

**MANIFESTAÇÃO**  
Assessoria Jurídica do Procon-MPMG  
ASJUP

## 1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de nota técnica/orientação jurídica formulada pela 5ª Promotoria de Justiça da Comarca de Patos de Minas/MG (Ofício nº 052/2026/5ªPJPM), nos autos do Procedimento de Investigação Preliminar nº 02.16.0480.0325226.2026-66, visando obter o posicionamento institucional do Procon-MPMG acerca da ocorrência, ou não, de prática abusiva nas relações de consumo decorrente da cobrança pelo uso dos banheiros no Terminal Rodoviário Municipal "José Rangel".

A controvérsia teve origem em reclamação prestada por consumidora perante a Ouvidoria do MPMG. A noticiante relatou que, durante parada de viagem no referido terminal rodoviário, foi impedida de utilizar as instalações sanitárias sem o pagamento do valor de R\$ 2,00 (dois reais). Argumentou que o sanitário constitui necessidade fisiológica básica e serviço essencial dentro de um terminal de passageiros, devendo os custos de manutenção estar embutidos no valor cobrado pelas tarifas de embarque. Apontou, ainda, a recusa do fornecedor na emissão de nota fiscal/comprovante pelo serviço.

Devidamente notificado para prestar esclarecimentos, o Município de Patos de Minas manifestou-se por meio do Ofício nº 027/2026/Procuradoria e do Ofício nº 028/2026-SETRAM, aduzindo, em síntese:

- A cobrança pelo uso dos sanitários (R\$ 2,00) e do banho individual (R\$ 5,00) encontra-se fundamentada e regulamentada pelo Decreto Municipal nº 6.013, de 02 de julho de 2025;
- O Município reassumiu temporariamente a administração direta da rodoviária em maio de 2025 (após a extinção da concessão anterior) e publicou o Edital de Concorrência Eletrônica nº 16/2025 para nova concessão do espaço;
- A cobrança de R\$ 2,00 é aplicada indistintamente a todos os usuários, inclusive os passageiros em trânsito e aqueles munidos de bilhete de passagem e tarifa de embarque paga, argumentando que tais receitas compõem a modelagem socioeconômica de viabilidade do projeto de concessão elaborado pela Codemge;
- Existem sanitários públicos e gratuitos localizados no Galpão do Produtor Rural, imóvel adjacente situado a aproximadamente 80 (oitenta) metros do terminal, cuja chave deve ser solicitada pelo usuário no guichê de informações do terminal e cuja manutenção é de responsabilidade da Associação dos Produtores Rurais;

- Quanto ao fornecimento de nota fiscal, aduziu que, por ser a administração gerida fora do recinto e em horários específicos, foi informado à usuária a emissão de recibo simples imediato e posterior envio da nota fiscal.

Remetidos os autos ao Procon-MPMG, foi instaurado o Procedimento de Apoio à Atividade Fim - PAAF nº 78.16.0024.0377352.2026-56 e determinada a remessa a esta Assessoria Jurídica para elaboração da manifestação de subsídio técnico-jurídico.

É o relatório.

## 2. ANÁLISE JURÍDICA

### 2.1. Da relação de consumo e incidência do Código de Defesa do Consumidor

A hipótese sob análise versa sobre a prestação de serviços públicos essenciais de infraestrutura e apoio ao transporte coletivo rodoviário de passageiros. O Município de Patos de Minas, ao reassumir a gestão e operação direta do Terminal Rodoviário José Rangel, se enquadra no conceito de fornecedor de serviços, nos exatos termos do art. 3º, *caput*, do Código de Defesa do Consumidor (CDC). De igual modo, o passageiro/usuário que se utiliza das dependências do terminal para embarque, desembarque ou trânsito figura como consumidor (art. 2º do CDC), beneficiário final dos serviços prestados.

A incidência das normas protetivas do consumidor sobre a prestação de serviços públicos é expressa e cogente. O art. 6º, inciso X, do CDC erige como direito básico do consumidor "a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral". Complementarmente, o art. 22 do CDC impõe aos órgãos públicos e suas empresas concessionárias ou permissionárias a obrigação de fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e contínuos. Cumpre ressaltar que a natureza jurídico-administrativa da remuneração do serviço de rodoviária (preço público ou tarifa) não afasta a incidência das normas consumeiristas de ordem pública e interesse social (art. 1º do CDC), impondo-se a observância contínua dos princípios da boa-fé objetiva, do equilíbrio contratual e da vedação à abusividade.

Ademais, no que tange à titularidade e gestão da tarifa, o Procon-MG reafirma o entendimento já consolidado no âmbito da **Manifestação SEI 8882546 (Proc. SEI nº 19.16.4914.0031536/2025-80)**: eventuais distinções administrativas de destinatários das receitas (ex.: tarifa de embarque destinada ao Município/Secretaria de Trânsito e cobrança de banheiro destinada à concessionária ou fundo municipal) não elidem a responsabilidade solidária da cadeia de fornecedores (arts. 7º, parágrafo único, e 25, § 1º, do CDC c/c art. 37, § 6º, da CRFB/88). Não se pode admitir que os ônus de falhas ou da confecção de contratos e arranjos administrativos recaiam sobre o consumidor.

### 2.2. Da caracterização da infração por exigência de vantagem manifestamente excessiva (CDC, art. 39, V) e da demonstração do *bis in idem*

A controvérsia central reside na legitimidade da cobrança de valor contraprestacional (R\$ 2,00) para o acesso às instalações sanitárias situadas no interior do terminal rodoviário, especificamente quanto à exigência do pagamento em relação a passageiros munidos de bilhete de viagem e tarifa de embarque já adimplida.

Ao exigir contraprestação pecuniária pelo uso dos sanitários do passageiro que já custeou a tarifa de embarque, a administração do terminal comete infração ao artigo 39, inciso V, do CDC, por **exigir do consumidor vantagem manifestamente excessiva**, cuja ilegalidade fundamenta-se na caracterização indiscutível do *bis in idem*.

A ocorrência do *bis in idem* (dupla cobrança sobre a mesma causa/fato gerador) restadamente se demonstra pela análise da natureza jurídica da tarifa de embarque:

- A tarifa de embarque paga pelo passageiro no ato de aquisição do bilhete tem por escopo precípua remunerar o conjunto da infraestrutura, segurança, conforto, manutenção e higiene colocados à disposição do usuário no terminal rodoviário. As instalações sanitárias não constituem um serviço autônomo, dissociado ou opcional, mas sim um elemento intrínseco, essencial e indissociável da infraestrutura física mínima de apoio ao transporte coletivo.
- Quando o consumidor paga a tarifa de embarque, ele já está remunerando antecipadamente os custos de conservação e disponibilização dos sanitários do terminal. Exigir-lhe novo pagamento (R\$ 2,00) para ingressar na instalação sanitária equivale a cobrar duas vezes pela fruição do mesmo espaço e pelo custeio da mesma infraestrutura operacional.

Caracteriza-se, assim, a duplicidade de encargo financeiro sobre uma única hipótese de fruição do serviço público, o que torna a exigência desprovida de justa causa técnica, constituindo vantagem manifestamente abusiva e excessiva (CDC, art. 39, V).

### 2.3. Da inadequação do serviço público nos termos da Lei Federal nº 13.460/2017

A defesa apresentada pelo Município de Patos de Minas apoia-se na oferta de banheiros gratuitos situados no "Galpão do Produtor Rural" (a 80 metros de distância e com retirada de chave em guichê). Ocorre que a adequação da prestação dos serviços públicos não pode ser aferida apenas formalmente, devendo observar as garantias estabelecidas pela **Lei Federal nº 13.460/2017** (Lei de Proteção e Defesa dos Direitos do Usuário dos Serviços Públicos):

- **Aplicação expressa do regime de proteção do usuário (art. 1º, § 2º, II):** A legislação consagra a aplicação dos direitos do usuário a toda a administração pública direta e indireta, impondo o dever de eficácia e adequação dos serviços;
- **Deveres de acessibilidade, urbanidade e facilidade de atendimento (arts. 4º e 5º, incisos I e X):** A imposição de deslocamento para fora do recinto operacional (80 metros) e a sujeição do

usuário ao constrangimento burocrático de requerer a chave no guichê violam diretamente as diretrizes de urbanidade, acessibilidade, respeito e facilitação do acesso aos serviços públicos;

- **Preservação de padrões de qualidade e continuidade (arts. 5º, XI, e 6º, VI, "e"):** A manutenção semanal realizada no sanitário gratuito em contraste com a higienização contínua do sanitário pago afronta o direito do usuário à manutenção de padrões adequados de qualidade e higienização. A alternativa gratuita oferecida de forma discriminatória e precária desatende os requisitos mínimos estipulados no art. 6º, VI, "e", da Lei nº 13.460/2017.

Destarte, a existência de sanitários precários e burocráticos no imóvel vizinho não afasta a inadequação do serviço de apoio do terminal.

#### 2.4. Da regulamentação municipal por Decreto e do princípio da legalidade

O Município de Patos de Minas aduz que a cobrança encontra-se amparada pelo Decreto Municipal nº 6.013/2025. Cumpre ressaltar que a fixação e a regulamentação de tarifas municipais podem sim ser apoiadas em Decreto expedido pelo Poder Executivo Municipal. Dessa forma, o mais correto é afirmar que a tarifa amparada em Decreto que não observou os limites impostos pelo CDC e demais normas correlatas constitui-se ilegal.

O poder regulamentar do Município deve exercitar-se em estrita conformidade com a legislação federal de ordem pública (Lei Federal nº 8.078/1990 - CDC). Ao autorizar cobrança que implica *bis in idem* e prática abusiva perante os passageiros, o diploma regulamentar municipal padece de ilegalidade por afronta aos preceitos protetivos nacionais de defesa do consumidor.

#### 2.5. Dos precedentes técnicos e decisões administrativas do Procon-MG / MPMG

A matéria sob exame encontra-se amplamente amparada pelo histórico de manifestações e decisões técnicas editadas pelo próprio Procon Estadual e pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais:

- **Manifestação ASJUP nº 8882546/2025 (SEI nº 19.16.4914.0031536/2025-80 - Rodoviária de Pouso Alegre/MG):** A Assessoria Jurídica do Procon-MG firmou o entendimento de que a tarifa de embarque destina-se aos custos operacionais e de conservação do terminal (incluindo sanitários). A cobrança do uso dos banheiros aos usuários munidos de passagem constitui *bis in idem* e vantagem manifestamente excessiva (art. 39, V, CDC).
- **Manifestação ASJUP nº 7678145/2024 (SEI nº 19.16.4914.0057883/2024-15 - Rodoviária de Pouso Alegre/MG):** O Procon-MG assentou que o banheiro é parte intrínseca de qualquer estabelecimento público. A exigência de pagamento de quem já custeou o embarque é desproporcional, injustificada e afronta o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CRFB/88).
- **Decisão Administrativa Procon-MG nº MPMG-0024.17.016057-6 (14ª Promotoria de Justiça de BH - Tergip / CODEMIG):** Julgamento procedente de processo administrativo sancionatório,

fixando que restrições burocráticas ou cobranças sobre passageiros com bilhete violam as normas consumeiristas, impondo-se a gratuidade irrestrita.

### 3. QUESITOS

Em atenção à solicitação formulada pela 5ª Promotoria de Justiça de Patos de Minas (Ofício nº 052/2026/5ªPJPM), respondem-se aos quesitos institucionais nos seguintes termos:

**Há ocorrência de prática abusiva às relações de consumo na cobrança pela utilização dos banheiros do Terminal Rodoviário José Rangel em Patos de Minas/MG em relação a quem já pagou a tarifa de embarque?**

**R: SIM.** Em relação aos usuários/passageiros que já efetuaram o pagamento da tarifa de embarque, a cobrança pelo uso das instalações sanitárias caracteriza prática abusiva por exigência de vantagem manifestamente excessiva (art. 39, V, do CDC), tendo em vista que a tarifa de embarque já remunera o uso e a manutenção de toda a infraestrutura do terminal, configurando manifesta dupla cobrança (*bis in idem*).

**A cobrança é abusiva em relação aos passageiros que já efetuaram o pagamento da tarifa de embarque?**

**R: SIM.** Em relação aos passageiros munidos de bilhete válido e tarifa de embarque quitada, a cobrança constitui manifesta dupla cobrança (*bis in idem*), porquanto a manutenção da infraestrutura e dos serviços essenciais de apoio e higiene já é remunerada pela tarifa de embarque.

**A disponibilização de sanitários no "Galpão do Produtor Rural" elide a abusividade da conduta?**

**R: NÃO.** A oferta de sanitários externos (a 80 metros), aliada à exigência de solicitação de chave em guichê e à infraestrutura/manutenção comprovadamente inferior, viola os parâmetros de adequação dos serviços públicos estipulados pela Lei Federal nº 13.460/2017 (arts. 1º, § 2º, II; 4º; 5º, I, X e XI; e 6º, VI, "e") e pelo CDC, não descaracterizando a ilegalidade da cobrança praticada no interior do recinto terminal.

### 4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, alinhando-se aos precedentes ora mencionados, esta Assessoria Jurídica manifesta-se no sentido de que:

A cobrança pelo uso de sanitários no Terminal Rodoviário José Rangel praticada contra passageiros munidos de bilhete de viagem e tarifa de embarque quitada caracteriza a infração prevista no art. 39, V, do CDC (vantagem manifestamente excessiva), ante a clara demonstração da ocorrência de *bis in idem*;

A alternativa de sanitários no "Galpão do Produtor Rural" descumpra os ditames de qualidade, urbanidade e acessibilidade exigidos pela Lei Federal nº 13.460/2017;

A tarifa pode sim ser apoiada em Decreto municipal, contudo, a tarifa amparada em Decreto que não observou os limites impostos pelo CDC e demais normas correlatas constitui-se ilegal;

O Município de Patos de Minas (ou eventual concessionária) deve garantir a gratuidade integral e irrestrita dos sanitários localizados no recinto interno do terminal a todos os passageiros munidos de passagem com tarifa de embarque adimplida.

É a manifestação.

Belo Horizonte, *na data da assinatura digital.*

Christiane Vieira Soares Pedersoli  
Coordenadora da Assessoria Jurídica do Procon-MPMG

Equipe de Assessores Jurídicos:

Aline Queiroz  
Fernando Lucas  
Ricardo Amorim  
Regina Sturm

