

AO JUÍZO DA 9ª (NONA) VARA DA FAZENDA PÚBLICA DO FORO CENTRAL DA COMARCA DA CAPITAL - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

URGENTE (Pedido de tutela provisória de urgência)

DISTRIBUIÇÃO POR DEPENDÊNCIA - HIPÓTESE DE CONEXÃO

REF: Mandado de segurança coletivo n.º 1009376-57.2019.8.26.0053

A **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por seus Núcleos Especializados de Defesa do Consumidor (NUDECON) e de Habitação e Urbanismo (NE-HABURB), pelas Defensoras Públicas e Defensores Públicos que os coordenam e esta subscrevem, com lastro no artigo 5º, inciso LXXIV e art. 134 da Constituição Federal, artigo 5º, inciso II da Lei nº 7.347/1985, Lei nº 8.078/90, artigo 4º, inciso XI da Lei Complementar Federal nº 80/1994 e artigo 5º, inciso VI, alínea 'd' da Lei Complementar Estadual nº 988/2006, e

Idec - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, entidade civil sem fins lucrativos, legalmente constituída desde 1987 (Docs. 01 a 05), inscrita no CNPJ sob o nº 58.120.387/0001-08, com sede na Rua Desembargador Guimarães, 21, São Paulo/SP, CEP 05002-005, endereço eletrônico juris@idec.org.br, representado por sua Coordenadora Executiva, Teresa Liporace, e por seus procuradores infra-assinados, com fundamento no art. 5º, X, da Constituição Federal, e no art. 5º, inciso V, alínea a, da Lei n. 7.347/1985, vêm a este r. Juízo ajuizar

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

com pedido de tutela provisória de urgência

em face do **MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**, pessoa jurídica de Direito Público, representada pelo Prefeito Municipal, com sede no Palácio do Anhangabaú, Viaduto do Chá, 15, São Paulo/SP, pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos:

1. RESUMO DA PETIÇÃO INICIAL

Trata-se de ação civil pública que visa declarar nulos o artigo 9º da Portaria SMT nº 189/18 e o artigo 7º, II, do Decreto nº 58.639/19, da Prefeitura Municipal de São Paulo, em razão de ambos os atos administrativos terem instituído discriminações não justificadas nas tarifas cobradas dos usuários de bilhete único comum e dos usuários de bilhete único na modalidade vale-transporte.

A presente ação objetiva, com a nulidade desses atos, que a Prefeitura Municipal de São Paulo adote as regras do bilhete comum para o bilhete de usuário de vale-transporte, seja no que diz respeito ao valor nominal seja no que diz respeito ao número de integrações.

Requer-se, também, a condenação da Municipalidade a indenizar os usuários de Vale-Transporte por cada cobrança de embarque em ônibus cobrado além do número de 2 (dois) e que tenham sido realizados em um período de até 3 (três) horas, que tenham sido feitas após a entrada em vigor do Decreto nº 58.639/19.

Pede-se que a Municipalidade restitua os usuários de vale-transporte por eventuais embarques realizados no trajeto residência-trabalho que tenham sido pagos com a tarifa do Usuário Comum, em razão do fim dos créditos do Vale-Transporte antes do fim do mês, na quantidade de tarifas que foram despendidas pelo usuário nestas respectivas viagens,

Por fim, requer-se a condenação da Prefeitura à indenização pelo dano moral coletivo no valor não inferior a R\$ 8.000.000,00 (oito milhões de reais).

2. DA LEGITIMIDADE ATIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA E DA PERTINÊNCIA DO OBJETO DA PRESENTE AÇÃO COM A SUA MISSÃO CONSTITUCIONAL

Evidentemente, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo guarda legitimidade para ajuizar a presente demanda, eis que, como instituição essencial à função jurisdicional, a qual incumbe a defesa dos necessitados (art. 134 da CF/88 e art. 103 da CESP/89) é órgão da administração pública, pelo qual se concretizam objetivos fundamentais da República,

Nudecon: Rua Boa Vista, 103, 6º andar, Centro, São Paulo/SP.
Ne-haburb: Av. da Liberdade, 32, 7º, Liberdade, São Paulo/SP.
Idec: R. Des. Guimarães, 21 - Água Branca, São Paulo/SP.

como o de construir uma sociedade livre, justa e solidária, e mais especialmente o de erradicar a pobreza e a marginalidade, reduzindo as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, incs. I e III da CF/88 c/c art. 3º da Lei Complementar Estadual 988/06).

Nesse tocante, cumpre rememorar que as alterações introduzidas pela Lei nº 11.448, de 15 de janeiro de 2007, na Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), sepultaram de vez quaisquer dúvidas acerca da legitimidade da Defensoria Pública para propor ação civil pública na defesa de interesses metaindividuais, sobretudo quando a ação envolva o interesse de grupo de hipossuficientes econômicos, conforme verificado no presente caso.

É que, de acordo com o artigo 5º da Lei 7.347/85, inciso II, com a redação alterada pela citada lei, tem legitimidade para propor a ação (civil pública) principal e ação cautelar a Defensoria Pública. Não é só. Consoante os termos do art. 4º, inciso VII da Lei Complementar nº 80/94 e do art 5º, inciso VI, alínea 'g' da Lei Complementar Estadual nº 988/06, constitui atribuição institucional da Defensoria Pública do Estado de São Paulo a promoção de ação civil pública para a tutela de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos - por fim, reitera a Lei Complementar Estadual n.º 988/06 que é atribuição da Defensoria Pública paulista a promoção de ação civil pública de interesse difuso, coletivo e individual (art. 5.º, VI, g, corroborado pelo art. 50 da mesma legislação).

Posto isso, também é indiscutível a pertinência temática do objeto desta ação com a missão constitucional da Defensoria Pública, voltada à proteção da população necessitada (CF, art. 134).

Os serviços de transporte público coletivo, segundo dicção do art. 30, inciso V, da Carta Magna, possuem caráter essencial, pois além de garantir a mobilidade urbana para as camadas menos favorecidas, permite o acesso da população aos demais direitos sociais, tais como o trabalho, saúde, educação, cultura e lazer. Além disso, a EC 90/2015 inseriu o transporte no rol do art. 6º da CF, de maneira a exigir que o Poder Público adote uma nova postura no tocante a esse direito social.

A insuficiente ou má prestação de tal serviço público produz reflexos diretos e mais nocivos nas camadas da população hipossuficiente, totalmente dependentes de tal modal de transporte para manutenção de suas atividades diárias, donde exsurge o interesse da

Defensoria Pública do Estado de São Paulo em questionar judicialmente a prestação de tais serviços, em especial das alterações implementadas pelo Município de São Paulo.

Não se pode imaginar, que em um período de recessão econômica, caracterizado pela adoção de medidas de austeridade e de redução de direitos sociais, o Poder Executivo do Município tenha aumentado o valor nominal da tarifa do usuário trabalhador beneficiário do Vale-Transporte e reduzido de quatro para dois o número de embarques em ônibus que o trabalhador tem direito com o pagamento dessa tarifa.

Ademais, considerando o momento atual de recessão não só no país, como também na cidade, a alteração nas regras do bilhete único, em especial para o vale-transporte, toma a todos de surpresa, pois é exatamente nesse momento de crise que diversas famílias mais precisam do transporte público.

Com efeito, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo é órgão estatal, que, haja vista suas próprias funções institucionais, representa adequadamente os interesses dos necessitados no âmbito do processo coletivo, legitimando sua atuação no presente caso.

Assim, por todo o exposto, está cabalmente demonstrado que a atuação desta Instituição é um dever e possui legitimidade para propor a presente demanda coletiva, com o objetivo de resguardar os direitos e interesses dos munícipes da cidade de São Paulo e da Grande São Paulo que utilizam ou que queiram utilizar o transporte público local com o vale-transporte.

3. DA LEGITIMIDADE DO INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

O associativismo é incentivado pela Constituição Federal nos artigos 5º, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI e 174, §2º, para que a própria sociedade civil se estruture para reivindicação de seus direitos e o exercício da cidadania. A interpretação sistemática desses dispositivos confere às associações civis a legitimidade para promoção da tutela, como o caso vertente.

Além da previsão constitucional, a legitimidade das associações decorre também da lei como é o caso da Lei da Ação Civil Pública (LACP), Lei nº 7.347/85 e o Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078/90, cujos artigos 5º e 82, respectivamente, trazem rol de entidades que têm legitimidade para a tutela coletiva. Diz-se tutela coletiva aquela espécie de ação apta a perseguir os direitos difusos, coletivos *stricto sensu* e os individuais homogêneos.

O Código de Defesa do Consumidor, com seu caráter aperfeiçoador da tutela coletiva no país, define os direitos ou interesses coletivos *lato sensu* tal como segue:

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.

O rol dos legitimados para a propositura das ações coletivas está no artigo 82, IV, do CDC, in verbis:

Art. 82 – Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente:

(...)

IV – as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este Código, dispensada a autorização assemblear.

Já o artigo 5º, da LACP, já confere legitimidade às associações civis, como o Idec, para sua propositura. Ressalte-se que há perfeita interação da Lei da Ação Civil Pública e do Código de Defesa do Consumidor. São normas que se complementam. As inovações trazidas por aquela aplicam-se a este, do mesmo modo que os avanços do Código são incorporados àquela.

A respeito da citada interação, esclarece, com maestria, Professor Kazuo Watanabe¹: *“A mais perfeita interação entre o Código e a Lei n. 7.347, de 24.7.85 está estabelecida nos arts. 90 e 110 usque 117, de sorte que **estão incorporados ao sistema de defesa do consumidor as inovações introduzidas pela referida lei especial, da mesma forma que todos os avanços do Código são também aplicáveis ao sistema de tutela de direitos criado pela Lei n. 7.347.**”*

Diante de todo o exposto, tendo em vista as disposições dos artigos da Constituição Federal e legislação infraconstitucional acima elencados, fácil notar a legitimidade das associações civis, como o Idec, para a promoção da presente demanda.

Neste sentido, o Idec é uma associação civil sem fins lucrativos, fundada em julho de 1987, cuja finalidade precípua é a defesa do consumidor desenvolvendo, para tanto, várias atividades, entre elas a propositura de ações judiciais, nos termos da lei.

Notadamente, tem em seus fins institucionais a atuação em Juízo como defensor e representante da coletividade consumerista, exercendo a tutela do direito coletivo e relevante de milhões de consumidores do país, conforme se verifica nos artigos 1º, 2º e 3º, alíneas “d”, “f” e “g” do seu Estatuto Social, *in verbis*:

Art. 1º – O Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – Idec, é uma associação civil de finalidade social, sem fins econômicos e lucrativos,

¹ WATANABE, Kazuo. *Código de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*, 6. ed., Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1999, p. 711.

Nudecon: Rua Boa Vista, 103, 6º andar, Centro, São Paulo/SP.
Ne-haburb: Av. da Liberdade, 32, 7º, Liberdade, São Paulo/SP.
Idec: R. Des. Guimarães, 21 - Água Branca, São Paulo/SP.

apartidária, regida pela legislação vigente e por este Estatuto, constituída por prazo indeterminado e situada à Rua Desembargador Guimarães, 21, São Paulo, SP.

Parágrafo Único – A missão do Idec é a defesa dos consumidores, na sua acepção mais ampla, representando-os nas relações jurídicas de qualquer espécie, inclusive com as instituições financeiras e com o Poder Público

Art. 2º - O objetivo do Instituto é contribuir para:

- a) que seja atingido o equilíbrio ético nas relações de consumo, por meio da maior conscientização e participação do consumidor e do maior acesso à justiça;
- b) a implementação e aprimoramento da legislação de defesa do consumidor e de matérias correlatas;
- c) a representação ao abuso do poder econômico nas relações de consumo e nas demais relações jurídicas correlatas;
- d) a melhoria da qualidade de vida, especialmente no que diz respeito à melhoria de qualidade dos produtos e serviços oferecidos.

Art. 3º - Para cumprir seus objetivos, poderão ser desenvolvidas atividades:

(...)

d) atuar junto aos poderes públicos visando o aperfeiçoamento da legislação e das normas de fiscalização e demais procedimentos de defesa do consumidor, bem como o cumprimento das leis de defesa do consumidor e normas já promulgadas;

f) atuar judicial ou extrajudicialmente em defesa do consumidor, associado ou não, nas relações de consumo e qualquer outra espécie

de relação correlata, coletiva ou individualmente, também perante os poderes públicos, inclusive nos casos em que o consumidor seja prejudicado com a exigência de tributos;

g) atuar judicial ou extrajudicialmente na defesa de quaisquer direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

(sem negrito no original)

Os artigos supramencionados, portanto, demonstram que entre as finalidades do Idec está a defesa dos direitos do consumidor por meio de ações judiciais. Lembra-se, inclusive, que seu fim institucional é a proteção do consumidor no sentido mais amplo (desde sua fundação) e não apenas o consumidor juridicamente definido no CDC.

Oportuno acrescentar que a legitimidade do Idec para a promoção de ações judiciais como a em tela, já é assunto pacificado na jurisprudência. Colaciona-se alguns exemplos abaixo:

Direito do Consumidor e Processo Civil. Recurso especial. Ação coletiva. Legitimidade do Idec para a propositura da ação. Direitos individuais homogêneos. Declaração de nulidade de cláusula de contrato de consórcio. Restituição de valores.

- A pertinência subjetiva da entidade associativa de defesa do consumidor para ajuizar ação coletiva se manifesta pela natureza dos interesses e direitos tutelados – individuais homogêneos.

- Os direitos individuais homogêneos referem-se a um número de pessoas ainda não identificadas, mas passível de ser determinado em um momento posterior, e derivam de uma origem comum, do que decorre a sua homogeneidade.

- A origem comum dos direitos individuais homogêneos versados neste processo consiste na declaração de nulidade de cláusula contratual que prevê a devolução das parcelas do contrato de consórcio, após 30 (trinta)

dias do encerramento do grupo, aos consorciados desistentes ou excluídos. Recurso especial conhecido e provido. (REsp 987.382/SP, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 01/12/2009, DJe 09/12/2009)

Com relação à atuação do Idec no âmbito judicial na temática do transporte, importa destacar a **Ação Civil Pública nº 0028224-49.2006.403.6100** ajuizada na Justiça Federal de SP em conjunto com outras entidades de defesa do consumidor, contra a União Federal, ANAC e diversas companhias aéreas, **na ocasião do denominado “apagão aéreo”**, onde foi pleiteado, em suma, que as empresas aéreas cumprissem a obrigações impostas no Código de Defesa de Consumidor como o dever de assistência material e informativa, além da plena indenização pelos danos causados oriundos dos atrasos ou cancelamentos de voos.

Esse é apenas um exemplo da relevante atuação do Idec, que não se limita à atuação judicial, vai muito além com o desenvolvimento de estudos, pesquisas, testes e levantamento de evidências científicas que resultam na disseminação de informações que contribuem para o equilíbrio nas relações de consumo, e principalmente, que possibilita de fato o exercício da cidadania.

In casu, na área específica de Mobilidade Urbana, o Idec atua com o foco voltado para a garantia dos direitos dos usuários, com participação social plena e qualificada e amplo engajamento social, priorizando a atuação em eventos e regulamentações que certifiquem a efetivação dos direitos dos cidadãos a longo prazo.

Não restam dúvidas sobre a existência de direitos e interesses coletivos. O Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor atua precisamente para evitar que tais lesões ocorram e para garantir a efetiva proteção de direitos coletivos de consumidores, em especial por tratar-se de tema relacionado a transporte público, que pelo próprio Código de Defesa do Consumidor é considerado serviço essencial, nos termos do artigo 22 da Lei Consumerista.

Portanto, demonstrados os fins institucionais do autor Idec e a pertinência temática com o objeto da presente ação, preenchido está o requisito de legitimidade, de acordo com o artigo 82 e seguintes do Código de Defesa do Consumidor e artigo 5º da LACP, sendo, patente, outrossim, a adequação da via eleita, que decorre das disposições legais acima citadas.

4. DA HIPÓTESE DE CONEXÃO E DISTRIBUIÇÃO POR DEPENDÊNCIA

A competência relativa poderá modificar-se pela conexão (art. 54, NCPC). Reputam-se conexas duas (ou mais) ações quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir (art. 55, caput, NCPC). Nessa hipótese, os processos serão reunidos para decisão conjunta, salvo se um deles já houver sido sentenciado (art. 55, § 1.º, NCPC). Nesse sentido, outrossim, dispõe o parágrafo único do art. 2.º, da Lei n.º 7.347/1.985, que *“a propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir e o mesmo objeto”*.

No dia 27 de fevereiro de 2019, o centro das Indústrias do Estado de São Paulo – CIESP ajuizou mandado de segurança coletivo com pedido de liminar, contra ato coator perpetrado pelo Sr. Secretário Municipal de Mobilidade e Transportes do Município de São Paulo, consistente na publicação de Portaria SMT n.º 189/2018, pela qual alterou o valor da tarifa de transporte coletivo urbano no Município de São Paulo para várias modalidades de utilização, além de fixar a tarifa geral comum no valor de R\$4,30 (quatro reais e trinta centavos), diferenciando-a da tarifa concernente ao benefício do vale-transporte, que, a partir de 30 (trinta) dias, contados a partir de 07 de janeiro de 2019, ficou redimensionada em R\$4,57 (quatro reais e cinquenta e sete centavos) – este processo foi tombado com o n.º 1009376-57.2019.8.26.0053 e distribuído para esta 9.ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de São Paulo.

A impetrante sustenta a ilegalidade e a inconstitucionalidade do ato impugnado, que, de seu turno, dão esteio a direito líquido e certo a justificar o ajuizamento do *mandamus*. O referido mandado de segurança tem por causa de pedir:

- (a.)** Inconstitucionalidade e Ilegalidade da Portaria SMT n.º 189, por violação do art. 5.º, inciso II (Princípio da Legalidade) e 22, inciso XI (competência privativa da União para dispor sobre normas gerais sobre trânsito e transporte), ambos da Constituição da República, e Lei Federal n.º 7418/85 (especialmente artigo 5.º, que dispõe: “a empresa operadora do sistema de transporte coletivo público fica obrigada a emitir e

comercializar o vale-Transporte, ao preço da tarifa vigente, colocando-o à disposição dos empregadores em geral e assumindo os custos dessa obrigação, sem repassá-los para a tarifa dos serviços”);

- (b.)** Inconstitucionalidade da Portaria SMT n.º 189/18, por violação do art. 5.º, caput, da Constituição da República, em razão do tratamento diferenciado entre pessoas que estão na mesma situação, causando uma situação de desprivilegio às empresas e trabalhadores, que utilizam o vale-transporte para a utilização do serviço prestado pela Municipalidade – transporte público.

À guisa de tutela provisória, pugnaram pela concessão de liminar, para o fim de determinar à autoridade coatora que se abstenha de aplicar aos associados da Impetrante os ditames da Portaria SMT 189/18, tomando todas as medidas cabíveis para que estes possam adquirir o vale-transporte para seus empregados pelos valores das tarifas vigentes, ou seja, pelo valor de R\$4,30, até ulterior decisão do juízo. Em caráter definitivo, aduziram a pretensão de concessão da segurança coletiva, de modo a garantir o direito líquido e certo dos substitutos do Impetrante, presentes e futuros, confirmando a liminar e afastando os ditames da Portaria SMT 189/18.

Já a presente ação civil pública, promovida pela Defensoria Pública e pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), se volta contra a publicação do mesmo ato normativo salientado no mandado de segurança coletiva relatado supra, qual seja, a Portaria SMT n.º 189, e, outrossim, o Decreto n.º 58.639, editado pela Prefeitura Municipal de São Paulo, para consolidar e atualizar as normas sobre o Bilhete Único – o Decreto, em acréscimo à odiosa diferenciação de valor nominal implementado pela Portaria SMT n.º 189, como será melhor detalhado algures, também desencadeou tratamento diversificado no que tange ao número de embarques nos ônibus do Serviço de transporte Público de Passageiros - aqueles que recebem o Vale-Transporte tenham direito somente 2 (dois) embarques nos ônibus do Serviço de Transporte Coletivo Público de Passageiros, enquanto que os demais usuários (Usuário Comum e Usuário Meia-Tarifa), com uma mesma “catracada”, tem direito a 4 (quatro) embarques.

A presente ação civil pública, com efeito, apresenta como causa de pedir

(-a.) Violação do princípio da igualdade, em razão da discriminação indevida entre a tarifa do vale-transporte e a tarifa-comum, que enseja a invalidação do art. 9.º Portaria SMT n.º 189 (estabelecimento de tarifa de R\$4,30, para utilização do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros por ônibus na Cidade de São Paulo; estabelecimento da tarifa do Vale-Transporte de R\$4,57);

(-b) Violação do princípio da igualdade, em razão da discriminação entre o número de embarques possíveis ao usuário comum e estudante meia-tarifa e o trabalhador beneficiário de Vale-transporte, que enseja a invalidação do art. 7.º do Decreto Municipal n.º 58.639/19;

(-c) Violação do princípio da vedação ao retrocesso, tendo em vista que reduzir o número de integrações do usuário de Vale-Transporte sem alterar o sistema Municipal de transporte como um todo trata-se de um verdadeiro retrocesso social

A Defensoria Pública e o Idec, dentre outros pedidos decorrentes, ventilar como pretensão nuclear a declaração de nulidade do art. 9º da Portaria SMTP nº 189/18 e o art. 7º, II, do Decreto nº 58.639/19 da Prefeitura Municipal de São Paulo.

Destarte, no que tange à pretensão de nulidade do art. 9.º da Portaria SMTP n.º 189/18, há identidade de causa de pedir e de pedido entre o mandado de segurança coletivo e a presente ação civil pública.

No que concerne ao concerne à pretensão de nulidade do art. 7.º, inc. II, do Decreto n.º 58.639/19, a Defensoria Pública e o Idec fundam seu pedido na mesma causa de pedir ventilada no mandado de segurança coletivo – embora o objeto processual, à evidência, seja mais amplo.

De uma forma ou de outra, insta salientar, contudo, que o Novo Código de Processo Civil também abriga uma hipótese mais alargada de modificação de competência relativa, prevista no parágrafo 3º, do art. 55. Segundo o dispositivo, serão reunidos para julgamento conjunto os processos que possam gerar risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente, mesmo sem conexão (identidade de pedido ou causa de pedir) entre eles.

Destarte, buscou o legislador, justamente, a inocorrência de situação de decisões conflitantes e tutela jurisdicional impropriamente diferenciada. Os trabalhadores

beneficiários de Vale-Transporte em geral merecem a mesma proteção jurisdicional dos trabalhadores das empresas associadas ao Centro das Indústrias do Estado de São Paulo. Há, com efeito, evidente risco de decisões conflitantes.

5. DOS FATOS

Em 28 de dezembro de 2018 foi publicada a Portaria SMT nº 189, que aumentou o valor da tarifa para a utilização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo. O seu efeito mais conhecido foi aumentar o preço da tarifa de R\$ 4,00 para R\$ 4,30, conforme seu art. 1º.

Essa portaria, contudo, em seu art. 9º trouxe um duplo aumento para os usuários do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros que pagavam a tarifa do vale-transporte. Com efeito, 45 dias a contar de 07 de janeiro de 2019, o valor da tarifa do vale-transporte - e somente essa - passaria de R\$ 4,30 para R\$ 4,57 (Doc. 06).

No dia 22 de fevereiro de 2019 a Prefeitura Municipal de São Paulo editou o Decreto nº 58.639, com o objetivo de consolidar e atualizar as normas sobre o Bilhete Único. De forma mais específica, o Decreto (Doc. 07), que não foi objeto de discussão pública, traz, dentre outras, a seguinte disposição:

Art. 7º O cartão de Bilhete Único permite, mediante o pagamento de uma única tarifa, a realização de até:

I – 4 (quatro) embarques nos ônibus do Serviço de Transporte coletivo Público de Passageiros na Cidade de São Paulo, para o perfil de usuário Comum e para o perfil de usuário Estudante Meia-Tarifa;

II – 2 (dois) embarques nos ônibus do Serviço de Transporte Coletivo Público de Passageiros na Cidade de São Paulo, para o perfil de usuário Trabalhador Beneficiário de Vale-Transporte.

§1º. Para realização de integração, serão observados os seguintes limites temporais:

Nudecon: Rua Boa Vista, 103, 6º andar, Centro, São Paulo/SP.
Ne-haburb: Av. da Liberdade, 32, 7º, Liberdade, São Paulo/SP.
Idec: R. Des. Guimarães, 21 - Água Branca, São Paulo/SP.

I – para o perfil de usuário Comum e para o perfil de usuário Trabalhador Beneficiário de Vale-Transporte, o período máximo de 3 (três) horas;

II – para o perfil de usuário Estudante Meia-Tarifa, o período máximo de 2 (duas) horas.

§2º Para a utilização prevista no “caput” deste artigo, fica permitida apenas uma integração com o Sistema Estadual de transporte Metropolitano Metroferroviário, no período de 2 (duas) horas a contar da primeira utilização.

Dessa forma, o Decreto cria uma diferenciação entre a utilização do transporte público na cidade de São Paulo, uma vez que faz com que aqueles que recebem o Vale-Transporte tenham direito somente **2 (dois) embarques nos ônibus do Serviço de Transporte Coletivo Público de Passageiros**, enquanto que os demais usuários (Usuário Comum e Usuário Meia-Tarifa), com uma mesma “catracada”, tem direito a **4 (quatro) embarques**. O Decreto prejudica sobremaneira os usuários do sistema com viagens por motivo trabalho e que fazem mais de duas integrações no sistema.

Em primeiro de março de 2019, o Idec - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor enviou carta à Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes criticando algumas das medidas, apontando possíveis problemas que seriam gerados e solicitando uma reunião com o Secretário de Transportes, o Ilmo. Sr. Edson Caran (Doc. 08).

O Núcleo Especializado de Defesa do Consumidor da Defensoria Pública do Estado de São Paulo oficiou a Municipalidade no dia 8 de março de 2019 (Doc. 09), solicitando informações acerca do referido Decreto, em especial os estudos técnicos que embasaram as alterações trazidas por ele na política pública de mobilidade urbana.

Contudo, apesar de a Municipalidade ter recebido o ofício no dia 12 de março (Doc. 10), até a presente data não chegou qualquer resposta até o Núcleo Especializado de Defesa do Consumidor (Doc. 11), levando à reiteração do ofício (Doc. 12).

Em 12 de março deste ano, o Idec realizou reunião na SPTrans, mas o Secretário não esteve presente. A reunião se deu com diretores da área de bilhetagem da empresa,

e se debruçou mais sobre a questão das fraudes, pois não houve tempo hábil para se discutir a questão do vale-transporte.

Com isso o Idec solicitou que tal assunto estivesse na pauta do Conselho Municipal de Transportes e Trânsito, do qual ele é membro, por meio da participação de Rafael Calábria, o que foi rejeitado pela Secretaria em reunião executiva do órgão, em 16 de Abril, prévia à reunião plena do órgão que se deu em 25 de Abril.

Os impactos reais das medidas presentes no decreto foram compilados pela primeira vez pelo Idec, confirmando as preocupações levantadas previamente, e foram relatadas em audiência pública na Câmara Municipal, no dia 30 de abril deste ano (Doc. 13)².

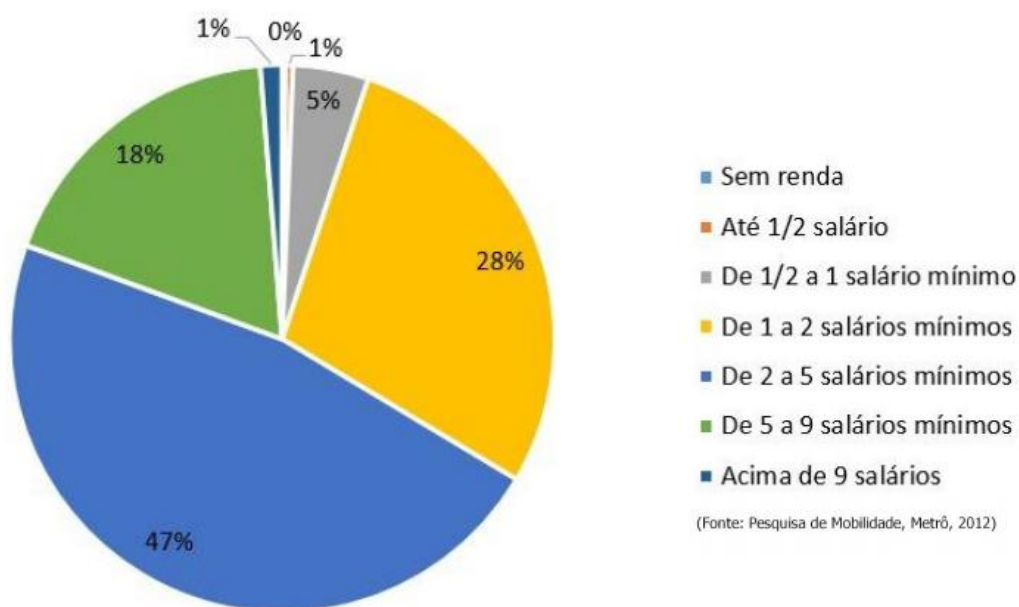
Conforme se depreende da compilação feita pelo Idec, os dados da última Pesquisa Mobilidade de 2012 do Metrô de SP³ demonstram claramente que a população mais impactada pela medida são os grupos de baixa renda, de 1 a 5 salários mínimos. Dentre os usuários do sistema com viagens por motivo trabalho e que fazem mais de duas integrações no sistema, ou seja, exatamente os impactados pela medida discutida nesta ACP, 75% se encontram nesta faixa de renda.

² A gravação da Audiência Pública da Comissão Permanente de Administração Pública - Evento nº 0580/2019, de 30/04/2019, está disponível no site: <http://www.saopaulo.sp.leg.br/sala-de-imprensa/multimidia/galeria-de-videos/>.

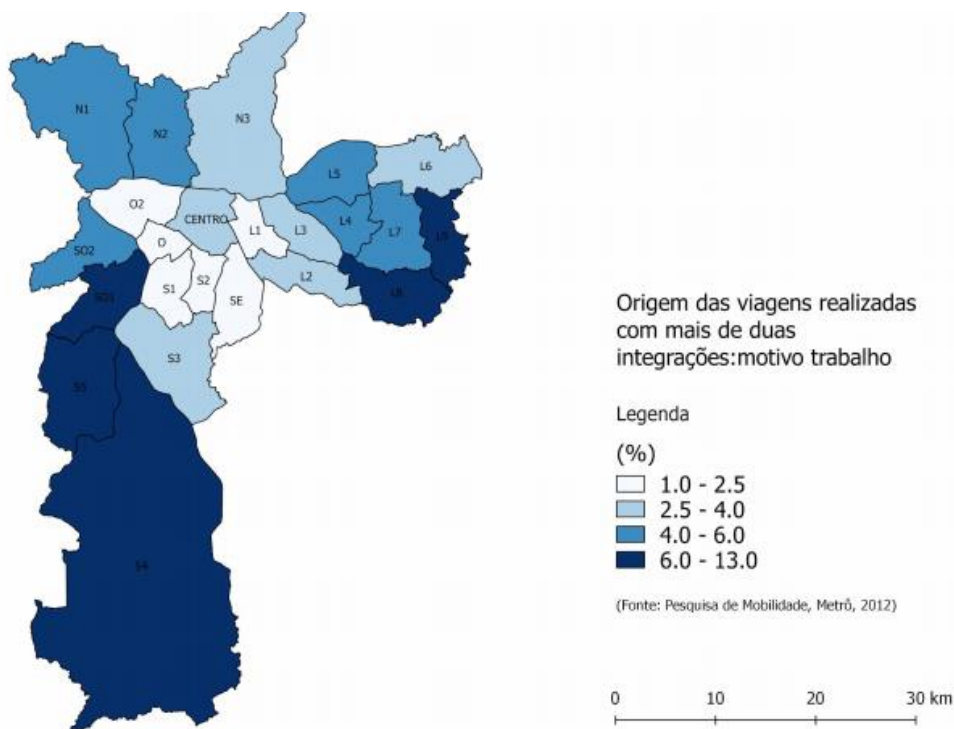
³ Pesquisa Mobilidade 2012 da Companhia do Metropolitano de São Paulo: <https://transparencia.metrosp.com.br/dataset/pesquisa-de-mobilidade-urbana>.

Nudecon: Rua Boa Vista, 103, 6º andar, Centro, São Paulo/SP.
Ne-haburb: Av. da Liberdade, 32, 7º, Liberdade, São Paulo/SP.
Idec: R. Des. Guimarães, 21 - Água Branca, São Paulo/SP.

Renda dos usuários que fazem mais de 2 integrações em viagens motivo trabalho



Além disso, dentre esses usuários impactados, 44% têm suas viagens iniciadas na Zona Leste e 27% na Zona Sul, o que denota que são usuários dos bairros mais periféricos da cidade. Isso fica ainda mais claro ao se analisar por zona as viagens realizadas com mais de duas integrações pelo motivo de trabalho, como mostra o mapa abaixo:



Ainda, o Idec mapeou o impacto da medida no sistema de ônibus da cidade, com dados da SPTrans⁴, que demonstram uma grande redistribuição do volume de passageiros entre as linhas do sistema, gerando uma desorganização que a SPTrans alegou não estar estudando, conforme relatado pela própria SPTrans na Audiência Pública realizada na Câmara Municipal.

Os dados da SPTrans demonstram que houve um aumento da cobrança do vale-transporte nas linhas de ônibus da cidade entre fevereiro e março deste ano, resultante da medida que foi aplicada em primeiro de março.

Entre fevereiro e março de 2019, ou seja, após a adoção da medida, o aumento de cobrança de vale-transporte médio entre as linhas foi de 42%, contra 15,5% no mesmo período do ano passado. Em contraponto, o aumento da cobrança de passe comum nos

⁴ Relatório diário do número de passageiros transportados:
https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/institucional/sptrans/acesso_a_informacao/agenda/index.php?p=269652

Nudecon: Rua Boa Vista, 103, 6º andar, Centro, São Paulo/SP.
Ne-haburb: Av. da Liberdade, 32, 7º, Liberdade, São Paulo/SP.
Idec: R. Des. Guimarães, 21 - Água Branca, São Paulo/SP.

mesmos períodos foram respectivamente 5,4% e 12,6%, o que evidencia o desequilíbrio que se gerou no vale-transporte em 2019.

Ainda foi identificada uma redução da integração entre o sistema de ônibus e o ferroviário. Entre fevereiro e março, este valor também costuma subir levemente, como apresentado pelo dado acima, possivelmente pela quantidade de dias por mês. Contudo, essa variação vem caindo desde 2017, quando, em abril daquele ano houve o aumento do valor cobrado na integração, passando por 2018 e agora 2019, com a redução das integrações do vale-transporte.

Aumento de integração com trilhos entre fevereiro e março		
2017	2018	2019
20,9%	10,7%	4,9%

Essas variações denotam uma certa desorganização que o sistema vem sofrendo, e cabe ressaltar que elas não cobrem todos os impactos sofridos pelos usuários, pois há casos relatados em matérias jornalísticas em que o usuário de transporte público declara que está utilizando crédito comum para cobrir estas integrações⁵⁻⁶, e há relatos ainda de pessoas que estão fazendo parte do percurso a pé⁷.

A conclusão que se tem dos fatos ora narrados é de que as medidas combatidas pela presente ação civil pública prejudicam sobremaneira as pessoas de baixa renda. Isso porque são essas as pessoas que mais necessitam das integrações do transporte público. Ao reduzir a integração de 4 (quatro) embarques nos ônibus para 2 (dois) embarques, o Município trata de forma divergente o Trabalhador Beneficiário de Vale-Transporte, do usuário Comum e

⁵ SPTV1. **Mudança no vale-transporte de SP aumenta em 41% o número de passagens pagas com o serviço, diz pesquisa.** <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/04/30/mudanca-no-vale-transporte-de-sp-aumenta-em-41percent-o-numero-de-passagens-pagas-com-o-servico-diz-pesquisa.ghtml>.

⁶ SPTV1. **Decisão sobre o vale-transporte é restrita.** <http://g1.globo.com/sao-paulo/videos/t/sptv-1-edicao/v/decisao-sobre-o-vale-transporte-e-restrita/7564331/>.

⁷ SPTV1. **Prefeitura mantém regra do vale-transporte derrubada pela Justiça.** <http://g1.globo.com/sao-paulo/videos/t/sptv-1-edicao/v/prefeitura-mantem-regra-do-vale-transporte-derrubada-pela-justica/7550086/>.

do usuário Estudante Meia-Tarifa. As medidas ora combatidas são revestidas de ilegalidade, pois afrontam de modo claro o princípio da isonomia, travestindo-se em medidas ilegais e extremamente perversas por parte da Municipalidade, conforme passa-se a expor.

6. DO DIREITO

6.1. DO DIREITO À MOBILIDADE DO TRABALHADOR URBANO - VALE-TRANSPORTE E BILHETE ÚNICO

Consoante a Constituição da República, o transporte, além de constituir um direito fundamental social (art. 6.º, *caput*), integra, evidentemente, a noção de mínimo existencial, visto que deve ser atendido pelo valor do salário mínimo (art. 7.º, IV), além de constituir, por conseguinte, instrumento ao pleno acesso ao trabalho e à renda.

No que se refere à instrumentalidade do direito ao transporte, cumpre salientar que integra o conteúdo do direito à cidade sustentável, uma das diretrizes da política urbana, assim compreendido 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 (Estatuto da Cidade, art. 2.º, inc. I).

O Vale-Transporte foi criado pela Lei Federal nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985, e regulamentado pelo Decreto Federal nº 95.247, de 17 de novembro de 1987. Cuida-se de direito social do empregado, por ele custeado juntamente com o empregador. Nos termos do art. 2.º do Decreto Federal nº 95.247/87, o empregador antecipa ao trabalhador o valor destinado efetivamente às despesas de deslocamento residência-trabalho e vice versa. O custeio do vale-transporte observa a seguinte regulamentação:

Art. 9º. O Vale-Transporte será custeado:

- I - pelo beneficiário, na parcela equivalente a 6% (seis por cento) de seu salário básico ou vencimento, excluídos quaisquer adicionais ou vantagens;
- II - pelo empregador, no que exceder à parcela referida no item anterior.

Ou seja: não se trata apenas de um custo suportado exclusivamente pelo empregador, mas também pelo próprio empregado, no limite de até 6% (seis por cento) de seu salário básico ou vencimento, excluídos quaisquer adicionais ou vantagens.

Não se trata de qualquer favor do Poder Público municipal, visto que os **incentivos fiscais** decorrem de dedução do Imposto de Renda devido pelo empregador (art. 32 do Decreto nº 95.247/87).

Pois bem, cabe apenas ao Poder Público municipal a disponibilização da modalidade de bilhete de Vale-Transporte, o qual deve ser comercializado nas mesmas condições que o bilhete comum.

Nesse sentido, dispõe o art. 5º da Lei nº 7.418/85:

Art. 5º - A empresa operadora do sistema de transporte coletivo público fica obrigada a emitir e a comercializar o Vale-Transporte, ao preço da tarifa vigente, colocando-o à disposição dos empregadores em geral e assumindo os custos dessa obrigação, sem repassá-los para a tarifa dos serviços. (Renumerado do art. 6º, pela Lei 7.619, de 30.9.1987)

§ 1º Nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, será instalado, pelo menos, um posto de vendas para cada grupo de cem mil habitantes na localidade, que comercializarão todos os tipos de Vale-Transporte. (Redação dada pela Lei nº 7.855, de 24.10.89)

§ 2º - Fica facultado à empresa operadora delegar a emissão e a comercialização do Vale-Transporte, bem como consorciar-se em central de vendas, para efeito de cumprimento do disposto nesta Lei.

§ 3º - Para fins de cálculo do valor do Vale-Transporte, será adotada a tarifa integral do deslocamento do trabalhador, sem descontos, mesmo que previstos na legislação local. (sem grifos no original)

Por óbvio que os dispositivos legais devem ser interpretados de forma histórica, ou seja, não apenas o bilhete físico, mas o crédito a ser descontado para pagamento da tarifa, quando não envolver bilhete físico, deve ser o mesmo para o Vale-Transporte e a tarifa

comum. Imperiosa, assim, uma contextualização tecnológica das disposições em vigor. A adoção de meio virtual de pagamento da tarifa, pois, não descaracteriza a obrigação legal de comercializar ambas as modalidades (Vale-Transporte e comum) nas mesmas condições. O próprio regulamento aduz que as formas de disponibilização do Vale-Transporte podem ser definidas livremente:

Art. 23. O responsável pela emissão e comercialização do Vale-Transporte poderá adotar a forma que melhor lhe convier à segurança e facilidade de distribuição.

Parágrafo único. O Vale-Transporte poderá ser emitido na forma de bilhetes simples ou múltiplos, talões, cartelas, fichas ou quaisquer processos similares.

Cabe apontar ainda que as integrações presentes no sistema de crédito eletrônico de pagamento não se tratam também de qualquer favor do Poder Público ou ainda acessório menos importante, mas são parte essencial e importante da Rede de Transporte Coletivo da Metrópole e portanto parte do direito de transporte que deve ser assegurado ao cidadão.

O Plano Diretor Estratégico de São Paulo estabelece a promoção da integração tarifária no transporte como uma das diretrizes básicas que reforçam “o caráter de rede única com alcance metropolitano e macro metropolitano”, e por isso a melhoria das condições de integração é um dos objetivos iniciais do Sistema de Mobilidade da Cidade (Lei Municipal 16.050/2014, art. 227º e art. 228º).

Por fim, o Plano de Mobilidade de São Paulo, instituído pelo Decreto Municipal 56.834, de 2016, que detalha os artigos do Plano Diretor Estratégico nos assuntos que tangem à Mobilidade Urbana, expõe que a Rede de Transporte Coletivo planejada para a cidade se organiza pela racionalização das linhas por meio de um sistema tronco-alimentado e com a divisão do sistema em grupos de linhas Estruturais, de Articulação Regional e linhas de Distribuição, o que “*pressupõe alguns requisitos fundamentais, entre eles a integração tarifária, que no caso de São Paulo já foi propiciada desde a implantação do Bilhete Único...*” (Capítulo 5.1.4 -

página 84 do Anexo I). O sistema funciona com as integrações, e sem as integrações o próprio sistema deveria ser outro, com mais linhas e linhas diretas, o que justificaria menos integrações.

O que se conclui é que o direito constitucional social de transporte também está ligado ao direito à mobilidade do trabalhador urbano, o que somente pode ser feito caso seja assegurado ao trabalhador a utilização do vale-transporte e bilhete único, com as integrações, do mesmo modo que é garantido ao usuário comum e ao usuário pagante de meia-tarifa. O direito social do empregado, frise-se por ele custeado juntamente com o empregador, faz com que ele tenha direito à integração do mesmo modo que os demais usuários do sistema, sob pena de lhe ser tolhida a possibilidade de trabalhar em locais mais afastados dessa megalópole que é São Paulo.

6.2. DA VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE

6.2.1. Princípio da Igualdade (noção fundamental)

A Municipalidade adotou discriminação negativa e odiosa ao publicar a nova regulamentação do Bilhete Único na cidade de São Paulo. Violou, pela prática do ato administrativo impugnado, o princípio da igualdade, que encontra previsão constitucional na cabeça do art. 5.º.

A igualdade não se basta ao seu aspecto formal, a igualdade perante a lei. Além disso o direito à igualdade também se revela no aspecto material (aproximando-se do postulado da justiça), igualdade na lei e proteção especial destinada a certos grupos populacionais que guardam, em relação a terceiros, alguma relação de desnível ou, na sua forma mais gravosa, de vulnerabilidade, diante de determinados fatores, de ordem econômica, social, cultural, ou decorrentes de preconceito ou discriminação em relação a etnia, cor, classe social, gênero, identidade de gênero, orientação sexual, dentre tantos outros fatores de vulneração.

Diante deste quadro não-isonômico, está o Direito autorizado a realizar discriminações positivas a fim de anular ou mitigar fatores de vulneração e permitir à pessoa vulnerada ou vulnerável a dignidade e a plenitude de suas condições para a busca de sua felicidade e da realização de seu projeto de vida.

Entrementes, à luz da festejada lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, “a Lei não deve ser fonte de privilégios ou de perseguições, mas instrumento regulador da vida social que necessita tratar equitativamente todos os cidadãos”⁸. Discriminações legislativas são juridicamente toleráveis. Mas nem todas, há limites à função de discriminar.

Há hipóteses nas quais as discriminações estão sustentadas por legítimos *discrímens* (ou fatores discriminatórios). Bandeira de Mello adverte, nesse sentido, que “as discriminações são recebidas como compatíveis com a cláusula igualitária apenas e tão-somente quando existe um vínculo de correlação lógica entre a particularidade diferencial acolhida por residente no objeto, e a desigualdade de tratamento em função dela conferida, desde que tal correlação não seja incompatível com os interesses prestigiados na Constituição”⁹.

Cumpre, com o escopo de controlar a validade do ato administrativo em testilha, analisar as discriminações realizadas pelo legislador. Preliminarmente, resta expor o quadro legislativo e regulamentar.

6.2.2. Da discriminação legislativa entre Usuários Comuns e Estudantes e Usuários Trabalhadores Beneficiários de Vale-Transporte

A Portaria SMT nº 189, de 28 de dezembro de 2018 estabeleceu:

⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira. O conteúdo jurídico do princípio da igualdade. 3ªed. São Paulo, Malheiros, 2014, p. 10.

⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira. Obra citada, p. 17.

Nudecon: Rua Boa Vista, 103, 6º andar, Centro, São Paulo/SP.
Ne-haburb: Av. da Liberdade, 32, 7º, Liberdade, São Paulo/SP.
Idec: R. Des. Guimarães, 21 - Água Branca, São Paulo/SP.

Art. 1º. Fica estabelecida a tarifa de R\$ 4,30 (Quatro reais e trinta centavos) para utilização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros por ônibus na Cidade de São Paulo.

(...)

Art. 9º Em quarenta e cinco dias contados a partir de 07 de janeiro de 2019, a tarifa do Vale Transporte passará a ser de R\$ 4,57, tendo o mesmo efeito considerado na tarifa integrada do Vale Transporte com o sistema de trilhos. (Redação dada pela Portaria SMT nº 21/2019)

O Decreto Municipal nº 58.639/19, por sua vez, diferencia ainda mais o valor da tarifa comum e do Vale-Transporte:

Art. 7º O cartão de Bilhete Único permite, mediante o pagamento de uma única tarifa, a realização de até:

I – **4 (quatro) embarques nos ônibus** do Serviço de Transporte coletivo Público de Passageiros na Cidade de São Paulo, para o perfil de usuário Comum e para o perfil de usuário Estudante Meia-Tarifa;

II – **2 (dois) embarques nos ônibus** do Serviço de Transporte Coletivo Público de Passageiros na Cidade de São Paulo, para o perfil de usuário Trabalhador Beneficiário de Vale-Transporte. (sem grifos e negrito no original)

Adotando-se a metodologia de Celso Antônio Bandeira de Mello, é possível realizar as seguintes considerações.

a. Há uma clara discriminação entre duas populações distintas: (i) perfis "usuário comum" e "usuário Estudante Meia-tarifa", para os quais serão permitidos 4 (quatro) embarques nos ônibus de Serviço de Transporte coletivo pelo valor de R\$ 4,30; (ii) perfis "usuário Trabalhador Beneficiário de Vale-Transporte" para os quais serão permitidos apenas dois embarques nos ônibus de Serviço de Transporte coletivo pelo valor de R\$ 4,57.

A discriminação (entre usuários) se faz, apenas, levando-se em conta o perfil a partir da origem dos créditos do bilhete: ou os créditos são comprados, como no caso do bilhete comum e do estudante; ou ocorre o “depósito de créditos” pela própria empresa, como no caso do vale-transporte.

b. Há uma redução pela metade das possibilidades de embarques em viagens urbanas, ainda que pagando nominalmente mais pelo serviço, em prejuízo evidente a uma parcela mais vulnerável da população usuária do transporte público, justamente aquela que mora mais distante, nas franjas ou regiões periféricas da cidade.

Trabalhadores e trabalhadoras que moram em regiões mais distantes e periféricas da cidade, que não são servidas por modais de transporte público diretos (como os bairros centrais e alguns subúrbios) e que, portanto, devem, em um período temporal, adotar mais de dois modais para chegar ao seu trabalho e retornar à sua casa.

Cria-se uma subcategoria para fins de acesso ao direito ao transporte: **trabalhador urbano que mora em regiões distantes e pouco estruturadas da cidade de São Paulo.**

c. Nessa toada, *“impende analisar se a correlação ou fundamento racional abstratamente existente é, in concreto, afinado com os valores prestigiados no sistema normativo constitucional”*¹⁰.

Nesse tocante, à luz do direito fundamental à mobilidade do trabalhador urbano, fica escancarada a desvinculação da pretendida política diferenciada de tarifas em face dos deveres de atuação do Município de São Paulo na promoção de políticas de mobilidade urbana inclusas e satisfatórias a todos os perfis de usuários do sistema, notadamente daqueles mais vulneráveis.

As regulamentações da municipalidade ferem, ainda, o art. 5º, V, do Código de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos, Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que reitera o princípio contido no art. 5º, caput, da Constituição Federal:

¹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira. Obra citada, p. 23.

Nudecon: Rua Boa Vista, 103, 6º andar, Centro, São Paulo/SP.
Ne-haburb: Av. da Liberdade, 32, 7º, Liberdade, São Paulo/SP.
Idec: R. Des. Guimarães, 21 - Água Branca, São Paulo/SP.

Art. 5º O usuário de serviço público tem direito à adequada prestação dos serviços, devendo os agentes públicos e prestadores de serviços públicos observar as seguintes diretrizes:

(...)

V - igualdade no tratamento aos usuários, vedado qualquer tipo de discriminação;

O princípio da igualdade também encontra previsão expressa na Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 4º - Nos procedimentos administrativos, qualquer que seja o objeto, observar-se-ão, entre outros requisitos de validade, a igualdade entre os administrados e o devido processo legal, especialmente quanto à exigência da publicidade, do contraditório, da ampla defesa e do despacho ou decisão motivados.

A Lei Orgânica do Município, por sua vez, traz os princípios e diretrizes a serem observados:

Art. 2º - A organização do Município observará os seguintes princípios e diretrizes:

(...)

VIII - a garantia de acesso, a todos, de modo justo e igual, sem distinção de origem, raça, sexo, orientação sexual, cor, idade, condição econômica, religião, ou qualquer outra discriminação, aos bens, serviços, e condições de vida indispensáveis a uma existência digna;

(...)

Art. 7º - É dever do Poder Municipal, em cooperação com a União, o Estado e com outros Municípios, assegurar a todos o exercício dos direitos

Nudecon: Rua Boa Vista, 103, 6º andar, Centro, São Paulo/SP.
Ne-haburb: Av. da Liberdade, 32, 7º, Liberdade, São Paulo/SP.
Idec: R. Des. Guimarães, 21 - Água Branca, São Paulo/SP.

individuais, coletivos, difusos e sociais estabelecidos pela Constituição da República e pela Constituição Estadual, e daqueles inerentes às condições de vida na cidade, inseridos nas competências municipais específicas, em especial no que respeita a:

(...)

III - locomoção através de transporte coletivo adequado, mediante tarifa acessível ao usuário;

Dessa forma, a oferta de produtos distintos em quantidade, quando a própria lei não permite qualquer diferenciação, viola a isonomia que deve existir entre o bilhete comum e o bilhete de Vale-Transporte. A diminuição do número de integrações para o Usuário Trabalhador Beneficiário de Vale-Transporte também fere o art. 7º. I e III, da Lei nº12.587, de 03 de janeiro de 2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana:

Art. 7º A Política Nacional de Mobilidade Urbana possui os seguintes objetivos:

I - reduzir as desigualdades e promover a inclusão social;

(...)

III - proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade;

Com efeito, cria um ônus muito mais elevado para os trabalhadores que residem nas regiões periféricas da cidade, que necessitam utilizar mais conduções para chegar até seu trabalho¹¹. Cria uma desvantagem competitiva para aquelas pessoas que já se encontram em áreas mais vulneráveis da própria cidade.

¹¹ TV GLOBO - São Paulo. **Mudança no vale-transporte em SP pode reduzir oferta de emprego, diz economista.** <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/02/27/mudanca-no-vale-transporte-em-sp-pode-reduzir-oferta-de-emprego-diz-economista.ghtml>.

Nudecon: Rua Boa Vista, 103, 6º andar, Centro, São Paulo/SP.
Ne-haburb: Av. da Liberdade, 32, 7º, Liberdade, São Paulo/SP.
Idec: R. Des. Guimarães, 21 - Água Branca, São Paulo/SP.

Não se ignora que as empresas devem pagar o valor do Vale-transporte, mas ele varia conforme a real necessidade do empregado de utilizar os meios de transporte à disposição. Isso significa que, se uma região da cidade necessita de apenas uma condução para chegar até o local do trabalho, o trabalhador que lá residir será economicamente mais barato para a empresa do que aquele que necessitar de três embarques.

6.2.3. Do entendimento jurisprudencial consolidado

É pacífico na jurisprudência que não é possível qualquer distinção de preço entre a tarifa do Vale-Transporte e a tarifa comum, salvo eventual política de descontos.

O Município de São Paulo já tentou realizar cobrança distinta para os dois tipos de bilhetes, mas o Superior Tribunal de Justiça reconheceu que essa prática é ilegal, justamente por ferir o princípio da isonomia:

Recurso Ordinário em Mandado de Segurança. Vale-Transporte. Tarifa Diferenciada. Decreto 37.778/1999 do Município de São Paulo. Ilegalidade.

1. O ato normativo do Chefe do Executivo Municipal, criando disparidade entre as tarifas de transporte coletivo, fere o princípio da isonomia.

2. Precedentes jurisprudenciais

3. Recurso provido.

(sem negrito no original - STJ – RMS 12959/SP – Rel. Min. Milton Luiz Pereira – Data do Julgamento: 11/06/2002).

ADMINISTRATIVO - SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO – TARIFA DIFERENCIADA - ILEGALIDADE.

1. A diferenciação de tarifa nos transportes coletivos estabelecida pelo Decreto Municipal 37.788/99, impondo preço maior no vale-

transporte não encontra respaldo na legislação federal (Lei 7.418, de 16/12/85, alterada pela Lei 7.619/87 e regulamentada pelo Decreto 95.247/87).

2. Vulnerado o **princípio da isonomia** que, embora não absoluto, só por lei pode ser quebrado.

3. **Decreto municipal não pode ser considerado como instrumento hábil a estabelecer política tarifária com fratura a princípio constitucional.**

4. Recurso ordinário provido.

(sem negrito no original - STJ – RMS 12319/SP – Rel. Min. Eliana Calmon – Data do Julgamento: 26/02/2002)

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DECRETO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO Nº 37.778/1999. **PREÇO DIFERENCIADO DO VALE-TRANSPORTE. DISPARIDADE ENTRE TARIFAS DE TRANSPORTE URBANO COLETIVO. QUEBRA DA ISONOMIA.**

1. O **ato normativo do Chefe do Executivo Municipal**, ao criar **disparidade entre as tarifas de transporte coletivo**, onerando o vale-transporte sem nenhum fator discriminante justificador, **gera desigualdade entre os usuários de transporte coletivo, considerando que os empregadores são obrigados, por lei, a fornecer vale-transporte aos empregados, sendo vedada a substituição por pecúnia ou bilhete comum.**

2. Recurso provido.

(sem negrito no original - STJ – RMS 12030/SP – Rel. Min. José Delgado – Data do Julgamento: 18/10/2001)

No Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo o entendimento não é diferente:

Ementa: APELAÇÃO – Mandado de Segurança – Transporte Público Coletivo – **VALE TRANSPORTE – Tarifa diferenciada – Alegação de ilegalidade do Decreto nº 17.043/2018, que majorou o valor das tarifas do vale-transporte** – Impossibilidade – O ato regulamentar não pode extrapolar os limites legais – **Ofensa ao princípio da isonomia, em razão da distinção de preço entre os usuários comuns do transporte público e aqueles que se utilizam do benefício previsto na Lei Federal nº 7.418/85, a qual determinou que o valor do vale-transporte deve corresponder ao valor da tarifa vigente** – Precedentes – Sentença concessiva da ordem mantida – Reexame necessário e apelo do Município improvidos. (sem negrito no original - TJSP – Apelação nº 1011128-60.2018.8.26.0554 – Rel. Des. Maurício Fiorito – Data do Julgamento: 09/04/2019)

6.2.4. Das decisões sobre os casos individuais judicializados (da ampliação do tratamento jurisdicional igualitário)

No tocante à Portaria SMT nº 189/18, já há decisão que reconhece a ilegalidade da distinção realizada pela Municipalidade:

Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO. Mandado de segurança. Pleito da autora, em tutela provisória de urgência, de que a autoridade coatora se abstivesse de aplicar a **Portaria SMT 189/18 aos associados da impetrante, para que possam adquirir o vale-transporte de seus empregados pelo valor da tarifa vigente**. Decisão agravada que deferiu o pedido. Manutenção. Inadequação da via eleita e ilegitimidade ativa da impetrante. Inocorrência. Impetrante que é associação legalmente constituída e que preenche os requisitos da pertinência temática. Desnecessidade de autorização especial em se tratando de direitos coletivos em sentido estrito (arts. 21 e 22, da Lei n.º 12.016/09). Art. 1º, §3º, da Lei n.º 8.437/92. Inaplicabilidade às liminares em mandado de segurança.

Presença dos requisitos dos arts. 294 e 300, do CPC. Probabilidade do direito presente. **Portaria n.º SMT n.º 189/18 que, ao estabelecer tarifa diferenciada para o valor do vale-transporte, viola, em princípio, o art. 5º, da Lei n.º 7.418/85.** Precedentes do STJ e do TJSP. Perigo de dano demonstrado, ante o risco dos substituídos pela impetrante terem que arcar com valor superior à tarifa vigente, em quebra de isonomia. Perigo de dano inverso, por outro lado, que não se encontra demonstrado, uma vez que, até a edição da aludida Portaria, não havia cobrança de tarifa diferenciada de vale-transporte em relação à tarifa vigente. Decisão agravada mantida. Agravo improvido. (sem negrito no original - TJSP – Agravo de Instrumento nº 2064680-96.2019.8.26.0000 – Rel. Des. Marcelo Semer – Data do Julgamento: 15/04/2019).

Sobre o Decreto Municipal nº 58.639/2019, já há ao menos duas importantes decisões judiciais paulistas que reconheceram a discriminação não justificada entre os usuários de bilhete único comum e os usuários do vale-transporte.

Vejamos a decisão mais recente, datada de 22 de abril de 2019, proferida em sede de decisão monocrática no agravo de instrumento nº 2082270-86.2019.8.26.0000, cujo relator foi o Desembargador Ricardo Dipp, da 11ª Câmara de Direito Público:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MEDIDA LIMINAR. DECRETO N. 58.639/2019. DIFERENCIAÇÃO NA QUANTIDADE DE EMBARQUES PERMITIDOS AOS USUÁRIOS COMUNS E AOS USUÁRIOS DE VALE-TRANSPORTE.

Ao reduzir o número de embarques permitidos aos usuários de vale-transporte no período de 3 horas, o Decreto regulamentar parece, com efeito, ir além da lei objeto de regulamentação, ao acarretar, de modo indireto, um acréscimo no custo da tarifa suportada por estes usuários aos de bilhete comum.

Concessão da liminar.

No mesmo sentido, o Órgão Especial do Tribunal paulista, em 26 de março de 2019, por meio de decisão monocrática proferida pelo relator Desembargador João Carlos Saletti, nos autos do Mandado de Segurança Cível nº 0013074-63.2019.8.26.0000, concedeu a liminar a **quatro municípios** nos seguintes termos:

Defiro, portanto, a medida liminar para que a Administração Pública se abstenha de efetuar **cobrança de tarifa de vale transporte em valor superior ao pago pelos usuários em geral, bem como se abstenha de promover diferença no tratamento dado ao número de embarques nos ônibus para os usuários do vale-transporte, distinguido estes dos usuários comuns.**

6.3. DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL

Não há divergências de que interesse público deve ser entendido como interesse social. Deve haver harmonização dos direitos sociais previstos na Constituição, com os motivos e funções principais da Municipalidade, sem o qual o transporte não estaria inserido naquele patamar de direito social, conforme dispõe o art. 6º da CF:

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.

Da rápida leitura dos artigos em comento, verifica-se que a Constituição da República Federativa do Brasil, além de alçar o direito do consumidor a direito fundamental (art. 5º. inc. XXXII, CF), protegido por cláusulas pétreas e princípio da ordem econômica (art. 170, *caput* e inc. V, CF), também insere o direito ao transporte no rol de direitos e interesses sociais.

Portanto, a defesa do consumidor está intrinsecamente ligada à prestação dos serviços de transporte.

No caso do Vale-Transporte, além de o art. 7º. II, do Decreto 58.639/19 estar em conflito com os preceitos constitucionais acima elencados, ao transferir para o consumidor os custos do serviço, sem que haja qualquer benefício efetivo ao consumidor, sobredito Decreto também fere frontalmente as disposições da Constituição do Estado de São Paulo (art. 4º, Art. 144 e Art. 217), bem como a Lei Orgânica do Município de São Paulo (art. 2º, incisos I, II e VIII; art. 7º, inciso III; art. 131, inciso II e; art. 148, inciso II), como também os princípios e direitos básicos previstos no Código de Defesa do Consumidor e no Código de Defesa do Usuário dos Serviços Públicos.

Por sua vez, a Lei Orgânica do Município estabelece de forma harmônica com a Constituição Federal e Constituição Estadual o dever do Município “assegurar a todos o exercício dos direitos individuais, coletivos, difusos e sociais estabelecidos pela Constituição da República e pela Constituição Estadual, e daqueles inerentes às condições de vida na cidade, inseridos nas competências municipais específicas, em especial no que respeita a”, no presente caso, “locomoção através de transporte coletivo adequado, mediante tarifa acessível ao usuário (art. 7º, inc. III).

Pelo viés consumerista, o Código de Defesa do Consumidor, ao trazer em seu bojo o princípio relativo à boa-fé objetiva, insculpido no artigo 4º do CDC, inciso III, trata justamente da harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e visa compatibilizar a proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170, da Constituição Federal), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores.

Ainda, pelo viés do Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos, além da garantia fundamental da igualdade, conforme relatado nos tópicos anteriores, também é garantido que seja seguida a diretriz da adequação entre meios e fins, sendo vedada a imposição de exigências, obrigações, restrições e sanções não previstas na legislação (art. 5º, inc. IV, Lei Federal n. 13.460/2017).

Portanto, qualquer conduta que, sem qualquer contraprestação razoável ou informação adequada e clara, onera excessivamente o consumidor acaba por ser não ser

compatível com a Constituição Federal, Estadual, Lei Orgânica do Município, o Código de Defesa do Consumidor e com o Código de Usuário do Serviço Público, sendo vedado pela Constituição Federal que os atos do poder público apresentem retrocessos sociais, como de fato acaba ocorrendo com o Decreto 58.639/2019.

Nesse sentido, a vedação ao retrocesso social ganha destaque na exata medida em que no Estado Social e Democrático de Direito, por meio da União ou de seus entes, veda a criação de legislações ou regras que venham a causar retrocessos ao que foi garantido constitucionalmente.

De acordo com Canotilho, “o efeito cliquet” dos direitos humanos significa que os direitos não podem retroagir, só podendo avançar na proteção dos indivíduos. Significa que é inconstitucional qualquer medida tendente a revogar os direitos sociais já regulamentados, sem a criação de outros meios alternativos capazes de compensar a anulação desses benefícios¹².

Assim, seria desarrazoado permitir-se que o ato administrativo que culminou na edição do Decreto 58.639/2019 fosse revestido de legalidade, já que somente onera uma das partes e afronta direitos básicos garantidos pelas demais legislações supra aos consumidores de serviço essencial de transporte público, haja vista que permite a cobrança diferenciada que acaba onerando em demasia quem mais precisa dos serviços, e portanto, não contribuirá para a estabilidade do Serviço de Transporte.

De forma mais clara, os atos combatidos na presente demanda representam um retrocesso social na medida em que se verifica que o sistema de transporte público da Capital foi pensado de uma forma, de modo que as integrações façam parte do acesso ao sistema. O retrocesso é justamente ter um sistema pensado em um modelo e depois se muda o valor para o pagamento e se diminui o número de integrações, isso tudo somente para o trabalhador.

O Desembargador e nobre jurista Ingo Sarlet ilustra bem a necessidade de se reconhecer a vedação ao retrocesso, ainda que o ato administrativo tenha presunção de legalidade. Nesse sentido:

¹² CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 336.

Negar reconhecimento ao princípio da proibição de retrocesso significaria, em última análise, admitir que os órgãos legislativos (assim como o poder público de modo geral), a despeito de estarem inquestionavelmente vinculados aos direitos fundamentais e às normas constitucionais em geral, dispõem do poder de tomar livremente suas decisões mesmo em flagrante desrespeito à vontade expressa do Constituinte. (...) ¹³.

Isso é o que de fato ocorre no presente caso, já que o Decreto 58.639/2019 está em confronto com as normas protetivas do CDC e CDUSP, além dos demais princípios constitucionais norteadores da relação jurídica em tela.

Por fim, não se nega que os atos praticados pela Municipalidade têm presunção de legalidade, seja em razão de sua natureza ou de sua autonomia administrativa. Porém, tratando-se de presunção de legalidade do ato administrativo, esta presunção só irá ocorrer quando o ato for praticado em respeito aos princípios da Administração Pública, assim como quando não afrontar diretamente preceitos constitucionais e legais que estejam em posição hierárquica igual ou superior.

Veja-se, por fim, que o próprio STF corrobora a necessidade de reconhecimento da vedação ao retrocesso social, podendo-se citar o seguinte precedente:

[...] A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. – O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. – A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou

¹³ SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais e proibição de retrocesso: algumas notas sobre o desafio da sobrevivência dos direitos sociais num contexto de crise. Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica, Porto Alegre, n. 2, 2004, p. 162.

Nudecon: Rua Boa Vista, 103, 6º andar, Centro, São Paulo/SP.
Ne-haburb: Av. da Liberdade, 32, 7º, Liberdade, São Paulo/SP.
Idec: R. Des. Guimarães, 21 - Água Branca, São Paulo/SP.

coletivos, obstáculos a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados.- (ARE 639337 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177 DIVULG 14-09-2011 PUBLIC 15-09-2011 EMENT VOL-02587-01 PP-00125).

Portanto, de rigor seja afastada a presunção de legalidade dos atos administrativos mencionados nesta ação, posto que eles afrontam o texto constitucional, em especial, a isonomia, a dignidade da pessoa humana, o direito social ao transporte, a ordem econômica e as normas de ordem pública e de interesse social do CDC e do CDUSP, sendo de rigor a declaração de nulidade do art. 7º, II, do Decreto nº 58.639/19 da Prefeitura Municipal de São Paulo e da Portaria SMT 189 de 28 de dezembro de 2018.

6.4 DO DANO MORAL COLETIVO

O instituto do dano moral visa a resguardar a esfera de direitos não patrimoniais e, portanto, os direitos mais valiosos de um indivíduo: os denominados direitos de personalidade. Historicamente, houve na doutrina uma discussão acerca da reparabilidade do dano moral, mas hoje ela está definitivamente encerrada.

Em resposta às violações de direitos coletivos que se intensificaram com o surgimento das sociedades de massa, passou-se a reconhecer o dano moral pertencente a uma coletividade. Nesse mesmo cenário, tivemos a proteção dos direitos sociais pela Constituição de 1988, que são caracterizados pela titularidade subjetiva de transindivisibilidade dos direitos. O

Código de Defesa do Consumidor traz em seu inciso VI do artigo 6º, a proteção da efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos.

Ora, essa previsão legal não deixa qualquer dúvida quanto à possibilidade de reparação dos danos morais de forma coletiva.

O dano moral coletivo afasta-se da identificação da dor psíquica, pois esta somente poderia ser identificada na concepção individual e não da coletividade. Não se nega que a dor espiritual pode ser apenas afeta ao indivíduo. No entanto, jamais se pode desconsiderar o patrimônio moral de um ente coletivo ou mesmo de toda a sociedade. Ainda que não se possa aferir a dor psicológica de uma coletividade, é possível, por outro lado, identificar um sentimento de desapareço e de perda de valores essenciais que afetam negativamente toda uma coletividade¹⁴.

No escólio de Carlos Alberto Bittar Filho, assim como cada indivíduo tem sua carga de valores, também a comunidade, por ser um conjunto de indivíduos, tem uma dimensão ética¹⁵. Não se trata da soma dos valores individuais, mas de valores que caracterizam a coletividade como um todo, que não se confunde com cada célula que a integra¹⁶.

Nesta linha, a jurisprudência também vislumbra a necessidade de soltar-se das amarras do conceito individual dos direitos de primeira geração e de proteger direitos transindividuais, principalmente quando os direitos de personalidade são afrontados.

É o que se pode verificar do entendimentos abaixo colhido, com destaque para o julgado do Superior Tribunal de Justiça:

INDENIZAÇÃO POR DANO IMATERIAL COLETIVO – RESPONSABILIDADE CIVIL – EVOLUÇÃO JURÍDICA - DESENVOLVIMENTO DE CATEGORIAS APTAS A LIDAR COM VIOLAÇÕES DE DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS - REPARAÇÃO DE LESÃO OFENSIVA AOS VALORES FUNDANTES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 - NÃO PREENCHIMENTO DAS VAGAS RESERVADAS PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA - ART. 93 DA LEI Nº 8.213/91 - OFENSA A DIREITO DIFUSO - DIREITO FUNDAMENTAL À

¹⁴ André de Carvalho Ramos. **A Ação Civil Pública e o Dano Moral Coletivo**, p. 3.

¹⁵ Carlos Alberto Bittar Filho. **Do Dano Moral Coletivo no atual Contexto Jurídico Brasileiro**, p. 6.

¹⁶ Idem.

IGUALDADE MATERIAL - EFICÁCIA HORIZONTAL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS. A evolução das concepções jurídicas acerca da responsabilidade civil, que caminha desde o reconhecimento restrito do dano material, passando pela admissibilidade do dano moral individual, até o reconhecimento, à luz dos marcos da Constituição Federal de 1988, da necessidade de reparação da coletividade, quando atingidos, por meio de conduta ilícita, valores assentados na Carta de 1988 e que detém titularidade transindividual, torna imperativa a afirmação do direito à reparação por dano imaterial coletivo, que, de forma tecnicamente inadequada vem sendo denominado dano moral coletivo. É importante que se ressalte que, assim como a denominação, que se refere aos direitos de natureza individual, os pressupostos para o reconhecimento da responsabilidade em razão dessa espécie de dano são diversos, revelando a insuficiência dos paradigmas do direito liberal clássico para lidar com as novas categorias jurídicas transindividuais. Nesse contexto, resulta incabível perquirir, na conduta da ré no caso concreto, a existência de incômodo moral com gravidade suficiente a atingir não apenas o patrimônio jurídico dos trabalhadores envolvidos, mas o patrimônio de toda a coletividade. O que releva investigar, no caso em tela, é a gravidade da violação infligida pela ré à ordem jurídica. A coletividade é tida por ofendida, imaterialmente, a partir do fato objetivo da violação da ordem jurídica. Assim, verificado nos autos que a ré, não obstante instada pelo Ministério Público do Trabalho a firmar termo de ajuste de conduta, resistiu por quatro anos em não cumprir a cota de portadores de deficiência prevista no art. 93 da Lei nº 8.213/91, descumprindo, injustificadamente, norma garantidora do princípio da igualdade material e da não discriminação das pessoas portadoras de necessidades especiais e, por conseguinte, furtando-se à concretização de sua função social, é devida a reparação da coletividade pela ofensa aos valores constitucionais fundamentais. Recurso de revista não conhecido. (TST Processo: **RR - 65600-21.2005.5.01.0072**, Data de

Julgamento: **06/06/2012**, Relator Ministro: **Luiz Philippe Vieira de Mello Filho, 4ª Turma**, Data de Publicação: DEJT **22/06/2012**) (grifo nosso)

Ainda sobre o dano moral coletivo, vale transcrever o entendimento da Ministra Eliana Calmon, em voto proferido no Recurso Especial 1.057.274-RS:

O dano moral extrapatrimonial atinge direitos de personalidade do grupo ou coletividade enquanto realidade massificada, que a cada dia mais reclama soluções jurídicas para sua proteção. É evidente que uma coletividade de índios pode sofrer ofensa à honra, à sua dignidade, à sua boa reputação, à sua história, costumes e tradições. Isso não importa exigir que a coletividade sinta a dor, a repulsa, a indignação tal qual fosse um indivíduo isolado. Estas decorrem do sentimento coletivo de participar de determinado grupo ou coletividade, relacionando a própria individualidade à idéia do coletivo. **Assim sendo, considero que a existência de dano extrapatrimonial coletivo pode ser examinado e mensurado, tendo-se em consideração os requisitos de configuração do dano moral individual.** (STJ, nº RESP 1.057.274-RS, Rei. Min. Eliana Calmon, julgado em 1712/2009). (grifo nosso)

A revisitação do instituto do dano moral individual ao coletivo acaba por desvelar a sobreposição da função preventiva, punitiva e pedagógica sobre a função compensatória. A despeito de todas as funções respaldarem o dano moral coletivo, as três primeiras ganham um destaque diferenciado no dano moral coletivo.

A doutrina do punitive damages iniciou-se nos países do *common law* e espalhou-se para os demais países do *civil law*. Em síntese, esta doutrina engloba três funções: preventiva, punitiva e educativa.

A função preventiva tem como principal ideia o desestímulo da prática de novos ilícitos e, em contraposição, direciona-se a estimular o respeito à lei. A indenização compensatória visa a atingir as exigências sociais quanto à prevenção por meio da incidência

onerosa no patrimônio do ofensor. Já a função punitiva cumpre o desiderato de punir o violador pelos danos causados. Esta função tem o escopo de sancionar os responsáveis pelos ilícitos civis mais reprováveis, marcados pelo flagrante desrespeito aos direitos alheios. Por fim, a função educativa incide no ato de reprovabilidade social pela conduta do ofensor reconhecida judicialmente, inculcando, tanto no ofensor, como a toda a sociedade, a imprescindibilidade de respeito aos direitos de personalidade.

Assim, os danos morais exercem esta função pedagógica de educar a sociedade demonstrando o alto grau de reprovabilidade de uma conduta violadora de direitos fundamentais, sancionando-os de forma rígida. O dano moral coletivo persegue essas três funções e, diante de sua importância, é erigido a um dos institutos essenciais para a preservação da paz social que visa a ordem jurídica.

A jurisprudência também se inclina à compreensão do caráter sancionador e educativo do dano moral coletivo:

Ação Civil Pública. Propaganda enganosa. Conduta declarada ilícita pela sentença. Pedido de indenização negado. Apelo do Ministério Público. Propaganda enganosa capaz de causar danos que ultrapassam a esfera individual. Desrespeito às normas consumeristas, em especial aos artigos 31, 37 e 39 do Código de Defesa do Consumidor. **Dano moral devido. Caráter sancionador e educativo. 'Quantum' fixado de acordo com o desvalor da conduta, bem jurídico tutelado e possibilidade econômica da vítima. Montante que deve ser revertido ao Fundo próprio.** Recurso provido. (TJ/SP; Apelação nº 0003989-52.2010.8.26.0361) (grifo nosso)

E, justamente por ser pautado nessas funções que transcendem a função meramente compensatória é que se deve insistir no **caráter *in re ipsa* do dano moral coletivo**, o que significa dizer que, para a sua configuração, prescinde da demonstração de prova sobre o abalo da moral coletiva, bastando, no caso em concreto, **a comprovação do desvalor da ação perpetrada pela Requerida, consistente em realizar alterações sem respaldo legal no valor da tarifa do usuário beneficiário do Vale-Transporte.**

Por sinal, o aumento do valor da passagem e, em especial, a redução drástica do número de embarques pode levar os trabalhadores a terem que arcar com o custo de seu deslocamento se quiserem chegar mais rápido ao seu local de trabalho, tomando mais de duas linhas, como antes faziam quando tinham direito a quatro integrações.

Considerando que os trabalhadores mais afetados são aqueles que residem na região mais periférica e que necessitam de um maior tempo de deslocamento, o aumento do valor da passagem e a redução do número de embarques significa a utilização de linhas mais longas ou sobrecarregadas, em uma evidente perda de qualidade de vida e de tempo dos trabalhadores.

Além disso, há perda de competitividade dos trabalhadores de regiões mais distantes. Uma vez que os empregadores devem pagar o custo do transporte do funcionário que ultrapasse 6% do salário deste, moradores de regiões periféricas e distantes, que necessitarão de mais conduções, serão preteridos diante daqueles trabalhadores que residam mais próximo dos locais de trabalho.

O dano moral *in re ipsa* é perfilhado pela jurisprudência:

ADMINISTRATIVO - TRANSPORTE - PASSE LIVRE - IDOSOS - DANO MORAL COLETIVO - **DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA DOR E DE SOFRIMENTO - APLICAÇÃO EXCLUSIVA AO DANO MORAL INDIVIDUAL** - CADASTRAMENTO DE IDOSOS PARA USUFRUTO DE DIREITO - ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA PELA EMPRESA DE TRANSPORTE - ART. 39, § 1º DO ESTATUTO DO IDOSO - LEI 10741/2003 VIAÇÃO NÃO PREQUESTIONADO. 1. O dano moral coletivo, assim entendido o que é transindividual e atinge uma classe específica ou não de pessoas, é passível de comprovação pela presença de prejuízo à imagem e à moral coletiva dos indivíduos enquanto síntese das individualidades percebidas como segmento, derivado de uma mesma relação jurídica-base. 2. **O dano extrapatrimonial coletivo prescinde da comprovação de dor, de sofrimento e de abalo psicológico,**

suscetíveis de apreciação na esfera do indivíduo, mas inaplicável aos interesses difusos e coletivos. 3. Na espécie, o dano coletivo

apontado foi a submissão dos idosos a procedimento de cadastramento para o gozo do benefício do passe livre, cujo deslocamento foi custeado pelos interessados, quando o Estatuto do Idoso, art. 39, § 1º exige apenas a apresentação de documento de identidade. 4. Conduta da empresa de viação injurídica se considerado o sistema normativo. 5. Afastada a sanção pecuniária pelo Tribunal que considerou as circunstâncias fáticas e probatória e restando sem prequestionamento o Estatuto do Idoso, mantém-se a decisão. 5. Recurso especial parcialmente provido. (REsp 1057274/RS) (grifo nosso)

Ainda sobre o dano *in re ipsa*, o entendimento a seguir colhido:

Quando se fala em dano moral coletivo, está-se fazendo menção ao fato de que o patrimônio valorativo de uma certa comunidade (maior ou menor), idealmente considerado, foi agredido de maneira absolutamente injustificável do ponto de vista jurídico: quer isso dizer, em última instância, que se feriu a própria cultura, em seu aspecto imaterial. Tal como se dá na seara de dano moral individual, aqui também **não há que se cogitar de prova de culpa, devendo-se responsabilizar o agente pelo simples fato da violação (*damnum in re ipsa*)**¹⁷.

Vale ainda dizer que no que pertence ao elemento objetivo do dano moral coletivo, este se caracteriza por ser indivisível. A indivisibilidade é a qualidade do dano moral coletivo, seja coletivo stricto sensu ou direitos difusos. O fim deste instituto é a indenização pelos transtornos, pela inquietude e pelo sentimento de desapreço cometido contra a moral coletiva a que pertence àquela entidade coletiva¹⁸. Nas palavras de André de Carvalho Ramos, ou

¹⁷ Carlos Alberto Bittar, Dano Moral Coletivo no Atual Contexto Brasileiro, p. 55.

¹⁸ "Tal inquietude e sentimento de desapreço gerado pelos danos coletivos, justamente por serem indivisíveis, acarreta lesão moral que também deve ser reparada coletivamente". (André de Carvalho Ramos, *A Ação Civil Pública e o Dano Moral Coletivo*, p. 3-4)

Nudecon: Rua Boa Vista, 103, 6º andar, Centro, São Paulo/SP.
Ne-haburb: Av. da Liberdade, 32, 7º, Liberdade, São Paulo/SP.
Idec: R. Des. Guimarães, 21 - Água Branca, São Paulo/SP.

será que alguém duvida que o cidadão brasileiro, a cada notícia de lesão a seus direitos, não se vê desprestigiado e ofendido no seu sentimento de pertencer a uma comunidade séria, onde as leis são cumpridas?¹⁹.

Deve-se ainda enfatizar que a característica da indivisibilidade é ínsita a qualquer violação da figura do ente coletivo. Pelos ensinamentos de José Carlos Barbosa Moreira, a melhor forma de compreender a característica de indivisibilidade é a comunhão de destinos: (...) a satisfação de um só implica, por força, a satisfação de todos, assim como a lesão de um só constitui, *ipso facto*, lesão da inteira coletividade²⁰.

Cumpre, ainda, mencionar que na V Jornada de Direito Civil do CJF/STJ foi aprovado um enunciado reconhecendo a existência dos danos coletivos:

Enunciado 455: A expressão “dano” no art. 944 abrange não só os danos individuais, materiais ou imateriais, mas também os danos sociais, difusos, coletivos e individuais homogêneos a serem reclamados pelos legitimados para propor ações coletivas.

Vale ressaltar, novamente, que as alterações foram realizadas de inopino, sem que os empregadores e trabalhadores tivessem a possibilidade, caso dispusessem de condições financeiras para tanto, de se adequarem aos termos do Decreto.

O Decreto nº 58.639 data de 22 de fevereiro de 2019 e dispôs de forma expressa que:

Art 65. Este decreto entrará em vigor:

I - no dia 1º de março de 2019, quando ao disposto em seu artigo 7º;

II - em 90 (noventa) dias após a data de sua publicação, em relação às demais disposições.

¹⁹ Op. cit., p. 4.

²⁰ *A Legitimidade para a defesa dos interesses coletivos e difusos no direito brasileiro*, p. 1.

Nudecon: Rua Boa Vista, 103, 6º andar, Centro, São Paulo/SP.

Ne-haburb: Av. da Liberdade, 32, 7º, Liberdade, São Paulo/SP.

Idec: R. Des. Guimarães, 21 - Água Branca, São Paulo/SP.

Ora, as empresas já haviam agendado os pagamentos para o vale-transporte de seus empregados no mês de março de 2019 no dia 22 de fevereiro. Empregados e empregadores foram surpreendidos por uma disposição absolutamente ilegal e que mudou drasticamente o uso do bilhete único para usuários do vale-transporte.

Segundo informações disponibilizadas pela imprensa, uma vez que a Municipalidade não respondeu aos questionamentos formulados pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo e do Idec, as alterações decorrentes do Decreto nº 58.639 resultariam em aumentos do custo do transporte públicos para os usuários beneficiários de vale-transporte na ordem de R\$ 419 milhões²¹.

Além disso, necessário considerar o impacto financeiro no duplo aumento realizado através da Portaria SMT nº 189, que passou a cobrar dos trabalhadores o valor de R\$ 4,57 pela tarifa do transporte público de ônibus para quem se utilizasse do vale-transporte.

Dessa forma, a indenização por danos morais coletivos não deve ser inferior a R\$ 8.000.000,00 (oito milhões de reais), a ser destinada para o Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos.

7. DO PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA

À luz do art. 12 da Lei 7.347/1985, poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo.

Consoante os ensinamentos de Egon Buckmann Moreira, Andrea Cristina Baragatin, Sérgio Cruz Arenhart e Marcella Pereira Ferraro²²:

Não há no artigo em comento referência a quais requisitos seriam necessários para a concessão do mandado liminar, de modo que a aplicar-se, então, o regime geral (nessa linha: TRF-4R, AG 5006809-

²¹ <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/02/26/empregador-vai-pagar-a-diferenca-com-as-mudancas-no-vale-transporte-diz-prefeitura-de-sp.ghtml>.

²² Comentários à Lei de Ação Civil Pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 468.

Nudecon: Rua Boa Vista, 103, 6º andar, Centro, São Paulo/SP.

Ne-haburb: Av. da Liberdade, 32, 7º, Liberdade, São Paulo/SP.

Idec: R. Des. Guimarães, 21 - Água Branca, São Paulo/SP.

15.2013.404.0000/RS, 3.^a Turma, rel. Des. Federal Fernando Quadros da Silva, j. 05.06.2013, a. 06.06.2013). Assim, conta-se, basicamente, com dois requisitos: a probabilidade e o perigo – ou, conforme o caso, uma espécie de perigo.

Deveras, a tutela provisória pode fundamentar-se em urgência ou evidência (art. 294, caput, CPC/2015).

A tutela de urgência, nos termos do artigo 300, caput, do CPC, será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

A probabilidade do direito, leciona Cassio Scarpinella Bueno²³:

Deve ser entendida no sentido de que as alegações daquele que formula o pedido de tutela provisória fundamentada na urgência, somadas aos **meios de prova pré-constituídos apresentados com a petição respectiva** (ou, se for o caso, ‘após a justificação prévia’), são suficientes para que o magistrado desenvolva cognição sumária suficiente para antever o requerente como merecedor da tutela jurisdicional **(g.n.)**.

Já Fredie Didier Jr., Paula Sarno Braga e Rafael Alexandria de Oliveira²⁴ ensinam:

A probabilidade do direito a ser provisoriamente satisfeito/realizado ou acautelado é a **plausibilidade de existência desse mesmo direito**. O bem conhecido *fumus boni juris* (ou fumaça do bom direito).

²³ BUENO, Cassio Scarpinella. Curso Sistematizado de Direito Processual Civil. Volume 1. 9.^a ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 690.

²⁴ DIDIER JR, Fredie. Curso de Direito Processual Civil, Volume 2 (teoria da Prova, Direito probatório, Decisão, Precedente, Coisa Julgada e Tutela provisória). 10.^a ed. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 595/596.

Nudecon: Rua Boa Vista, 103, 6º andar, Centro, São Paulo/SP.
Ne-haburb: Av. da Liberdade, 32, 7º, Liberdade, São Paulo/SP.
Idec: R. Des. Guimarães, 21 - Água Branca, São Paulo/SP.

O magistrado precisa avaliar se há ‘elementos que evidenciem’ a probabilidade de ter acontecido o que foi narrado e quais as chances de êxito do demandante (art. 300, CPC).

Inicialmente, é necessariamente a verossimilhança fática, com a constatação de que há considerável grau de plausibilidade em torno da narrativa dos fatos trazida pelo autor. É preciso que se visualize, nessa narrativa, uma verdade provável sobre os fatos, independentemente da produção de prova.

Junto a isso, deve haver uma plausibilidade jurídica, com a verificação de que é provável a subsunção dos fatos à norma invocada, conduzindo os efeitos pretendidos (g.n.)

Conforme demonstrado ao longo deste arrazoado, a prática de valores distintos entre a tarifa de ônibus do usuário comum e do usuário de vale-transporte traz grave violação ao direito dos usuários do serviço de transporte coletivo público decorrente do uso do vale-transporte.

A igualdade de condições de comercialização do bilhete comum e do bilhete do vale-transporte foi violada pela Municipalidade quando da portaria SMP nº 189/18 e o Decreto nº 58.639/19.

A demora não desejada, mas esperada, pelo provimento final, imporá que a população mais carente e que necessita realizar mais de dois embarques em ônibus para poder chegar ao local de trabalho seja penalizada.

Também se encontra presente o segundo requisito para a concessão da tutela provisória de urgência, qual seja, o perigo de dano.

Retomando o magistério de Cassio Scarpinella Bueno²⁵:

²⁵ BUENO, Cassio Scarpinella. Curso Sistematizado de Direito Processual Civil. Volume 1. 9.^a ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 691

(...) Sem prejuízo da probabilidade do direito, o requerente da tutela provisória tem o ônus de demonstrar também o 'perigo de dano ou o risco ao resultado útil de processo'.

As expressões merecem ser entendidas no sentido de que a tutela provisória deve ser concedida como forma de obviar as consequências deletérias que o tempo do processo e, até mesmo, do estabelecimento do contraditório prévio podem acarretar ao direito que o requerente afirma ser titular. É situação que se amolda com perfeição ao inciso XXXV do art. 5.º da Constituição Federal e à situação de ameaça lá referida, buscando aquele que requer a tutela provisória imuniza-la evitando que ela se torne lesão, ou, quando menos, minimizando e sustando seus efeitos.

Nesta perspectiva, a cognição sumária do magistrado deve conduzi-lo ao convencimento suficiente de que, além da probabilidade do direito, a hipótese reclama intervenção urgente do Estado-juiz para evitar o perigo e o risco indicados.

O risco é evidente já que o aumento já incide na Cidade de São Paulo e os dados, ainda preliminares, indicam que houve um aumento significativo do pagamento de viagens de ônibus com o Vale-Transporte, aumento este que não se verificou na modalidade comum do bilhete.

É flagrante a fumaça de bom direito que emana da tese ora sustentada, não só à luz dos preceitos constitucionais que conferem aos cidadãos o direito a receber serviços públicos adequados, eficientes, seguros e, em especial módicos, mas também na legislação federal que garante, como regra, que o trabalhador terá direito ao vale-transporte nas mesmas condições que o bilhete comum.

Em outra vertente, verifica-se que a demora de um provimento jurisdicional definitivo acerca da matéria em exame implica perigo de dano irreversível, violando não só o princípio da gestão democrática no processo de construção, mas também no dispêndio de recursos de uma população já vítima de todo processo de exclusão social.

No mesmo sentido das decisões já colacionadas, não há qualquer risco para a Municipalidade, uma vez que será mantido um sistema de cobrança semelhante ao que era praticado anteriormente à diferenciação prevista no art. 9º da Portaria SMT nº 189/18 e ao Decreto 58.639/19 e com a vantagem de não ser um sistema ilegal.

8. DOS PEDIDOS

Pelo exposto, requerem a Defensoria Pública do Estado e o Idec:

1- Seja reconhecida a conexão, com fulcro nos arts 54, 55, caput e § 1.º, e 55, § 3.º, todos do Código de Processo Civil, entre a presente ação civil pública e o mandado de segurança coletivo, tombado com o n.º 1009376-57.2019.8.26.0053, bem como seja distribuído, por prevenção, nos moldes do art. 2.º, da Lei n.º 7.347/1.985, a esta 9.ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de São Paulo.

2- a **concessão de tutela provisória de urgência** para, *in limine*, e com base nos fundamentos acima:

2.a) suspender os efeitos do art. 9º da Portaria SMT nº 189/18 e art. 7º, II, do Decreto nº 58.639/19 da Prefeitura Municipal de São Paulo, que fixaram, respectivamente, preços nominais distintos e tratamento diferenciado entre o número de embarques entre o usuário comum e o usuário de Vale-Transporte do Bilhete Único;

2.b) condenar a Municipalidade a pagar multa diária não inferior a R\$ 50.000,00 por dia de cobrança diferenciada e tratamento diferenciado entre o bilhete comum e o bilhete de Vale-Transporte;

3 - a citação do réu para, querendo, contestar a presente ação;

4 - seja a presente ação julgada totalmente procedente, tornando definitiva a liminar deferida para:

4.a) declarar nulo o art. 9º da Portaria SMT nº 189/18, com efeitos expressos de que o Vale-Transporte deverá ser comercializado no mesmo valor da tarifa do Perfil de Usuário Comum;

4.b) declarar nulo o art. 7º, II, do Decreto nº 58.639/19 da Prefeitura Municipal de São Paulo, e condenar a Municipalidade a aplicar as regras do art. 7º, I, do Decreto 58.639/19 também ao Perfil de Usuário de Trabalhador Beneficiário de Vale-Transporte;

4.c) condenar a Municipalidade a restituir aos usuários de Vale-Transporte o valor cobrado pelo embarque em ônibus além do número de 2 (duas) integrações e que tenham sido realizados em um período de até 3 (três) horas, desde a entrada em vigor do Decreto nº 58.639/19;

4.d) condenar a Municipalidade a restituir os Usuários de Vale-Transporte por eventuais embarques realizados no trajeto residência-trabalho que tenham sido pagos com a tarifa do Usuário Comum, em razão do fim dos créditos do Vale-Transporte antes do fim do mês, na quantidade de tarifas que foram despendidas pelo usuário nestas respectivas viagens;

4.e) a condenação da Prefeitura Municipal de São Paulo a indenizar o dano moral coletivo causado em razão de obrigar os trabalhadores usuários do Vale-Transporte a pagarem por mais viagens ou se valerem de linhas de ônibus mais longas e demoradas para chegarem e voltarem de seus empregos, que não deve ser inferior a R\$ 8.000.000,00 (oito milhões de reais), valor destinado ao Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos do Estado de São Paulo.

5 - A manifestação regular da D. Promotoria de Justiça do Consumidor, deste Município;

6 - A condenação do Município de São Paulo ao pagamento de honorários advocatícios à Defensoria Pública e ao Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor - Idec, sendo que os valores destinados àquela serão revertidos ao FUNDEPE.

Outrossim, informa da previsão legal contida no artigo 186 § 1º, do atual Código de Processo Civil, bem como artigo 128, inciso I, da Lei Complementar Federal nº 80/1994,

quanto a necessidade de intimação pessoal, bem como da contagem em dobro dos prazos, devendo ser observadas ainda todas as demais prerrogativas previstas na referida lei orgânica da Defensoria Pública.

Requer-se, outrossim, que o processamento da presente ação se dê independentemente do recolhimento de quaisquer custas pelos autores, por gozarem da ampla isenção conferida pelo artigo 87 do Código de Defesa do Consumidor e pelo artigo 18 da Lei da Ação Civil Pública.

Protesta pela produção de todos os meios de prova admitidos em direito, em especial pela prova documental suplementar, prova testemunhal e pericial, estudo social, além de outras provas que se fizerem necessárias.

Protesta-se para que as publicações e intimações do Idec na presente ação para que válidas e vinculativas sejam realizadas EXCLUSIVAMENTE em nome do Dr. Christian Tárík Printes, OAB/SP n. 316.680.

Declara-se, para os fins do art. 319, inc. VII, do CPC, que os autores não têm interesse na audiência de conciliação e/ou mediação.

Dá-se à ação o valor de R\$ 8.000.000,00 (oito milhões de reais).

São Paulo, 7 de maio de 2019

ALLAN RAMALHO FERREIRA
Defensor Público Coordenador
Núcleo Especializado de Habitação e
Urbanismo

CHRISTIAN TÁRIK PRINTES
Advogado do Idec
OAB/SP 316.680

ESTELA WAKSBERG GUERRINI
Defensora Pública Coordenadora
Núcleo Especializado de Defesa do
Consumidor

MICHEL ROBERTO OLIVEIRA DE SOUZA
Advogado do Idec
OAB/SP 323.983

LUIZ FERNANDO BABY MIRANDA
Defensor Público Coordenador
Núcleo Especializado de Defesa do
Consumidor



RAFAEL NEGREIROS DANTAS DE LIMA

Defensor Público Coordenador
Núcleo Especializado de Habitação e
Urbanismo

VANESSA CHALEGRE DE ANDRADE FRANÇA

Defensora Pública Coordenadora
Núcleo Especializado de Habitação e
Urbanismo

DOCUMENTOS ANEXOS À INICIAL

- Doc. 01** - Estatuto do Idec, de 20 de julho de 2013
- Doc. 02** - Ata da Assembleia do Idec, de 21 de dezembro de 2017
- Doc. 03** - Termo de posse dos membros do Conselho Diretor,
- Doc. 04** - Ata de Nomeação Coordenadora Executiva do Idec, de 12 de março de 2019
- Doc. 05** - Procuração Pública do Idec, de 17 de abril de 2019
- Doc. 06** - Portaria SMT nº 189/18, de 28 de dezembro de 2018
- Doc. 07** - Decreto nº 58.639/19, da Prefeitura Municipal de São Paulo
- Doc. 08** - Carta Idec Coex n. 60/2019, de 01 de março de 2019
- Doc. 09** - Ofício do NUDECON/DPE/SP da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, dia 8 de março de 2019
- Doc. 10** - Aviso de recebimento do Ofício do NUDECON/DPE/SP, no dia 12 de março
- Doc. 11** - Certidão de não resposta da Prefeitura Municipal ao ofício NUDECON/DPE/SP
- Doc. 12** - Reiteração do ofício para a Prefeitura Municipal NUDECON/DPE/SP da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, dia 8 de março de 2019
- Doc. 13** - Apresentação realizada pelo Idec na audiência pública realizada na Câmara Municipal, no dia 30 de abril de 2019