

[Identificação do processo] Nº 19.16.1276.0141222/2022-33/ 2023

Parecer nº 04/2023 - PGJMG/PROCON-MG/SECP/ASJUP

**ASSUNTO:** A 13ª Promotoria de Justiça da Comarca de Montes Claros indaga sobre eventuais reflexos da decisão do STF na ADI 4289/DF quanto ao disposto no artigo 2º da Lei Federal 11.975/2009 e, por conseguinte, no prazo para os consumidores de linhas intermunicipais em Minas Gerais desistirem da viagem e no prazo para as transportadoras reembolsarem tais consumidores desistentes.

**EMENTA:** ADI 4289/DF - Inaplicabilidade de Lei Federal 11.975/2009 - Transporte intermunicipal de passageiros - Lei Estadual nº 13.655/2000 - Decreto Estadual nº 44.603/2007 - Ausência de previsão - Desistência de viagens - Reembolso

## 1. RELATÓRIO

Por meio do Formulário (4065647), a Promotoria de Justiça da Comarca de Montes Claros solicita parecer jurídico sobre **eventuais reflexos da decisão do STF na ADI 4289/DF quanto ao disposto no artigo 2º da Lei Federal 11.975/2009** e, por conseguinte, no prazo para os consumidores de linhas intermunicipais, em Minas Gerais, desistirem da viagem, bem como, no prazo para as transportadoras reembolsarem tais consumidores desistentes.

A indagação é decorrente de Investigação Preliminar instaurada para averiguar o cumprimento do art. 2º da Lei Federal 11.975/2009, referente ao prazo de desistência de viagem, por meio de transporte intermunicipal.

Oficiados a se manifestarem, os fornecedores alegaram, em síntese, a inconstitucionalidade da Lei Federal nº 11.975/2009 - deflagrada pela decisão ADI 4289/DF, bem como informaram que apresentaram aos consumidores, por meio de cartazes e comunicados, em todos os seus postos de venda de bilhetes, site e redes sociais que o prazo atual é àquele correspondente à Lei Estadual nº 13.655/2000, bem como, Decreto nº 44.603/2007, qual seja, 12 (doze) horas antes do horário de embarque.

É breve o relato. Passa-se à análise.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. Da análise da ADI 4289

Até abril de 2022, para as passagens de transporte intermunicipal, valia a Lei Federal nº 11.975/2009, que impunha a possibilidade de remarcação, durante um ano, ou de reembolso, no prazo de 30 (trinta) dias, caso a desistência ocorresse antes do embarque.

Entretanto, em decisão unânime, tomada na sessão virtual encerrada em 08/04/2022, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4289, ajuizada pela Confederação Nacional do Transporte (CNT), o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou inconstitucional a expressão “intermunicipal” constante no artigo 1º da Lei Federal 11.975/2009. Vejamos:

**Art. 1º** Os bilhetes de passagens adquiridos no transporte coletivo rodoviário de passageiros

**intermunicipal**, interestadual e internacional terão validade de 1 (um) ano, a partir da data de sua emissão, independentemente de estarem com data e horários marcados. (Vide ADIN 4289) <sup>[1]</sup>

A Ministra Rosa Weber, relatora da ADI, ressaltou que a norma federal regula apenas os serviços públicos de competência da União. Isto é, não poderia a Lei Federal nº 11.975/2009, nacional, buscar estabelecer normas de competência estadual. Por isso, não tem força cogente relativamente aos Estados, sendo sua aplicação restrita à gestão dos serviços públicos de transporte de passageiros de responsabilidade da União. Vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. ART. 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI FEDERAL Nº 11.795/2009, QUE DISPÕE SOBRE PRAZO DE VALIDADE DOS BILHETES DE PASSAGEM DE TRANSPORTE COLETIVO RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS INTERMUNICIPAL, INTERESTADUAL E INTERNACIONAL PELO PRAZO DE UM ANO, NO TOCANTE AO TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS. ATRIBUIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIA RESIDUAL AOS ESTADOS -MEMBROS (CF, ART. 25, §1º). INCONSTITUCIONALIDADE.

1. Legitimidade ativa ad causam da Confederação Nacional do Transporte – CNT (art. 103, IX, da Constituição da República). Demonstradas a abrangência nacional da entidade e a pertinência temática entre os fins institucionais da entidade requerente e o tema suscitado nesta ação de controle concentrado de constitucionalidade, como decorre do seu Estatuto.

**2. O art. 22, XI, da Constituição da República fixa a competência privativa da União para legislar sobre “trânsito e transportes”. O significado da competência privativa atribuída à União quanto à legislação sobre transporte de passageiros há de ser definido sob a perspectiva de que a Constituição também confere a esse ente a titularidade da exploração, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (art. 21, XII, e). Aos Municípios foi conferida a competência de organizar serviços públicos de interesse local, inclusive transporte coletivo (art. 30, V, CF). Resta a cargo dos Estados-membros a competência para explorar e regulamentar a prestação de serviço de transporte intermunicipal de passageiros, no exercício de sua competência reservada (art. 25, § 1º, CF).**

3. A União Federal, ao dispor acerca do prazo de validade dos bilhetes de transporte coletivo rodoviário intermunicipal, imiscuiu-se na competência constitucional residual do Estado-membro. Consolidação, na jurisprudência desta Suprema Corte, do entendimento de que é dos Estados a competência para legislar sobre prestação de serviços públicos de transporte intermunicipal. Precedentes.

4. O prazo de validade do bilhete, mais elástico ou não, corresponde a um benefício que, por sua natureza, tem um custo. Incumbe ao Estado, como titular da exploração do transporte rodoviário intermunicipal, fixar a política tarifária à luz dos elementos que nela possam influenciar, tal como o prazo de validade do bilhete (art. 175, CF). Não cabe à União interferir no poder de autoadministração do ente estadual no que concerne às concessões e permissões dos contratos de transporte rodoviário de passageiros intermunicipal, sob pena de afronta ao pacto federativo.

5. O tratamento legal conferido aos transportes intermunicipais gera uma distinção em ofensa ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, CF), uma vez que a Lei nº 11.975/2009 acaba por impor obrigação desigual entre as empresas e usuários dos transportes intermunicipal e semiurbano.

6. Ação direta conhecida e pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade parcial do art. 1º da Lei Federal nº 11.975/2009, com redução de texto do vocábulo “intermunicipal”.

(STF - ADI: 4289 DF 0006575-23.2009.1.00.0000, Relator: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 11/04/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 20/04/2022)

A relatora lembrou, ainda, que, de acordo com a jurisprudência do STF, compete aos estados legislar sobre essa matéria, sendo que a lei federal, ao dispor sobre bilhetes de transporte terrestre intermunicipal, adentrou, indevidamente, na competência legislativa estadual.

“ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRANSPORTE INTERMUNICIPAL. **COMPETÊNCIA REGULAMENTAÇÃO. ESTADO. CF/88, ART. 30, I. 1.** Ocorrência de descompasso de decreto municipal frente à legislação estadual ao impedir o embarque ou desembarque de passageiros das linhas intermunicipais fora de terminais. Inteligência do art. 30, I, da Constituição Federal. **2. Compete aos Estados-membros explorar e regulamentar a prestação de serviços de transporte intermunicipal.** ADI 2.349/ES. 3. Agravo regimental improvido”. (RE 549549 AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJe 19.12.2008)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI Nº 8.027/2014, DO ESTADO DO PARÁ, QUE DISPÕE SOBRE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS EM VEÍCULOS DE ALUGUEL NA MODALIDADE LOTAÇÃO. TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS. PODER DE POLÍCIA. INOCORRÊNCIA DE OFENSA À COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. PRECEDENTES. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE NÃO CRIA NEM ALTERA ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. IMPROCEDÊNCIA. 1 . **A lei estadual impugnada, ao fixar regras e procedimentos para ordenar o transporte de passageiros na modalidade lotação de até seis pessoas entre municípios inseridos nos limites de seu território, foi editada no âmbito da competência constitucional residual (art. 25, §1º, CF/88). Precedentes. Consolidação, na jurisprudência desta Suprema Corte, do entendimento de que é dos Estados a competência para legislar sobre prestação de serviços públicos de transporte intermunicipal.** 2. Ausência de criação ou alteração de atribuição de órgãos da Administração Pública. Finalidade própria da agência reguladora estadual. Controle da exploração do serviço, nos termos da sua norma criadora, a Lei estadual nº 6.099, de 30 de dezembro de 1997. Precedentes. 3. Ação direta conhecida e pedido julgado improcedente.” (ADI 5677, sob minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 13.12.2021, destaquei)

Vejamos a legislação utilizada a embasar tal posicionamento:

**Constituição Federal de 1988:**

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

**XI** - trânsito e transporte;

**Art. 21.** Compete à União:

**XII** - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

**Art. 30.** Compete aos Municípios:

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

**Art. 25.** Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

Ressalte-se que a Constituição Federal de 1988, ao criar as três entidades federadas – União, Estados e Municípios – estabeleceu um sistema de repartição de competências, que se estrutura, basicamente, pelo princípio da predominância do interesse, do qual se podem extrair: I) à União cabe cuidar de matérias de

interesse geral, nacional e amplo; II) aos Estados-Membros, as matérias de âmbito regional, de forma limitada, e III) aos Municípios, dos assuntos de interesse local.

Por mais que se reserve à União, em matéria de transporte, a competência para organização política, estabelecendo as normas gerais e as diretrizes básicas de interesse nacional, é vedado que esta disponha, de forma específica e acurada, sobre os prazos de validade e de reembolso das passagens rodoviárias (artigos 1º e 2º, parágrafo único).

Outrossim, mesmo que as normas gerais possam e devam ser usadas de forma supletiva, estas não vigorarão quando contrapuser normas específicas, sob pena de vício, por inconstitucionalidade formal.

Isto posto, declarando-se a inconstitucionalidade do termo "interestadual", bem como, da análise do *decisum*, conclui-se que todo conteúdo da Lei Federal nº 11.975/2009 não produz efeito em relação à política tarifária de transporte municipal. Tal entendimento é corroborado pelo trecho da ementa da ADI em questão: "4. O prazo de validade do bilhete, mais elástico ou não, corresponde a um benefício que, por sua natureza, tem um custo. Incumbe ao Estado, como titular da exploração do transporte rodoviário intermunicipal, fixar a política tarifária à luz dos elementos que nela possam influenciar, tal como o prazo de validade do bilhete (art. 175, CR/88)."

## 2.2. Legislação Estadual

Por considerar que cabe aos estados explorar e regulamentar a prestação desse serviço, a partir da decisão do STF, as obrigações dispostas nos arts. 1º ao 7º da Lei Federal nº 11.975/2009 somente serão aplicáveis ao transporte interestadual.

Assim, em relação ao transporte intermunicipal, no âmbito de Minas Gerais, passou a prevalecer os efeitos da Lei Estadual nº 13.655/2000, que prevê que o consumidor pode solicitar o reembolso ou revalidação (remarcação) desde que faça isso até 12 (doze) horas antes do embarque.

**Art. 1º** São direitos do usuário do transporte rodoviário intermunicipal de passageiros:

(...)

**XVII - receber a importância paga pela passagem ou revalidá-la, no caso de desistência da viagem até doze horas antes do embarque.** (grifamos)

Nesse sentido, o Decreto Estadual nº 44.603/2007, que contém o Regulamento do Serviço de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal e Metropolitano do Estado de Minas Gerais – RSTC, prevê multa em caso de eventual recusa da devolução de valor da passagem, em caso de desistência ou da não prestação do serviço.

**Art. 25.** O serviço convencional, convencional executivo, leito e semi-leito, o passageiro terá direito ao reembolso integral do preço do bilhete de passagem não utilizado, se apresentado até doze horas antes do início da viagem.

**Art. 87.** São obrigações da Delegatária:

(...)

**XVII - reembolsar o passageiro o valor da passagem não utilizada ou revalidá-la, se apresentada até doze horas antes do início da viagem;**

**Art. 99.** Será aplicada a multa de duas mil vezes o coeficiente tarifário, se ocorrer uma das seguintes infrações:

(...)

**II – recusar devolução de valor da passagem, em caso de desistência ou da não prestação do serviço, como previsto neste Regulamento;**

Outrossim, quanto ao questionamento relativo ao prazo para as transportadoras reembolsarem os consumidores desistentes, não há nenhuma menção na legislação estadual a respeito.

Relembra-se ainda, neste sentido, que não existe um prazo pré-definido pelo Código de Defesa do Consumidor para ocorrer a devolução dos valores, porém, o procedimento adotado pelas empresas deve corresponder com os direitos do consumidor previstos no mesmo Código, bem como, deve ser o prazo informado ostensivamente, quando da compra, em cumprimento ao direito à informação.

### **3. CONCLUSÃO**

Em face ao exposto, conclui-se que, como consequência da ADI 4289/DF, as disposições da Lei Federal nº 11.975/2009 não são aplicáveis à validade dos bilhetes de passagem no transporte intermunicipal de passageiros.

### **4. DILIGÊNCIA**

Ante o exposto, sugere-se à Coordenação do Procon-MG seja encaminhado, à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG), ofício sugerindo a atualização da Lei Estadual nº 13.655/2000, entre outros, em relação ao objeto deste SEI.

**Belo Horizonte, 03 de fevereiro de 2023**

Regina Sturm  
Assessora Jurídica do Procon-MG

Ricardo Amorim  
Assessor Jurídico  
(Revisão)

**De acordo com a Manifestação, após revisão.**

Belo Horizonte, 10 de fevereiro de 2023

Christiane Pedersoli  
Coordenadora da Assessoria Jurídica

[1] <https://tinyurl.com/27q2qewb>





Documento assinado eletronicamente por **REGINA STURM VILELA, FG-2**, em 10/02/2023, às 16:13, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **RICARDO AUGUSTO AMORIM CESAR, ASSESSOR ADMINISTRATIVO IV**, em 10/02/2023, às 16:21, 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 **4506239** e o código CRC **14F4187B**.