo certo que nenhuma das autoridades ora requeridas está adotando providências para resolver ou, pelo menos, para minimizar os prejuízos causados aos usuários, consumidores do serviço público.

Ainda sobre as falhas no sistema do aplicativo, é necessário frisar que há registros de criminosos que conseguiram imprimir bilhetes sem pagar por esses, vendendo-os no interior das estações, por valor superior ao cobrado pelo Metrô e pela CPTM. Nesse sentido, a **Polícia Civil do Estado de São Paulo apreendeu** 386 bilhetes QR Code do TOP, obtidos de maneira irregular na Estação Jardim São Paulo, na Linha 1 Azul do Metrô.¹⁹ A ação se aproveita das dificuldades na aquisição dos bilhetes por parte dos consumidores.

Segundo a Polícia Civil, os criminosos utilizam as máquinas, simulam a compra de passagens, imprimem os QR Codes e, logo em seguida, cancelam a compra, fazendo com que acumulem diversas passagens, mas sem pagar por elas. Há, na realidade, um verdadeiro “mercado paralelo” de passagens no interior das estações, onde os criminosos se aproveitam da frequente instabilidade do aplicativo “TOP” e, principalmente, do fato de que em algumas estações já não mais ser possível a compra das passagens por meio que não o do aplicativo TOP e/ou seu maquinário.

¹⁹ Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2021/12/06/policia-civil-apreende-386-bilhetes-top-com-suspeita-de-fraude-na-estacao-jardim-sao-paulo-d-o-metro/>. Acesso em: 15 mar. 2022.

O elevado número de reclamações por parte dos usuários fez que o Governo Estadual criasse um Comitê para apurar os transtornos causados pelo aplicativo TOP, o qual foi oficializado pelo Diário Oficial em 08 de dezembro de 2021. Dentre as atribuições desse comitê estão: (i) monitorar a implantação do bilhete “TOP”; (ii) acompanhar a transição dos bilhetes “BOM” para “TOP”; (iii) solicitar informações, esclarecimentos e relatórios de conformidades aos gestores do sistema de bilhetagem; (iv) analisar a solução de pendências técnicas e a mitigação de eventuais prejuízos decorrentes da implantação deste novo sistema de bilhetagem. Cabe agora, em tese, ao Comitê fornecer explicações ao Ministério Público do Estado.²⁰

Enquanto tal Comitê não encerra os trabalhos, acumulam-se as queixas dos usuários, que sofrem com essas alterações implementadas pelo Governo do Estado de forma unilateral e sem qualquer consulta pública para identificar suas reais necessidades. E, pelo recente histórico do aplicativo “TOP” no cotidiano desses usuários, não se mostra exagero pontuar que a experiência do transporte público para esses piorou, uma vez que **adquirir as passagens se tornou uma tarefa complicada**.

Como mencionado, além da dificuldade em adquirir as passagens, seja pela lentidão do aplicativo ou até pela falta de papel nos tótems da TOP dentro das estações, esses usuários ainda sofrem com o **aumento do número de fraudes nas estações**, com o comércio ilegal de bilhetes, falsos ou adquiridos por meios ilegítimos. E, considerando que algumas estações nem sequer contam mais com as bilheterias, é evidente que os usuários estão reféns de um aplicativo que não atende ao interesse público.

²⁰ Disponível em:

<https://diariodotransporte.com.br/2021/12/08/com-tantos-problemas-envolvendo-o-top-gestao-doria-cria-comite-e-cobra-de-associacao-de-empresas-explicacoes/>. Acesso em: 15 mar. 2022.

Além dos problemas que o próprio aplicativo trouxe aos usuários, alguns incidentes devem ser avaliados, para a melhor análise do impacto dessa mudança. Dentre essas dificuldades incidentais está o **aumento de violência no transporte público**. Isso porque a utilização de smartphones e/ou outros aparelhos eletrônicos nos transportes públicos, por cautela, já não é aconselhada devido ao número significativo de furtos/roubos que ocorrem nesse modal, os quais totalizam em média 13 por dia na cidade de São Paulo²¹. Com a implementação do aplicativo TOP, os usuários passariam a estar ainda mais **suscetíveis e vulneráveis** aos crimes patrimoniais, uma vez que seus aparelhos celulares estariam expostos ao passá-lo pela catraca, chamando ainda mais à atenção de criminosos, por exemplo. Além disso, os usuários teriam de manter os aparelhos de celulares em mãos para atravessar as catracas, o que pode ser perigoso, da mesma forma.

Nesse sentido, já **são três as limitações, isto é, ter smartphone, acesso à internet e conta em banco**, que deverão ser contornadas pelo usuário para exercer o direito de ir e vir na cidade de São Paulo, impactando de forma negativa tal experiência, o que, de forma alguma, pode ser desprezado pelo Poder Público. Frise-se que parcela significativa da população, de fato, não conseguirá utilizar o transporte público simplesmente por não possuir meios tecnológicos para tanto, o que não é admissível.

II – DA LEGITIMIDADE AD CAUSAM

II.1. DA LEGITIMIDADE ATIVA

²¹ Disponível em: <https://www.band.uol.com.br/radio-bandeirantes/noticias/13-roubos-sao-registrados-por-dia-no-transporte-publico-de-sp-16457196>. Acesso em: 15 mar. 2022.

Com relação à legitimidade ativa da presente Ação Civil Pública, é certo afirmar que o legislador a conferiu por meio de rol taxativo no art. 5º da Lei nº 7347/85, às seguintes entidades, passíveis para o ingresso da presente demanda; vejamos:

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

I - o Ministério Público;

II - a Defensoria Pública;

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;

V - a associação que, concomitantemente:

a) esteja constituída há pelo menos 01 (um) ano nos termos da lei civil;

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

De acordo com o dispositivo acima, existem alguns requisitos a serem cumpridos para a propositura da presente ação, e é garantido falar que a associação em epígrafe se enquadra no disposto do artigo 5º da Lei Federal nº 7.347/1985, **tendo legitimidade ativa para propositura da Ação Civil Pública.**

No que tange ao requisito de **pertinência temática**, veja que da análise do Estatuto Social (Doc. 2) que rege a referida associação, restou observado que esse tem uma cláusula que define, dentre suas finalidades, a proteção da cidadania, do desenvolvimento econômico e social, bem como da livre iniciativa e da livre concorrência (art. 5º, VII), podendo-se valer de todos os meios admitidos de tutela para a preservação e reparação do direito destes, dentre elas, **ações coletivas** como mandado de segurança coletivo e ações civis públicas, atingindo, portanto, o requisito de pertinência temática exigida na alínea “b” do inciso V, do artigo 5º da Lei Federal nº 7.347/1985.

14 | 43

Com relação ao requisito temporal trazido também no artigo 5º, V, alínea “a”, da Lei Federal nº 7.347/1985, é certo afirmar que a presente associação foi criada em 17.02.2020, e registrada no 2º Ofício de Registro de Pessoas Jurídicas em 26.02.2020, contando atualmente com mais de 2 (dois) anos de constituição, preenchendo, assim, todos os requisitos legais para a legitimidade ativa conferidos pela Lei de Ação Civil Pública.

No mais, importante observar que esta associação pretende a tutela de direitos difusos, previsto no artigo 81, I, do Código de Defesa do Consumidor – CDC. O direito de escolher o meio de pagamento a ser utilizado para aquisição dos bilhetes do Metrô e da CPTM de São Paulo, assim como a própria mobilidade urbana e de acesso equânime a todos os bens e/ou oportunidades na cidade de São Paulo, caracteriza-se como **difusos**, de titularidade de pessoas indeterminadas e ligadas por uma mesma circunstância de fato:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

Admitida a legitimidade ativa desta associação, passa-se a ressaltar os argumentos que apresentam a legitimidade passiva, que apresentamos a seguir.

II.2. DA LEGITIMIDADE PASSIVA

Já no que diz respeito à **legitimidade passiva**, sabe-se que é possível qualquer pessoa versar no polo passivo, seja ela física ou jurídica, de direito público ou privado, desde que seja responsável por ameaça de dano ou lesão aos direitos coletivos tutelados no artigo 1º da Lei Federal nº 7.347/85.

Como detalhado no item I, o **GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por meio da Secretaria de Estado de Transportes Metropolitanos (STM), órgão público vinculado ao Poder Executivo Estadual de São Paulo, anunciou que iniciaria a desativação das bilheterias localizadas no interior das estações do Metrô e da CPTM de São Paulo, com o intuito de contribuir com a substituição definitiva do bilhete físico tradicional pelo digital, o “Bilhete Digital QR Code”, como parte da terceira etapa do Plano Piloto de Modernização dos Meios de Pagamentos nos Transportes de São Paulo, iniciado em 2019.

Para impedir a perpetuação de violações ao direito do consumidor pela decisão política de fechar as bilheterias tradicionais das estações do Metrô e da CPTM e, a partir dela, a discriminação e criação de obstáculos ao uso do dinheiro em espécie como meio de pagamento, a presente Associação autora propõe essa ação civil pública em face do órgão competente para tomar decisões no âmbito da política de mobilidade urbana no Estado de São Paulo, qual seja, o **GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO**.

Referido órgão da Administração direta tem legitimidade para figurar no polo passivo da presente demanda em virtude de ser o ente **responsável pelo planejamento do transporte urbano, inclusive quanto à operação de transporte coletivo de caráter regional**, conforme determina a Constituição do Estado de São Paulo em seu artigo 158, que dispõe:

16 | 43

Artigo 158 - Em região metropolitana ou aglomeração urbana, o planejamento do transporte coletivo de caráter regional será efetuado pelo Estado, em conjunto com os municípios integrantes das respectivas entidades regionais.

Parágrafo único - Caberá ao Estado a operação do transporte coletivo de caráter regional, diretamente ou mediante concessão ou permissão.

Como asseverado, é evidente a competência do Estado nos temas relacionados a transporte coletivo de caráter regional, como é o caso do METRÔ e da CPTM e, dentro dessa competência, o Governo do Estado de São Paulo possui autonomia para decidir sobre o valor das tarifas, os meios de pagamento passíveis de utilização, os canais de compra de passagens, entre outras questões, sempre considerando a supremacia do interesse público, que deve nortear tais questões.

Assim, não restam dúvidas de que o GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO foi o responsável pela idealização, desenvolvimento e implementação do Plano Piloto de Modernização dos Meios de Pagamentos nos Transportes de São Paulo e, conseqüentemente, pela extinção do bilhete físico tradicional e adoção universal do Bilhete Digital QR Code a partir do fechamento das bilheterias localizadas no interior das estações do METRÔ e da CPTM, que levam à discriminação e criação de obstáculos ao uso do dinheiro em espécie como meio de pagamento acessível a todos os usuários e consumidores desses modais coletivos, razão pela qual é contra eles que se litiga.

Por sua vez, ambos METRÔ e CPTM são controlados pelo Governo do Estado de São Paulo, sob gestão da Secretaria do Estado de Transportes Metropolitanos (STM), e são responsáveis pelo planejamento, projeto, construção e operação do sistema de transporte metroviário e ferroviário na Região Metropolitana de São Paulo, respectivamente, motivo pela qual contra eles também se litiga, considerando serem eles os responsáveis pela gestão, organização e pela própria cobrança das respectivas passagens.

17 | 43



@itcn



ITCN

Instituto de Estudos Estratégicos
de Tecnologia e Ciclo de Numeráriowww.itcn.org.brAvenida Brigadeiro Luís Antônio, 3530, conjunto 62
Jardim Paulista, São Paulo - SP - CEP 01402-001

III – DA COMPETÊNCIA

Com relação à competência para o julgamento da presente Ação Civil Pública, é necessária a fixação do órgão jurisdicional responsável pela demanda.

Isto pois, no caso em apreço, a questão restringe-se à análise dos **danos causados aos consumidores** pela restrição dos meios de pagamentos, atingindo não somente os cidadãos e usuários que utilizam o dinheiro como moeda principal, mas também e, principalmente, a camada mais vulnerável da população brasileira, usuários recorrentes dos modais coletivos para atendimento de suas demandas pessoais e profissionais, carentes seja de infraestrutura bancária (“desbancarizados”) e/ou tecnológica por falta de acesso à internet e aparelhos smartphone mais sofisticados e compatíveis com o novo aplicativo TOP, além daqueles que, simplesmente, não se sentem seguros e confortáveis de utiliza-los e preferem aos meios tradicionais de compra e forma de pagamento das passagens, que com o fechamento das bilheterias será retirado.

Assim, a presente demanda é movida em face do Governo do Estado de São Paulo e das sociedades de economia mista Metrô e CPTM por ele controladas, nos termos do artigo 109 da Constituição Federal da República Federativa, quanto à ausência de interesse de julgamento da presente ação pelos juízes federais, senão vejamos:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

(...)”

Nestes termos, a competência da **Justiça Federal** é taxativa, sendo as ações civis públicas julgadas pela Justiça Federal somente quando a “União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem autoras, réis, assistentes ou oponentes”.

Ato contínuo, o artigo 2º da Lei 7.347 que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor e a bens, define que: “As ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa”.

Dito isto, certo que esta demanda deverá ser julgada por um dos juízes estaduais da Comarca de São Paulo. Isso porque a presente ação deve ser proposta no foro da capital do estado em que o réu é sediado, nos termos do artigo 93, II do CDC:

Art. 93. Ressalvada a competência da Justiça Federal, é competente para a causa a justiça local:

I - no foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, quando de âmbito local;

II - no foro da Capital do Estado ou no do Distrito Federal, para os danos de âmbito nacional ou regional, aplicando-se as regras do Código de Processo Civil aos casos de competência concorrente.

Observe-se que o Tribunal Regional Federal da 3ª Região em alguns julgados reconhece a competência estadual, senão vejamos:

PROCESSO CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA - AUSÊNCIA DE INTERESSE DA UNIÃO - INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.

I - Consoante o disposto no art. 109, inciso I, da Constituição Federal, constitui competência da Justiça Federal o processamento e julgamento das causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes.

II - A União manifestou-se expressamente no sentido de que não tem interesse no feito.

*III - A mera alegação de que haveria interesse processual relativamente à União ou entidade autárquica federal não tem o condão de fixar a competência da Justiça Federal para o processamento do feito, **prevalecendo a competência Estadual.***

IV - Agravo de instrumento improvido.

(TRF 3ª Região, SEXTA TURMA, AI - AGRAVO DE INSTRUMENTO - 276896 - 0082945-15.2006.4.03.0000, Rel. DESEMBARGADORA FEDERAL REGINA COSTA, julgado em 04/09/2008, DJF3 DATA:15/09/2008) (grifo nosso).

Além disso, o assunto encontra-se pacificado pela Súmula 150, editada pelo Superior Tribunal de Justiça:

Súmula 150 - *Compete a justiça federal decidir sobre a existência de interesse jurídico que justifique a presença, no processo, da união, suas autarquias ou empresas públicas.*

Assim, considerando o acima exposto, certo afirmar que a competência deve ser desta Comarca.

IV - DO DIREITO

IV.1 – DO CICLO DE NUMERÁRIO NO BRASIL

20143

Apesar de ter autonomia legal para decidir as questões supracitadas, o Governo do Estado de São Paulo deve tomar tais decisões após compreender as demandas dos consumidores do Estado, que utilizam o **transporte público diariamente** e são impactados de forma direta por qualquer decisão tomada nessa seara. Logo, qualquer decisão sem ouvir/consultar os usuários diretamente afetados pode ser questionada, tanto no âmbito judicial quanto no âmbito administrativo, para evitar a perpetuação de violações aos direitos básicos dessa população.

No caso em análise, a discriminação e a criação de obstáculos ao uso do papel moeda, bem como a imposição do uso dos meios eletrônicos de pagamento que o fechamento das bilheterias presentes nas estações gerará, reitera-se, **não levou em consideração a realidade da população, que utiliza esse meio de pagamento de forma massiva e pode perder acesso a esse direito básico do indivíduo em virtude de um projeto de eletronização dos meios de pagamento imposto pelo governo estadual.**

Para se compreender os impactos prováveis da restrição desse meio de pagamento é necessário analisar a relação da população brasileira com o dinheiro em espécie, que a atinge por meio do chamado ciclo do numerário, que será esmiuçado a seguir.

O projeto de eletronização dos meios de pagamentos no âmbito do Metrô e CPTM está sendo gradativamente implementado pelo Governo do Estado de São Paulo, tendo como principais consequências a discriminação e a criação de obstáculos ao uso do papel moeda como meio de pagamento a partir do incentivo/imposição ao uso dos meios eletrônicos de pagamento: cartão de débito, crédito e PIX.

21 | 43

É evidente que o Governo do Estado de São Paulo, ora requerido, desconsidera os impactos causados pela discriminação à utilização do meio de pagamento mais **acessível, eficiente, barato e democrático** utilizado pela população, meio este que, inclusive, teve um aumento de circulação **de 21% na pandemia** de COVID-19²², se perpetuando como um meio amplamente utilizado pelos brasileiros.

Ao todo, circulam no país a impressionante quantia de **331 bilhões de reais, por meio de 7,6 bilhões de cédulas** que chegam ao consumidor na etapa final do chamado **ciclo de numerário**, que possibilita a inclusão financeira de quase **34 milhões de pessoas** que não possuem conta em banco, segundo dados do Banco Central do Brasil. Nessa pesquisa, ainda, o BACEN demonstrou que **29% da população** do país utiliza **apenas** o dinheiro em espécie para efetuar pagamentos, por exemplo, o que indica a relevância desse meio de pagamento.

Para que o dinheiro em espécie chegue até o consumidor final, deve-se concluir todo o chamado **ciclo de numerário**, que se inicia com a autorização prévia da emissão de novas cédulas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Esse órgão avalia as necessidades econômicas do país após solicitação e, entendendo ser o caso de emissão de dinheiro, autoriza o Banco Central para emitir novas cédulas, por meio do chamado Departamento de Meio Circulante (MECIR).

A efetiva produção do dinheiro requerido é feita pela Casa da Moeda do Brasil, empresa estatal localizada no Rio de Janeiro, que, após sua emissão, o envia para o MECIR, que também é sediado nesse estado, e é responsável pelo seu transporte terrestre, com

²² Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/radar-economico/pandemia-fez-crescer-em-21-a-circulacao-de-dinheiro-em-especie-no-brasil/>. Acesso em: 15 mar. 2022.

o auxílio do Departamento de Segurança do Banco Central (DESEG) e da Polícia Militar do Estado. Entregue ao MECIR, os valores são enviados por transporte aéreo a outras agências técnicas, localizadas nas regiões de São Paulo, Fortaleza, Belém, Belo Horizonte, Brasília, Curitiba, Porto Alegre, Recife e Salvador.

Recebidos os valores monetários pelas agências técnicas, por meio de transporte aéreo, ocorrerá a respectiva transferência ao Banco do Brasil, instituição financeira que atua como “Custodiante” em nome do Banco Central do Brasil e é contratada com a função essencial de distribuir o dinheiro entre os demais bancos e ao público em geral.

Por fim, a última etapa para que o numerário chegue até a população é por meio do **serviço prestado pelas instituições financeiras e similares**, que recebem as cédulas e moedas do Banco do Brasil, com o auxílio das transportadoras de valores. A população tem acesso ao numerário através de **saques nas agências bancárias e nos caixas eletrônicos, e, da mesma forma, por meio da circulação natural do dinheiro.**

IV.2 – DO DINHEIRO COMO PRINCIPAL MEIO DE PAGAMENTO DOS BRASILEIROS

O dinheiro em espécie ainda é e continuará sendo **o principal meio de pagamento dos brasileiros**. Em que pese o lançamento do PIX, no final de 2020, segundo levantamento da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas em parceria com o SEBRAE, até o final de **agosto de 2021**, o dinheiro em espécie continuava sendo **o meio de pagamento preferido dos brasileiros, com 71% dessa preferência**, seguido pelo PIX e, em terceiro lugar, pelo cartão de débito.

A pesquisa também aponta que, nas compras **em lojas físicas**, o cartão de débito, de crédito e o dinheiro são os meios mais utilizados, com 32%, 30% e 25% de preferência, respectivamente. Nos pagamentos de compras on-line, o cartão de crédito ainda é o preferido, com 52% e, mais uma vez, confirmando a necessidade do **dinheiro em espécie** no cotidiano brasileiro, **ele é o meio mais utilizado, com 32%, para os pagamentos de contas de consumo**²³.

Não há como negar que o dinheiro em espécie é o meio de pagamento mais **acessível, eficiente, barato e democrático**, possibilitando que as pessoas sem acesso às instituições financeiras, de pagamento e similares participem do dia a dia da sociedade. Segundo o Instituto Locomotiva, os chamados “**desbancarizados**” **somavam mais de 45 milhões de pessoas** em 2019 e movimentavam à época, por ano, mais de **R\$ 800 bilhões** em dinheiro em espécie²⁴, tendo como único acesso ao Sistema Financeiro Nacional, o uso de papel moeda, que, **inclusive, cresceu no período de pandemia**²⁵, **o que não deve ser ignorado. Apesar de o número ter diminuído para 34 milhões de desbancarizados em 2021, a parcela da população que não tem acesso a esses serviços ainda é muito significativa.**

Segundo levantamento, no auge da pandemia de Covid-19 no ano 2020, restou concluído que as populações das classes C, D e E são responsáveis pelo aumento do uso do papel moeda como meio de pagamento. Ao todo, **60% das operações de saque**, por exemplo, são realizadas em regiões residenciais desse perfil de pessoas, que possuem restrições de acesso ao SFN e à conectividade. Essas informações demonstraram, portanto, que apesar do isolamento social e da crise financeira, o dinheiro em espécie é fundamental para a economia brasileira²⁶.

²³ Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/produtos/servicos-financeiros/noticia/2021/08/30/pix-o-2-meio-de-pagamento-mais-utilizado-no-brasil-mostra-estudo.ghtml>. Acesso em: 15 mar. 2022. 24

²⁴ Disponível em: <https://www.ilocomotiva.com.br/single-post/2019/09/24/um-em-cada-tr%C3%AAs-brasileiros-n%C3%A3o-tem-conta-em-banco-mostra-pesquisa-locomotiva>. Acesso em: 15 mar. 2022.

²⁵ Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/produtos/servicos-financeiros/noticia/2021/04/27/34-milhoes-de-brasileiros-ainda-nao-tem-acesso-a-bancos-no-pais.ghtml>. Acesso em: 15 mar. 2022.

²⁶ Disponível em: <https://www.focandoanoticia.com.br/uso-do-dinheiro-em-especie-cresce-no-brasil/>. Acesso em: 15 mar. 2022.

Não obstante, levantamento realizado em 2020 concluiu que, no ápice da pandemia da Covid-19, as **populações das classes C, D e E**, isto é, justamente aquelas que não possuem sequer condições de acesso aos serviços digitais, internet e a aparelhos de telefonia modernos, foram **responsáveis pelo aumento do uso do papel** moeda como meio de pagamento. Ao todo, **60% das operações de saque, são, em geral, realizadas em regiões residenciais desse perfil social** que, como mencionado, possuem restrições de acesso ao Sistema Financeiro Nacional e à conectividade. Essas informações demonstraram, portanto, que, apesar do isolamento social e da crise financeira que acometeu o país nos últimos dois anos, **o dinheiro é fundamental para a economia brasileira** ²⁷.

Tanto isso é verdade que, durante a pandemia, em que também houve o aumento das compras e operações on-line, até em razão do isolamento social e fechamento dos estabelecimentos comerciais em cumprimento das medidas de prevenção, **50 milhões de pessoas** foram atendidas em terminais de autoatendimento para fins de **saque**, o que resultou em mais de **180 milhões de transações financeiras** e na circulação de **mais de R\$ 100 milhões** durante esse mesmo período caótico. Além disso, não há como negar que o Brasil é um país em que **29% das pessoas** ainda recebem salários em dinheiro em espécie e, **91,6%** o utilizam como forma de **pagamento principal**, e num momento crítico como o que vivemos desde 2020, é natural que as pessoas se sintam mais seguras em fazer uso do papel moeda²⁸.

²⁷ Disponível em: <https://www.focandoanoticia.com.br/uso-do-dinheiro-em-especie-cresce-no-brasil/>. Acesso em: 15 mar. 2022.

²⁸ Disponível em: <https://www.focandoanoticia.com.br/uso-do-dinheiro-em-especie-cresce-no-brasil/>. Acesso em: 15 mar. 2022.

Percebe-se, portanto, que, no cenário brasileiro, há dois extremos: (i) de um lado, a parte da população que busca soluções digitais e cada vez mais inovadores e virtuais, (ii) e de outro, **parte da população com limitado acesso às soluções financeiras e plataformas digitais**, em razão da própria limitação da infraestrutura de internet no país e desigualdade social, e que tem o dinheiro em espécie como forma de realizar suas atividades diárias.

Ademais, cabe mencionar o próprio posicionamento do BACEN quando, em julho de 2020, no lançamento da **nota de R\$ 200,00**, demonstrou que **o dinheiro em espécie é relevante para as transações econômicas do país, bem como que sua participação cresce em todo mundo**, mesmo em países onde há meios de pagamentos digitais evoluídos, ilustrando essa realidade, inclusive, através de gráficos retirados da pesquisa *O brasileiro e sua relação com o dinheiro*, por ele próprio elaborada, na qual constatou que o dinheiro vivo ainda é a forma mais utilizada pela população, em que **96,1% dos brasileiros** responderam que, além de outros meios de pagamento, **ainda fazem dele uso corrente**.

Na mesma pesquisa, o BACEN também apurou que os pagamentos em dinheiro representam 50% do faturamento dos comércios, o que coincide com a pesquisa de 2021 acima mencionada, mesmo após o lançamento do PIX em 2020.

Portanto, a proposta macro de eletronização dos meios de pagamentos brasileiros e de discriminação e redução da circulação de numerário poderá ocasionar prejuízos aos consumidores finais, especialmente às classes C, D e E, dependentes do dinheiro. **Tal processo indubitavelmente levará ao efeito contrário, potencializando a exclusão financeira** daqueles que hoje, já não têm condições de acesso aos serviços eletrônicos, entre outros serviços que também estão sendo atingidos, como o próprio transporte público.

IV.3 – DA RELAÇÃO DE CONSUMO – USUÁRIOS vs. METRÔ E CPTM

Mostra-se importante pontuar que a propositura da presente Ação Civil Pública tem como finalidade buscar a responsabilização do Governo do Estado de São Paulo, do Metrô e da CPTM de São Paulo, pelas **violações perpetuadas contra os usuários** do transporte público pelo fechamento das **bilheterias físicas das estações e pela discriminação e criação de obstáculos ao uso do dinheiro** em espécie para aquisição dos novos bilhetes digitais.

Nesse sentido:

Art. 1º. Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

II - ao consumidor;

O conceito de consumidor é trazido pelo artigo 2º do Código de Defesa do Consumidor, como sendo *toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza um produto ou serviço como destinatário final*. Embora sejam chamados de “usuários de transporte público”, é certo que estes usuários são também **consumidores**, na medida em que utilizam serviço, nesse caso, serviço público, como destinatários finais.

Para a melhor doutrina, representada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, qualquer serviço prestado pela administração pública de forma direta ou por seus delegatários à população, para satisfazer necessidade coletiva, é considerado serviço público, sendo este o caso do Metrô e da CPTM, que garantem o direito social ao transporte, constitucionalmente instituído, a milhares de habitantes do Estado diariamente.

Dessa forma, nos termos da Constituição Federal:

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.

Ainda, o serviço público de transporte fornecido pelo Poder Público ou delegatários é considerado **serviço público essencial**, por se tratar de um serviço cuja interrupção pode colocar em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população. Portanto, como destinatários de tais serviços, os usuários de transporte público se enquadram no conceito de consumidor, devendo, dessa forma, ser aplicado o Código de Defesa do Consumidor ao caso concreto.

Não obstante, para Cláudia Lima Marques²⁹, é possível a aplicação das normas consumeristas sobre **serviços públicos**, desde que haja uma relação de consumo entre o consumidor e o órgão público ou delegatário, mediante tarifa ou contraprestação. Neste aspecto, torna-se evidente a existência de uma relação de consumo nos serviços prestados no Metrô e na CPTM e, portanto, ao presente caso, elas também serão aplicáveis.

Tanto isso é verdade que o STJ, por exemplo, reconheceu em inúmeras vezes a aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor aos casos de responsabilidade civil envolvendo a prestação de serviços públicos, inclusive, no âmbito do transporte público coletivo de passageiros, como se verificar no AI AREsp nº 1914828 RJ, de relatoria da Ministra Nancy Andrigui, recentemente julgado em 25.10.2021:

²⁹ MARQUES, Cláudia Lima *apud* VICENSI, Ana Paula. *A adequada e eficaz prestação do serviço Público*: Disponível em: <https://anapaulavicensi.jusbrasil.com.br/artigos/485492639/a-adequada-e-eficaz-prestacao-do-servico-publico>. Acesso em: 15 mar. 2022.

*PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO INDENIZATÓRIA POR DANOS MORAIS E MATERIAIS. TRANSPORTE DE PASSAGEIROS. BRT. ACIDENTE. PASSAGEIRA. FALHA DE SERVIÇO. **RELAÇÃO DE CONSUMO**. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA ENTRE AS CONSORCIADAS. INTERESSE PREPONDERANTE SOBRE A AUTONOMIA PATRIMONIAL INTEGRANTES DO CONSÓRCIO. PRECEDENTE. 1. Ação indenizatória por danos morais e materiais. 2. Na hipótese de responsabilidade derivada de relação de consumo, afasta-se a regra geral da ausência de solidariedade entre as consorciadas por força da disposição expressa contida no art. 28, § 3º, do CDC. 3. Essa exceção em matéria consumerista justifica-se pela necessidade de se atribuir máxima proteção ao consumidor, mediante o alargamento da base patrimonial hábil a suportar a indenização. 4. Agravo interno no agravo em recurso especial não provido. (STJ - AI no AREsp: 1914828 RJ 2021/0179637-1, Relator: Ministra NANCY ANDRIGHI, Data de Julgamento: 25/10/2021, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 28/10/2021)*

No paradigma, o STJ considerou que a relação existente entre a usuária e o “Consórcio Operacional - BRT” (Município do Rio de Janeiro) era de consumo e condenou a concessionária prestadora de serviços público ao pagamento de indenização por danos materiais e morais a favor de passageira vítima de acidente ocorrido no interior do coletivo.

Igualmente, no STJ, AREsp nº 1909433 RJ, de relatoria do Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 05.08.2021. Neste precedente, o STJ, reconhecendo que a relação de consumo entre a usuária e a Supervia Concessionária de Serviço Ferroviário S.A., condenou a

29 | 43

última a indenizar a consumidora em danos morais que, por falha na prestação do serviço (defeito na composição férrea), não conseguiu chegar até o destino final e, assim, deixou de realizar prova de concurso público.

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1909433 – RJ APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO DO CONSUMIDOR PRETENSÃO INDENIZATÓRIA POR DANOS MORAIS. CANDIDATA / AUTORA QUE DEIXOU DE REALIZAR PROVA DE CONCURSO PÚBLICO PARA INGRESSO NA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - PROFESSOR 1 - INGLÊS/2010 EM RAZÃO DE DEFEITO NA COMPOSIÇÃO FÉRREA. Impossibilidade de chegar ao local de realização da prova no horário estipulado no Edital do concurso. Sentença de procedência que condenou a Concessionária ré no pagamento de indenização por danos morais no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). Irresignada, apelou a ré. Requereu, preliminarmente, a anulação da prova testemunhal, e, em consequência da sentença a quo, em sendo superado tal pedido, pugnou pela improcedência da ação e, subsidiariamente, pela redução do quantum indenizatório. Recurso que não merece prosperar. Fatos que não foram negados pela ré, a qual se limitou a alegar que a culpa pela perda da prova do concurso foi da própria autora, por não ter saído de casa mais cedo. Ré que não comprovou a existência de causa capaz de excluir sua responsabilidade. Aplicação da Teoria do Risco do Empreendimento. Responsabilidade objetiva da empresa ré, nos moldes do art. 14 do Código de Defesa do Consumidor. Ademais, as prestadoras de serviços públicos respondem pelos danos que seus agentes causem à terceiros, e estão sujeitas aos horários e itinerários previstos. Inteligência ao art. 37, §6º, da Constituição Federal e do art. 737 do Código Civil. Observa-se ainda que a ré não cumpriu o

30|43

disposto no art. 6, inciso III do CDC, não informando aos passageiros sobre o atraso dos trens, afrontando ainda o art. 22, caput, do CDC, ao não fornecer serviço público de qualidade, adequado e de forma eficiente. Parte ré que não se desincumbiu do ônus probatório que lhe cabia, na forma do art. 373, INC. II DO CPC/15. Falha na prestação de serviço caracterizada. Dano moral evidenciado. Valor fixado em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) que bem refletiu as nuances da lide e os princípios de proporcionalidade e razoabilidade aplicáveis à espécie. Majoração da verba honorária em sede recursal para o valor correspondente a 20% (vinte por cento) da condenação. RECURSO QUE SE NEGA PROVIMENTO. (STJ - AREsp: 1909433 RJ 2021/0170041-7, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Publicação: DJ 05/08/2021)

Observa-se que, neste julgado, o relator afirma que houve por parte da concessionária ré a violação do disposto no artigo 6º, III, do Código de Defesa do Consumidor, ao não informar aos passageiros sobre os atrasos dos trens, bem como ao artigo 22, *caput*, do CDC, ao não fornecer serviço público de qualidade, adequado e de forma eficiente.

Por fim, cabe pontuar, o decidido no RI nº 0005573-78.2016.8.16.0182, apreciado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, em 2018, reconhecendo-se a relação de consumo e condenando a concessionária prestadora de serviço de transporte público coletivo “URBS Urbanização de Curitiba” ao pagamento de indenização por danos morais ao passageiro, que teve o “cartão de transporte” bloqueado e privado de fazer uso do modal.

**AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS –
TRANSPORTE COLETIVO PÚBLICO – BLOQUEIO DE CARTÃO
TRANSPORTE – FALHA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO -**

APLICAÇÃO DOS ART. 14 E 22, DO CDC – DANO MORAL CONFIGURADO – QUANTUM INDENIZATÓRIO FIXADO EM R\$ 3.000,00 (TRÊS MIL REAIS) – ADEQUADO - APLICAÇÃO DO ENUNCIADO 12.13, A, DA TRR/PR – SENTENÇA MANTIDA. Recurso conhecido e desprovido. (TJ-PR - RI: 00055737820168160182 PR 0005573-78.2016.8.16.0182 (Acórdão), Relator: Juiz Marco Vinicius Schiebel, Data de Julgamento: 19/11/2018, 3ª Turma Recursal, Data de Publicação: 20/11/2018)

Os julgadores, ao motivarem a manutenção da decisão de 1ª instância, invocaram os artigos 2º e 3º do CDC para reconhecer a relação de consumo, assim como os artigos 6º, X e 22, *caput*, para assegurar o direito do consumidor ao serviço público adequado e o dever estatal de prestá-lo e, ainda, o artigo 14, também do CDC, para fundamentar a aplicação da regra da responsabilidade objetiva do fornecedor do serviço público considerado falho e, portanto, “inadequado”.

Veja-se, portanto, que não restam dúvidas que a **relação jurídica entre o usuário e prestador de serviço público (direto ou indireto) é de consumo e que, por tal circunstância, imperiosamente aplicam-se as regras do Código de Defesa do Consumidor**, nele incluído o artigo 81 que dispõe sobre a defesa dos interesses dos direitos dos consumidores ser exercida em juízo, individualmente ou a título coletivo, como a presente Ação Civil Pública.

Ressalta-se, por fim, que o Código de Defesa do Consumidor, em seu **artigo 39, IX, ao tratar de práticas abusivas, veda que quaisquer fornecedores de produtos e serviços recuse a prestação de serviços a quem se disponha a adquiri-lo mediante pronto pagamento**. Assim, nem estabelecimentos comerciais nem empresas que fornecem serviços podem se negar a receber pagamento do cliente em dinheiro, desde que seja a moeda nacional.

Quanto a este aspecto em particular, é imprescindível ressaltar a questão da necessária educação da população quanto aos seus direitos em utilizar o dinheiro em espécie inclusive por uma questão de privacidade e resguardo de seus dados pessoais e bancários. Se o cidadão não tiver interesse em realizar compras por meios digitais, e as realizar apenas pela via do dinheiro físico, ele tem a faculdade de fazê-lo sem sofrer qualquer restrição.

IV. 4 – DOS DIREITOS VIOLADOS

O Governo do Estado de São Paulo ao decidir encerrar as atividades de bilheterias físicas e, com isso, levar à discriminação e a criação de obstáculos ao uso do dinheiro em espécie como meio de pagamento do novo bilhete digital, violou inúmeros direitos determinados pela Constituição e por Lei Federal, os quais serão elencados a seguir.

a) DO DIREITO AO TRANSPORTE E À MOBILIDADE URBANA

Em 2019, por exemplo, há registro de que o Metrô e a CPTM em São Paulo chegaram a transportar a média diária de **5,3 milhões de usuários** em suas linhas³⁰. Desta forma, a partir dos obstáculos criados para os usuários adquirirem as passagens com dinheiro em espécie e a imposição dos meios eletrônicos de pagamento, trazem prejuízos, principalmente aos que fazem uso do papel moeda como principal e, muitas vezes, único meio de pagamento possível e acabam impedidos de utilizarem os modais coletivos, em total desacordo com direitos que são a todos assegurados, indistintamente.

³⁰ Disponível em: <https://www.metrocptm.com.br/com-demanda-em-alta-linhas-de-metro-ja-transportam-mais-de-53-milhoes-de-pessoas-por-dia/>. Acesso em: 15 mar. 2022.

Todos, sem quaisquer distinções, brasileiros ou estrangeiros, residentes ou não, possuem como direito constitucionalmente assegurados, a **liberdade de locomoção**, que se refere ao direito de ingressar, sair, permanecer e se locomover dentro do território brasileiro, reconhecido no **artigo 5º, XV** da Constituição Federal:

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:

(...)

XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens;

Após promulgação da EC nº 90/2015, o **transporte** consagrou-se como um **direito social**, sendo incluído expressamente no rol do artigo 6º, da Constituição Federal³¹ e, assim como os demais direitos ali constitucionalmente garantidos e no artigo 5º, caracterizam-se como fundamentais, buscam a qualidade de vida dos indivíduos e devem ser concedidos a todos, sem distinção e exclusão, pelo Estado:

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

³¹ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/09/09/transporte-passa-a-ser-direito-social-na-constituicao>. Acesso em: 15 mar. 2022.

Por direitos sociais, entende o Prof. José Afonso da Silva que eles se tratam de prestações positivas proporcionadas pelo Estado de forma direta ou indireta, expressas em normas constitucionais, que tem como objetivo possibilitar melhores condições de vida aos mais vulneráveis, proporcionando uma condição social mais compatível com o direito de igualdade. Em outras palavras, são direitos que devem ser garantidos pelo Estado, com o intuito de diminuir a desigualdade social e econômica entre os indivíduos.

Diante de sua importância à sociedade, o Estado não pode se furtar de garantir tais direitos aos indivíduos, nem, da mesma forma, pode restringi-los impondo limitações irrazoáveis para seu exercício, como está ocorrendo pela restrição do uso de dinheiro em espécie no transporte público.

Isso porque, ao discriminar e criar obstáculos à utilização do meio de pagamento mais utilizado pelos brasileiros, o Governo do Estado de São Paulo está, da mesma forma, **tornando inviável a utilização do transporte público por uma parcela considerável da população**, que não possui contas em instituições bancárias e não pode adquirir passagens de outra forma senão com dinheiro em espécie.

O transporte público deve ser democrático, de fácil acesso e, ainda, atender toda a população sem qualquer tipo de discriminação, seja de classe, cor, gênero, idade, entre outros, visto que é um serviço essencial. Se a população é impedida de utilizá-lo por esse fator meramente econômico, estará, da mesma forma, impedida de acessar seus locais de trabalho e lazer, por exemplo, o que, inclusive, também viola frontalmente o artigo 6º supracitado.

A limitação da utilização do transporte público tem como consequência, além da impossibilidade de acessar locais de trabalho e lazer, também a limitação ao exercício do **direito à cidade**, entendido como o direito à terra urbana, à infraestrutura urbana, ao transporte e

35 | 43

aos serviços públicos, nos termos do artigo 2º, inciso I do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01).

Dessa forma:

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

Além do direito social ao transporte e do direito à cidade, a decisão do Governo Estadual de São Paulo também tem o condão de ferir o chamado **direito à mobilidade urbana**, expresso pela Lei Federal nº 12.587/2012, garantido pela Política Nacional de Mobilidade Urbana, que tem como objetivo contribuir, principalmente, para o **acesso universal à cidade, que está sendo prejudicado**, no caso concreto, por ação do Governo Estadual. Dessa forma:

Art. 2º A Política Nacional de Mobilidade Urbana tem por objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.

Essencial aos indivíduos, a mobilidade urbana influencia todos os modos de locomoção e circulação na cidade. É o modo e forma que proporcionam a **interligação direta aos bens e serviços públicos presentes em uma cidade**, elencando-se, neste contexto

36 | 43

urbano, oferta adequada de transportes, acessibilidade eficiente, equipamentos e instalações próprias à circulação de pessoas³².

Nada mais é do que o **direito de ir e vir na cidade**, o atributo associado às pessoas e aos atores econômicos no meio urbano que, de diferentes formas, **buscam atender e suprir suas necessidades de deslocamento para a realização das atividades cotidianas como trabalho, educação, saúde, lazer, cultura, entre outras**. Para tanto, os cidadãos podem empregar esforço direto ou recorrer aos meios de transporte não motorizados, como bicicletas, ou não motorizados, como veículos particulares e o transporte público coletivo.

Percebe-se que é neste sentido que se verifica o **direito ao transporte como um direito-meio**, possuindo como meta garantir a possibilidade de todos terem acesso aos lugares da cidade, para que os cidadãos tenham condições de exercer suas atividades cotidianas, que lhes são de direito. Não há como negar que o direito à mobilidade urbana também é, portanto, **direito do cidadão e dever do Estado**, visando garantir a promoção da cidadania, da inclusão social e da qualidade de vida à totalidade da sociedade, a partir de um conjunto de **ações e políticas públicas que assegurem o acesso universal das pessoas à cidade e ao espaço urbano**.

A mobilidade urbana ou, apenas, direito de ir e vir na cidade encontra fundamento (i) no artigo 182 da Constituição Federal, que estabelece a regra geral das cidades e as principais atividades a serem implementadas pelo Município para garantir o bem estar de seus cidadãos; (ii) no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que prevê as normas públicas e de interesse social voltadas à regulação do uso da propriedade, da segurança e do bem-estar dos

³² GUIMARÃES, Geraldo Spagno. Comentários à Lei de Mobilidade Urbana – Lei nº 12.587/2012: essencialidade, sustentabilidade, princípios e condicionantes do direito à mobilidade – Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 91.

cidadãos; e, ainda, na (iii) na Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012), que determina aos Municípios a tarefa de planejar e executar a Política de Mobilidade Urbana.

Nos artigos 5º, 6º e 7º, a PNMU, sigla pela qual a Política Nacional de Mobilidade Urbana é identificada, traz, respectivamente, os princípios, as diretrizes e os objetivos que a norteiam.

Os princípios elencados no **art. 5º** consagram conceitos abrangentes que orientam a compreensão do texto da lei e servem como base para elaboração de novas normas sobre mobilidade urbana. Dentre os previstos e, considerando o contexto fático do Metrô/CPTM de SP, destaca-se, a **“equidade no acesso dos cidadãos no transporte público coletivo”** e a **“eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano e na circulação urbana”**.

A equidade em si considerada sustenta vários dos objetivos, declarados ou implícitos, como a promoção de equilibrado desenvolvimento do meio ambiente urbano e, inclusive, a **promoção da igualdade de oportunidades em vários grupos populacionais e a capacidade de atender a variedade de necessidades, em especial grupos desfavorecidos**.

Isto posto, é claro que, no caso do Metrô e da CPTM de São Paulo, ao fechar as bilheterias tradicionais e impor o uso obrigatório do Bilhete Digital QR Code e, com isso, desprestigiar os **“desfavorecidos”** e **não possuem seja a infraestrutura tecnológica para a materialização do novo bilhete digital em si (acesso à internet e aparelhos smartphone, por exemplo) seja bancária digital (“desbancarizados”)** para aquisição da passagem, o Governo do Estado de São Paulo e a Secretaria de Transportes Metropolitanos, flagrantemente, deixam de atender a equidade que a Política Nacional de Mobilidade Urbana exige e, por consequência, privam e excluem referidos grupos de acesso e uso do modal.

Ademais, é dentro da ideia de “**equidade**” que devem ser satisfeitas as premissas de que as intervenções no sistema de transporte, nas quais é possível incluir o plano piloto de modernização dos meios de pagamentos de transportes, devem beneficiar a todos os grupos sociais da mesma maneira, assim como as políticas públicas de mobilidade urbana não podem abrir margem às desigualdades sociais, circunstâncias essas que restam totalmente violadas diante do que foi proposto para o transporte coletivo paulista.

O mesmo contexto **também repercute negativamente** aos princípios de **eficiência, eficácia e efetividade** na prestação do serviço público de transporte e na circulação urbana, dispostos nos incisos IV e IX, do art. 5º. **Ao potencialmente privar o acesso de parcela significativa de usuários ao transporte coletivo em questão, deixa-se de concretizar os efeitos positivos e o melhor intento que se exige de qualquer atividade administrativa e, da própria circulação urbana dos cidadãos paulistas.**

As diretrizes, por sua vez, elencadas no art. 6º, são orientações sobre os caminhos a seguir para que sejam atingidos os objetivos da PNMU dispostos no artigo 7º, a qual é de suma importância destacar o inciso I, que estabelece como fim maior a **redução das desigualdades e promoção da inclusão social**, que, como já explicado, no caso concreto deste plano de modernização dos meios de pagamento de transportes idealizado para o Metrô e CPTM de SP, claramente não está sendo atingido.

A restrição de acesso que este plano piloto em questão potencialmente gerará à parte considerável de usuários **produz exatamente o efeito contrário do objetivado, com a exclusão social dos grupos de desbancarizados e tecnologicamente não favorecidos**, deixando de promover o acesso equânime aos bens e oportunidades disponíveis na cidade de São Paulo, afronta-se, assim, o direito constitucional à mobilidade urbana e, também o direito social ao transporte.

Além dessas violações supracitadas, há, ainda, a violação ao direito do consumidor ao serviço público adequado, o qual será tratado a seguir.

b) DO DIREITO DO CONSUMIDOR AO SERVIÇO PÚBLICO ADEQUADO

Não obstante, a Constituição Federal, quando se referiu aos princípios da ordem econômica, fez incluir, no artigo 170, a fim de assegurar a todos existência digna, dentre outros, a defesa do consumidor. Assim, dando cumprimento ao preceito constitucional, promulgase o Código de Defesa do Consumidor, o qual previu normas que, reconhecendo a vulnerabilidade do consumidor, estabeleceu formas de recompor a desigualdade existente entre as partes de uma relação de consumo, com regras protetivas, inclusive voltadas à prestação de serviços públicos.

Em seu artigo 4º, ao fixar os princípios a serem respeitados quando da interpretação e aplicação de suas normas, o Código de Defesa do Consumidor estabeleceu, dentre eles, no inciso VII, **a racionalização e melhoria dos serviços públicos.**

Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

VII - racionalização e melhoria dos serviços públicos;

Ainda, o artigo 6º, no inciso X, assegura, como um dos direitos básicos do consumidor, a **adequada e eficaz prestação de serviços públicos em geral.**

40 | 43

Por fim, o artigo 22, *caput*, dispõe as obrigações dos órgãos públicos ou concessionários/permissionários de prestar serviço público com qualidade, adequação, eficiência, segurança e, quanto aos serviços essenciais, continuidade, sob pena de responsabilização civil:

Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

Parágrafo único. Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste código.

Além disso, também na linha constitucional, dispõe o artigo 175 da CF que, incumbe ao Poder Público prestar serviço público à população, seja de forma direta, ou seja, pelo próprio ente, ou por meio de concessão ou permissão, sendo obrigatório, nesse último caso, realizar licitação. Fruto deste comando, foi publicada a **Lei nº 8.987/1985** a qual, expressamente, impõe a incidência das previsões do Código de Defesa do Consumidor na prestação do serviço público, ao prescrever, em seu art. 7º, as obrigações e direitos dos usuários, estabelecendo, dentre eles, o **direito de receber serviço adequado**.

Assim, sendo o transporte público uma atividade administrativa que se **dirige a atingir seu fim social de satisfazer os interesses da comunidade, deve ser prestado, portanto, de forma “adequada”**, como preleciona o artigo 6º, *caput*, da Lei nº 8.987/1995:

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.

41 | 43

Porém, para ser considerado adequado, o serviço público, nos termos do §1º, do mesmo art. 6º, deve satisfazer as *condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade nas tarifas*, consideradas como seus princípios norteadores e em suma, dando-se destaque, neste caso, **à eficiência, à atualidade e à generalidade:**

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

O **princípio da eficiência**, além de consagrado como princípio da Administração Pública de modo geral, com previsão no caput do artigo 37 da Constituição Federal, por consequência, também é norteador dos serviços públicos. Neste sentido, para ser eficiente, a prestação deve atender às finalidades do serviço e os parâmetros de qualidade, isto é, concretizar a atividade administrativa de modo a extrair o maior número possível de efeitos positivos ao administrado.

No caso concreto do Metrô/CPTM de São Paulo, ao fechar as bilheterias das estações e, indiretamente discriminar e criar obstáculos para que os usuários façam uso do dinheiro em espécie para adquirir suas passagens e impor o uso dos meios digitais de pagamento, assim como em qualquer outro serviço público em que a restrição também venha a ser imposta, a **eficiência não está sendo alcançada**, pois, por vezes, aqueles carentes da infraestrutura digital exigida ou, que simplesmente preferem ao dinheiro como principal e único meio de pagamento, se encontrarão impedidos de acessar e fazer uso do modal, não lhes proporcionando o efeito positivo esperado, pelo contrário, a experiência será negativa.

Igualmente, tem-se a **violação do princípio da atualidade**. Dentre os princípios norteadores elencados no dispositivo legal, a atualidade foi o único com previsão legal expressa, definida no §2º do art. 6º, como a modernidade das técnicas, dos equipamentos e das

instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço. Vale dizer, para serem atuais e, assim, adequados, os serviços públicos deverão acompanhar o desenvolvimento tecnológico e as alterações sociais de forma que satisfaçam as necessidades dos usuários.

Em que pese o plano piloto de modernização dos meios de pagamento nos transportes ser expressão fática desta “atualidade”, como acompanhamento da tecnologia e das alterações sociais, **é certo que não pode ser excludente dos outros meios e retirar do usuário uma opção de pagamento segura, eficiente, acessível e, principalmente, universal, como o dinheiro em espécie.** O Banco Central, na coletiva de imprensa de lançamento da nota de R\$ 200,00, acertadamente ponderou que os meios de pagamentos físicos (dinheiro) e digitais, na realidade, são complementares e não excludentes, afirmando que “não há concorrência entre a agenda dos meios eletrônicos digitais e o papel moeda”.

Ideia similar foi veiculada pela Procuradoria Geral do Banco Central, no contexto da ADPF nº 726/2020, em que se discutiu a decisão do Conselho Monetário Nacional de autorizar a produção da nova cédula de R\$ 200,00 (duzentos reais), **oportunidade em que restou expressamente pontuado pela autarquia que os meios físicos e digitais de pagamento são complementares**, não existindo contradição entre a adoção de novas cédulas para atender a uma demanda por numerário e o incentivo, aprimoramento e fomentos aos meios digitais de pagamento:

“(...) não há contradição necessária entre (i) a adoção de novas cédulas para fazer frente ao circunstancial e emergencial aumento da demanda por numerário e (ii) o incentivo, aprimoramento e fomento aos meios eletrônicos de pagamento. Aliás, como se demonstrará a seguir, as duas iniciativas são

43 | 43

*complementares*³³

Ao observar o desenvolvimento tecnológico e impor, tão somente, o uso de meios digitais, mas, ao mesmo tempo, provocar a restrição ao dinheiro e potencialmente excluir parte considerável de usuários de acesso ao serviço público, esse deixa de atender às necessidades dos usuários, principais destinatários e a quem aquele é de direito, e passa a violar à atualidade, que serve para agregar e não excluir e prejudicar.

Intrinsecamente ligada à ideia de impessoalidade e universalidade, o **serviço público geral** é entendido em **duas frentes**, com o objetivo de: (i) atender ao maior número de pessoas, sendo o mais abrangente possível à coletividade, e (ii) de forma igualitária, sem qualquer discriminação, privilégio ou abusos de qualquer ordem.

Desta forma, se este projeto de modernização de meios de pagamento **pode levar à exclusão de acesso de usuários/consumidores aos modais, em especial, como já exaustivamente abordado, dos “desbancarizados” e “marginalizados”,** sem acesso e condições de acesso à infraestrutura bancária exigida, impossível se falar em acesso geral e universal do serviço público, tornando-o, portanto, em conjunto com as outras violações mencionadas e ligadas pelo ponto comum da restrição ao uso do dinheiro, totalmente inadequado.

A discriminação e exclusão que provoca também viola ao direito básico do usuário **à obtenção e à utilização dos serviços com liberdade de escolha entre os meios oferecidos e sem discriminação** previsto no art. 6º, II, da Lei Federal nº 13.460/2011, conhecida como Código de Defesa dos Direitos do Usuário dos Serviços Públicos:

³³ Parecer Jurídico 540/2020-BCB/PGBC, p. 12.

Art. 6º São direitos básicos do usuário:

II - obtenção e utilização dos serviços com liberdade de escolha entre os meios oferecidos e sem discriminação;

O direito de receber o serviço público adequado está, da mesma forma, previsto no artigo 14 da Lei de Mobilidade Urbana, que dispõe:

*Art. 14. São **direitos** dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, sem prejuízo dos previstos nas Leis nºs 8.078, de 11 de setembro de 1990 e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995:*

*I - **receber o serviço adequado**, nos termos do art. 6º da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;*

Dessa forma, conclui-se que por impor o uso de meios de pagamento em detrimento de outro, que, frise-se, é mais acessível à população, o Governo do Estado de São Paulo, através do Metrô e da CPTM, vêm sistematicamente violando artigos do Código de Defesa do Consumidor e de outras leis federais, como é o caso da Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre o Regime de Concessão e Permissão da Prestação de Serviço Público e da Lei nº 12.587/2012, que traz a Política Nacional de Mobilidade Urbana, uma vez que não está fornecendo serviço público adequado a seus usuários, embora seja essa uma determinação constitucional.

Não obstante, a mesma ideia de serviço público adequado é veiculada na Lei Estadual nº 10.294/1999, recentemente alterada pela Lei nº 17.430/2021, que dispõe sobre a proteção e defesa do usuário do serviço público do Estadão de São Paulo. Em seu artigo 7º, V, prevê como direito à qualidade do serviço, a **adequação entre meios e fins, vedada a imposição de exigências, restrições e sanções não previstas em lei**. No caso em análise, não como negar que o plano de eletrônica dos meios de pagamento nos transportes traz justamente “restrições”

45 | 43

ao acesso dos usuários aos modais coletivos, especialmente pelas populações mais vulneráveis e desbancarizadas:

Artigo 7º - *O direito à qualidade do serviço exige dos agentes públicos e prestadores de serviço público:*

V - *adequação entre meios e fins, vedada a imposição de exigências, obrigações, restrições e sanções não previstas em lei;*

Por conseguinte, o mesmo dispositivo, em seu parágrafo único, prevê que a qualidade do serviço público é pautada nos princípios da eficiência administrativa, eficácia dos gastos públicos e efetividade da gestão pública, sendo este último definido como a *capacidade de atendimento das reais necessidades da população* que, por todo o demonstrado ao longo desta exordial, não atende.

Artigo 7º-A - *A qualidade do serviço público é pautada pelos princípios da efetividade da gestão pública, eficiência administrativa e eficácia dos gastos públicos.*

Parágrafo único - *Fica determinado que os princípios descritos no “caput” são conceituados da seguinte forma:*

1. *efetividade da gestão pública: capacidade de atendimento das reais necessidades da população;*

Assim, considerando os direitos mencionados e, principalmente, o dever estatal de garanti-los, **é evidente que o Estado não pode (e nem deve) criar de forma arbitrária, com a justificativa irrazoável de “modernização” dos meios de pagamentos, regra que, na prática, levará à violação de direitos fundamentais dos indivíduos e de regras de prestação de serviços, inclusive, na qualidade de consumidores. Isso é verdade especialmente para aqueles que não possuem acesso às infraestruturas bancárias, seja tradicional e/ou digital,**

46 | 43

tecnológicas e de internet, e que fazem do dinheiro o principal meio de pagamento. Aliás, é possível incluir, até mesmo, aqueles que possuem tais estruturas, mas ainda preferem o dinheiro, o que lhe é de direito e livre opção de escolha.

Mostra-se claro que a decisão do Governo do Estado de São Paulo e da Secretaria de Estado de Transportes Metropolitanos de indiretamente discriminar a utilização do dinheiro em espécie nas estações e, ainda, de encerrar as atividades das bilheterias presentes nestas, viola frontalmente, por todo o exposto, **direitos difusos, entendidos como aqueles cujos titulares são indeterminados e ligados por circunstâncias de fato, no caso, os usuários do transporte público prejudicados em razão do plano piloto; e, da mesma forma, os direitos coletivos, entendidos como aqueles cujos titulares são integrantes de um determinado grupo, categoria ou classe, no caso, os consumidores do Estado de São Paulo.**

Para proteger os direitos destes consumidores, devem os pedidos desta Ação Civil Pública serem julgados procedentes, para condenar o Governo do Estado de São Paulo na obrigação de fazer, consistente em suspender o fechamento das bilheterias físicas localizadas no interior das estações do Metrô e da CPTM de São Paulo e, com isso, possibilitar e ampliar que o dinheiro em espécie continue a ser utilizado pelos consumidores para aquisição das passagens dos modais, sob pena de excluir parcela significativa da população marcada pela vulnerabilidade extrema e “desbancarização” tradicional e digital.

VI – DA MEDIDA LIMINAR INAUDITA ALTERA PARS

Busca-se, em face da gravidade da lesão aos direitos do consumidor, provimento jurisdicional que traga uma segurança jurídica aos consumidores de forma a **impedir** que o Governo do Estado de São Paulo, através do Metrô (Companhia do Metropolitano de São Paulo) e CPTM (Companhia Paulista de Trens Metropolitanos), restrinja ou discrimine, de qualquer

47 | 43

forma, a viabilidade de uso do dinheiro em espécie no âmbito do transporte público estadual, bem como o fechamento das bilheterias presentes nas estações.

É expressamente previsto na Lei Federal nº 7.347/1985, que regula a matéria procedimental da Ação Civil Pública, em seu artigo 12, a proposição da **medida liminar**, ante a eventual necessidade de tutela instrumental ao objeto da tutela jurisdicional principal, de cunho cognitivo, garantido a efetividade e utilidade desta.

A tutela de urgência prevista no artigo 305 do Código de Processo Civil requer além das condições comuns da ação, condições específicas, ou seja, a presença *do fumus boni juris e do periculum in mora*.

O *fumus boni iuris* se mostra presente quando se observam os inúmeros artigos violados e a forma como os consumidores estão desamparados perante as ações Governo do Estado de São Paulo, bem como do próprio Metrô e da CPTM de São Paulo, que desconsidera a importância do dinheiro em espécie no cotidiano dos brasileiros e ainda cria limitações ao respectivo uso, além, é claro, ao não observar a própria desigualdade social brasileira.

Como mencionado ao longo desta exordial, grande parte da população brasileira, apesar do avanço tecnológico e de novas plataformas, ainda faz do papel moeda o seu principal meio de pagamento. De acordo com as pesquisas aqui trazidas, mais de 34 milhões de brasileiros, em especial das classes C,D e E, pertencem ao grupo dos “desbancarizados”, que não possuem conta em instituições financeiras tradicionais e/ou digitais, sem contar os 7,5 milhões de pessoas que nunca tiveram acesso à internet e, por consequência, à smartphones, todos, portanto, excluídos financeira e socialmente da proposta de modernização dos meios de pagamentos já em andamento nos transportes públicos urbanos coletivos de São Paulo.

48 | 43

Por não serem titulares de contas bancárias, não têm acesso a cartões de débito ou de crédito e, da mesma forma, não conseguem utilizar o PIX, instituído e gerido pelo Banco Central do Brasil. Sem acesso a cartões bancários e ao PIX, torna-se inviável a obtenção das passagens do aplicativo TOP ou pelo maquinário presente nas estações do Metrô/CPTM, o que prejudica, certamente, essas camadas mais vulneráveis e desfavorecidas da população, que fazem suas transações e atividades diárias apenas com dinheiro em espécie, e que, portanto, se verão impedidas de acesso ao serviço público de transporte coletivo.

Com essa decisão de fechamento das bilheterias, a opção de utilizar o dinheiro em espécie para compra dos bilhetes digitais, única opção, será dificultada e restringida, o que inviabilizará a mobilidade urbana e acesso a serviço público equânime, adequado e de boa qualidade dos usuários dos modais coletivos. Infelizmente, o Brasil ainda não dispõe da estrutura necessária para implementação de uma proposta que visa discriminar o uso do papel moeda. É evidente que regiões mais afastadas e economicamente menos desenvolvidas não compartilham das mesmas condições socioeconômicas para implementar o Plano Piloto de Modernização dos Meios de Pagamentos nos Transportes e, por óbvio, não podem ser desprestigiadas.

O requisito do *periculum in mora* é notório e reside no fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação em decorrência da própria exclusão social que esse plano ocasionará aos mais vulneráveis e, individualmente, dos prejuízos materiais e morais causados aos consumidores que, justamente, por falta de condições de acesso à infraestrutura bancária eletrônica, internet e, até mesmo, de *smartphones* compatíveis com o TOP para aquisição do novo bilhete digital, deixarem de atender às suas necessidades pessoais e profissionais, assim como a restrição a outros direitos sociais, como saúde, educação, lazer, entre outros.

Portanto, resta evidente a verossimilhança das alegações em face do teor expresso dos inúmeros dispositivos legais já citados e violados pelo Governo do Estado de São Paulo, tem-se, desde logo, como incontestável o **direito à suspensão do fechamento das**

bilheterias tradicionais localizadas no interior das estações do Metrô e CPTM de São Paulo e a garantia à possibilidade de adquirir as passagens dos modais com dinheiro em espécie e não, tão somente, a partir de meios eletrônicos de pagamentos.

Por todo o exposto, cabível a aplicação do artigo 497 do CPC, com a determinação de imediata suspensão do fechamento das bilheterias físicas localizadas nas estações de Metrô e da CPTM de São Paulo, assim como de abstenção de medidas que venham a impedir, restringir, dificultar o uso do dinheiro em espécie como meio de pagamento acessível a todos nos transportes públicos de São Paulo e, com isso, automaticamente garantir a possibilidade de ampla aquisição das passagens dos modais coletivos com dinheiro em espécie, assegurando, assim, a integral complementariedade dos meios de pagamentos existentes no mercado, motivo pelo qual deve ser deferido o pedido de liminar.

VI - DOS PEDIDOS

Destarte, o Instituto de Estudos Estratégicos de Tecnologia e Ciclo de Numerário (ITCN), na qualidade de Associação sem fins lucrativos regularmente constituída há mais de 1 (um) ano, vem requerer à Vossa Excelência, restando evidente a violação aos direitos e interesses dos consumidores e usuários pelo Governo do Estado de São Paulo, pelo Metrô e pela CPTM:

- (i) a concessão da **medida liminar**, na forma da legislação vigente, para **reabertura** das bilheterias das estações das estações Belém, da Linha 3 Vermelha do Metrô e da Granja Julieta, da Linha 9 Esmeralda da CPTM;
- (ii) a concessão da **medida liminar**, na forma da legislação vigente, para **suspender o fechamento das bilheterias** tradicionais localizadas no interior das estações do Metrô e da CPTM de São Paulo anunciada e determinada pelo Governo do Estado de São Paulo por meio da STM, assim como que tais entes se abstenham de adotar medidas que venham a impedir, restringir ou dificultar o uso do dinheiro em espécie

- como meio de pagamento acessível a todos nos transportes públicos coletivos do Estado de São Paulo;
- (iii) a cominação a requerida, em sede de liminar, de **multa diária** equivalente a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para o caso de descumprimento de qualquer dos prazos a serem estabelecidos por este Juízo;
 - (iv) a **citação** da Fazenda Pública Estadual, na pessoa de seu representante legal, nos termos do art. 182 do Código de Processo Civil, para querendo, contestar a presente ação, no prazo que lhe faculta a legislação, cientificando-lhe que a ausência de defesa implicará revelia e reputar-se-ão como verdadeiros os fatos articulados nesta inicial;
 - (v) a **intimação** do Ministério Público Estadual para atuar como *custos legis* na presente demanda, nos termos do artigo 5º, § 1º da Lei nº 7.347/1985;
 - (vi) após a produção das mais amplas provas, seja julgada procedente a presente ação, tornando definitivas as medidas liminares que forem concedidas, para condenar os Réus à **obrigação de fazer, consistente em não determinar o fechamento das bilheterias físicas localizadas no interior das estações do Metrô e da CPTM de São Paulo, e de não fazer, no sentido de se abster de adotar outras medidas que venham a impedir, restringir ou dificultar o uso do dinheiro em espécie como meio de pagamento acessível a todos nos transportes públicos coletivos de São Paulo** e, com isso, garantir não apenas a ampla possibilidade de uso do dinheiro em espécie como meio de pagamento para compra das passagens dos modais, como também mais um ponto de atendimento universal e facilitado aos consumidores, sem quaisquer distinções, observando-se a complementariedade entre os meios de pagamento tradicionais e eletrônicos;
 - (vii) E, uma vez julgando-se procedentes todos os presentes pedidos e condenando-se a requerida ao ônus de sucumbência.

Para efeitos meramente fiscais, **dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00** (um mil reais).

51 | 43