

MANIFESTAÇÃO

Senhora Coordenadora da Asjup,

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de apoio da 3ª Promotoria de Justiça de Pouso Alegre que visa avaliar a regularidade da cobrança aos usuários, os quais já pagaram taxa de embarque, sendo também cobrados pela taxa de utilização de sanitários na rodoviária do município.

Ao resumir as diligências adotadas, a 3ª PJ afirmou que

Oficiada, a Procuradoria do Município de Pouso Alegre prestou informações, verificando-se o seguinte cenário:

* A taxa de R\$2,00 (dois reais) para utilização do banheiro é destinada à empresa BSA PRADOS LTDA., concessionária de serviço público, responsável pela manutenção dos sanitários e guarda-volumes do terminal rodoviário.

* A taxa de embarque, cobrada por ocasião da aquisição de passagens de transporte terrestre, é destinada à Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes (SMTT), responsável pelo gerenciamento do terminal rodoviário, conforme art. 23, VII da Lei Municipal 5.881/2017.

No pedido de apoio à Assessoria Jurídica do Procon, ID 8853981 (Procedimento SEI 19.16.4914.0057883/2024-15), foi elucidada a matéria de direito quanto à dupla cobrança do consumidor, sendo evidenciada a irregularidade no cenário em tela.

Ocorre que, diante da peculiaridade do caso, devido à distinção de destinatários das duas taxas, ou seja, a Prefeitura Municipal é destinatária da taxa de embarque e a empresa concessionária BSA PRADOS é destinatária da taxa de utilização dos sanitários, faz-se necessário novo pedido de apoio.

Já ao abordar os quesitos, a Promotoria comunicou que

Sabendo que a Prefeitura Municipal de Pouso Alegre, por meio da Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes, é destinatária dos valores recolhidos como "Taxa de embarque", na aquisição de passagens de transporte terrestre e que a empresa concessionária de serviços públicos BSA PRADOS LTDA é a destinatária apenas da taxa de utilização dos sanitários, solicita-se o encaminhamento de sugestões de atuação para que os consumidores não sejam prejudicados pela dupla cobrança.

O caso ventilado se diferencia da situação apreciada na Decisão Administrativa encaminhada (ID 8853981) anteriormente, pois, no caso anterior, a empresa concessionária era responsável pela manutenção da rodoviária como um todo. Assim sendo, a mesma empresa recebia a taxa de embarque e a taxa de utilização dos sanitários, configurando bis in idem e a exigência de vantagem manifestamente excessiva.

No cenário constatado no Município de Pouso Alegre, existe uma lei que torna responsável a Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes (Lei Municipal 5.881/2017) o gerenciamento do terminal rodoviário e consequente recebimento dos valores de "taxa de embarque" e existe uma lei (LEI ORDINÁRIA Nº 5.082/11) que

autoriza a concessão apenas dos serviços dos sanitários do Terminal Rodoviário, implicando na destinação da taxa de uso do banheiro para empresa privada.

A licitação, para concessão de serviços sanitários, bem como o contrato de concessão estão juntados no procedimento (ID 8853934).

Em síntese, solicita-se, considerando as peculiaridades citadas, 1) o encaminhamento de sugestões de atuação; 2) verificar a existência de *bis in idem* e formas de atuação do PROCON Estadual frente ao cenário elucidado [sic]

É o relatório.

2. ANÁLISE

2.1 Da relação de consumo

A relação jurídica de consumo é qualificada, “*subjetivamente*”, pela presença do fornecedor e do consumidor (destinatário final e equiparados); e “*objetivamente*” pelo fornecimento de um produto ou serviço, sendo a relação configurada independentemente da natureza (empresarial ou não) da atividade.

Dá-se destaque, ademais, à disposição do inciso X do art. 6º do Código de Defesa do Consumidor, que indica que as normas de proteção do consumidor também incidem sobre a prestação de serviços públicos.

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

[...] X – a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.

No caso em tela, sendo o gerenciamento do terminal rodoviário de responsabilidade do Poder Público, mais especificamente da Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes, fato consagrado por meio da Lei Municipal 5.881/2017; e tendo a exploração comercial dos sanitários do terminal rodoviário, com respectiva gestão de higienização e conservação das instalações dos banheiros e dos guarda-volumes, sido concedida para a iniciativa privada, por meio da Concorrência Pública 03/2022 (ID 8853934, p. 192-205), fundamentada na Lei Ordinária Municipal 5.082/2011, tem-se caracterizada não só a relação de consumo (haja vista que o uso dos sanitários ocorre mediante remuneração por parte dos usuários do terminal – destinatários finais), mas também da cadeia de fornecimento, conforme disposição da Constituição Federal; da Lei Federal 8.987/95; e Código de Defesa do Consumidor.

(CF/88) Art. 37 [...] § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. [...]

(LF 8.987/95) Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

[...] Art. 25. Incumbe à concessionária a execução do serviço concedido, cabendo-lhe responder por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros, sem que a fiscalização exercida pelo órgão competente exclua ou atenua essa responsabilidade.

§1º Sem prejuízo da responsabilidade a que se refere este artigo, a concessionária poderá contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido, bem como a implementação de projetos associados. [...]

(CDC) Art. 7º [...] Parágrafo único. Tendo mais de um autor a ofensa, todos responderão solidariamente pela reparação dos danos previstos nas normas de consumo.

(CDC) SEÇÃO III – Da Responsabilidade por Vício do Produto e do Serviço

Art. 25 [...] § 1º Havendo mais de um responsável pela causação do dano, todos

responderão solidariamente pela reparação prevista nesta e nas seções anteriores.

E neste sentido, já é entendimento pacificado pelo STJ e demais Tribunais no Brasil:

“A relação entre concessionária de serviço público e usuário final, para o fornecimento de serviços públicos (...) é consumerista, sendo cabível a aplicação do Código de Defesa do Consumidor (AgRg no AREsp 354.991/RJ, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 11/9/2013).”

2.2 Das práticas e cláusulas abusivas

Os arts. 39, inciso V; e 51, inciso IV, do Código de Defesa do Consumidor, expressam como abusivas as práticas comerciais e cláusulas contratuais que exijam do consumidor vantagem manifestamente excessiva ou estabeleçam obrigações consideradas iníquas, abusivas, que coloquem o consumidor em desvantagem exagerada ou sejam incompatíveis com a boa-fé ou a equidade.

A relação entre os artigos citados e a conduta narrada na solicitação de apoio já foram alvo de apreciação do Poder Judiciário, em Ações Cíveis Públicas; e de decisões administrativas do PROCON/MPMG (documento anexado).

EMENTA: [...] – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – MUNICÍPIO DE LEOPOLDINA – TARIFA DE UTILIZAÇÃO DO TERMINAL RODOVIÁRIO – TARIFA DE UTILIZAÇÃO DOS SANITÁRIOS – BIS IN IDEM PARA OS PASSAGEIROS QUE JÁ ARCARAM COM A "TAXA DE EMBARQUE" – [...] – RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

1. A tarifa de utilização do terminal rodoviário cobrada dos passageiros que adquirem bilhete de viagem já abrange os custos para a limpeza e a manutenção dos sanitários existentes no local, razão pela qual não se mostra possível nova cobrança da tarifa de utilização de sanitários.

2. Configura bis idem a cobrança da tarifa de utilização de sanitários em desfavor daquele que, ao comprar a passagem, paga compulsoriamente a tarifa de utilização do terminal rodoviário.

3. Recurso conhecido e provido. (TJMG – Agravo de Instrumento-Cv 1.0384.14.000346-6/001, Relator(a): Des.(a) Corrêa Junior, 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 07/10/2014, publicação da súmula em 17/10/2014)

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO – UBERABA – TAXA PARA UTILIZAÇÃO DE SANITÁRIO DO TERMINAL – DECRETO MUNICIPAL 32.656/91 – LIMINAR DE SUSPENSÃO DEFERIDA EM PRIMEIRO GRAU – EXISTÊNCIA DE ABRANGENTE TAXA DE UTILIZAÇÃO DO TERMINAL RODOVIÁRIO – INEXISTÊNCIA DE PROVA DE RISCO DE DANO – LIMINAR MANTIDA.

Mantém-se a liminar deferida em primeiro grau se o agravante não demonstra a existência de risco de dano com a sua manutenção, mormente se o interesse público o recomenda. (Agravo de Instrumento 1.0701.08.231491-8/001, Relator(a): Des.(a) Vanessa Verdolim Hudson Andrade, 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 28/04/2009, publicação da súmula em 05/06/2009)

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – VALORES COBRADOS PELA UTILIZAÇÃO DO TERMINAL RODOVIÁRIO E DOS SANITÁRIOS – TARIFA/PREÇO PÚBLICO – LEGALIDADE – COBRANÇA EM DUPLICIDADE – INEXISTENTE – PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA – VIOLAÇÃO – NÃO CARACTERIZADA – SENTENÇA MANTIDA. No caso dos autos, não há que se falar em ilegalidade dos valores cobrados para o embarque no Terminal Rodoviário e para a utilização do banheiro ali existente por falta de amparo na Lei Orgânica do Município de São Sebastião do Paraíso. De fato, trata-se de tarifa/preço público, exação de caráter não-tributário, pelo que não se sujeita ao regime da estrita legalidade, não dependendo, assim, da edição de lei específica para sua instituição ou majoração. Portanto, é possível a cobrança do preço, pela utilização efetiva do serviço prestado, através de tarifa pública, como se faz no Município de São Sebastião do Paraíso.

Ademais, **comprovou-se nos autos que os passageiros que pagam a chamada tarifa de embarque estão isentos do valor cobrado pelo uso do banheiro, isto é, não são obrigados a pagar duas vezes para utilizar o sanitário da rodoviária, não se caracterizando nos autos qualquer cobrança em duplicidade.** Outrossim, não há vulneração ao princípio da dignidade da pessoa humana, já que no mesmo Terminal Rodoviário existem sanitários gratuitos, sendo improcedente a alegação de o cidadão hipossuficiente fica impossibilitado de satisfazer suas necessidades básicas por não ter dinheiro para pagar. (Apelação Cível 1.0647.11.007184-0/003, Relator(a): Des.(a) Geraldo Augusto, 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 03/12/2013, publicação da súmula em 12/12/2013)

Ou seja, ao Terminal Rodoviário é dada a possibilidade de cobrança de taxa de uso dos banheiros apenas quando o usuário cobrado já não tenha arcado com os custos da taxa de embarque, na qual se inclui a remuneração necessária à preservação de todo o espaço do Terminal, inclusive suas instalações sanitárias.

2.3 Efeitos da sentença em Ação Civil Pública

A sentença numa ação civil pública tem, em regra, efeito *erga omnes* (que atinge a todos), isto é, a decisão tem validade para todos os que se encontram na mesma situação jurídica, sem limitações territoriais, conforme entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 1101937, com repercussão geral reconhecida através do Tema 1.075.

Uma vez que a matéria alvo desta Solicitação de Apoio já foi apreciada, mais de uma vez, pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais; além de diversos outros Tribunais Estaduais (vide mais um exemplo abaixo), não há que se falar em aplicação de entendimento diverso do já consolidado, nos termos do art. 926 do Código de Processo Civil.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DECISÃO INTERLOCUTÓRIA QUE INDEFERIU A TUTELA DE URGÊNCIA CONSISTENTE NA DETERMINAÇÃO PARA QUE AS RÉS DISPONIBILIZASSEM GRATUITAMENTE BANHEIROS PARA OS CONSUMIDORES NA RODOVIÁRIA NOVO RIO, ADMINISTRADA PELA CODERTE, QUE COMPROVASSEM QUE POSSUÍAM PASSAGEM RODOVIÁRIA PARA O DIA DA UTILIZAÇÃO DO SANITÁRIO E QUE PAGARAM A RESPECTIVA TAXA DE EMBARQUE. [...] As Agravadas vêm exigindo dos consumidores o pagamento pela utilização dos banheiros, inclusive aos que adquiriram passagem rodoviária e pagaram a respectiva taxa de embarque, disponibilizando apenas um único banheiro gratuito no "desembarque superior". **Nesse contexto, resta flagrante a exigência de vantagem manifestamente excessiva ao consumidor que já pagou a "taxa de embarque", que, por óbvio, deveria abranger tal serviço de inquestionável essencialidade para atender as necessidades vitais dos passageiros.** [...] Determinar que as Rés/Agravadas disponibilizarem, no prazo de 10 (dez) dias, o uso de 50% dos sanitários na Rodoviária Novo Rio, sem que haja a cobrança de valor para todos os consumidores que comprovarem que possuem passagem rodoviária para o dia da utilização do sanitário e que pagaram a respectiva "taxa de embarque", sob pena de multa de R\$ 200,00 (duzentos reais) por cada passageiro/consumidor cobrado indevidamente, limitada ao teto de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), que está em conformidade com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

(Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro – Processo 0080418-51.2022.8.19.0000 – AGRAVO DE INSTRUMENTO. Des(a). CONCEIÇÃO APARECIDA MOUSNIER TEIXEIRA DE GUIMARÃES PENA – Julgamento: 23/05/2023 – PRIMEIRA CAMARA DE DIREITO PRIVADO (ANTIGA 8ª CÂMARA CÍVEL)

3. CONCLUSÃO

Em rodovias e aeroportos, a taxa de embarque cobre os custos operacionais, incluindo a manutenção e limpeza dos banheiros. Portanto, a cobrança pela utilização dos banheiros de passageiros que já pagaram a taxa de embarque é considerada abusiva e indevida, sendo passível de contestação pelos consumidores e pelas Promotorias Especializadas na defesa dos consumidores.

Muito embora o Município e a Concessionária possam questionar a suposta ilegalidade na cobrança, argumentando, para tanto, a titularidade do serviço prestado e sua respectiva remuneração, há de se destacar que a controvérsia gira em torno da confecção do contrato administrativo, não podendo eventuais ônus da potencial má elaboração da minuta recair sobre os consumidores, fato que encontra amparo no parágrafo 6º do art. 37 da Constituição Federal.

Por fim, frisa-se a diferença conceitual sobre a natureza jurídica das taxas discutidas: embora recebam o nome de “taxa de embarque” e “taxa de uso de banheiro”, as cobranças não se tratam de taxas propriamente ditas (tributos, compulsórios, cobrados pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição), mas sim de **preços públicos**, entendidos como remuneração pela utilização de um serviço público específico, de natureza não tributária, mas contratual. Ou seja, são uma contraprestação pecuniária por um serviço público prestado, alvo de apreciação do direito do consumidor, e não tributário.

	TAXA	PREÇO PÚBLICO
NATUREZA	Tributária (obrigatório)	Remuneração por serviço ou bem
COBRANÇA	Compulsória (mesmo sem o uso do serviço)	Voluntária (apenas mediante utilização)
FONTE JURÍDICA	Lei (necessária para instituição)	Contrato administrativo
FINALIDADE	Financiamento de serviço público	Remuneração da prestação do serviço ou uso do bem
VINCULAÇÃO	Serviço ou Exercício do Poder de Polícia	Não está vinculada a um serviço essencial

4. QUESITOS

Diante o exposto, passa-se a responder o quesito, nos seguintes termos:

a) Solicita-se sugestão de atuação no caso.

R: Sugere-se a realização de ação fiscalizatória, por meio da equipe da Regional de Poços de Caldas, ou encaminhamento de Formulário de Solicitação de Apoio para a Divisão de Fiscalização (DIFIS) do PROCON/MPMG.

Após a realização das diligências no local, uma vez constatada a prática abusiva, que seja instaurado procedimento administrativo próprio, nos termos da RES. PGJ. 57/2022, para apuração dos fatos e posterior aplicação das sanções previstas entre os arts. 55 a 60 do Código de Defesa do Consumidor, ou propositura de transação administrativa e/ou termo de ajustamento de conduta.

Belo Horizonte, 17 de junho de 2025

Gabriel Araújo de Mesquita
Estagiário de Pós-Graduação em Direito
Elaboração

Regina Sturm
Assessora Jurídica
Revisão

De acordo com a manifestação, após revisão.
Na data da assinatura eletrônica.



Documento assinado eletronicamente por **CHRISTIANE VIEIRA SOARES PEDERSOLI, COORDENADOR II**, em 18/06/2025, às 12:02, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **GABRIEL ARAUJO DE MESQUITA, ESTAGIARIO**, em 18/06/2025, às 12:09, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **REGINA STURM VILELA, FG-2**, em 23/06/2025, às 11:23, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://www.mpmg.mp.br/sei/processos/verifica>, informando o código verificador **8882546** e o código CRC **A79BD1EC**.