



Comissão Permanente de Direito do Consumidor

PARECER DA COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO DO CONSUMIDOR DO INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS À INDICAÇÃO N. 60/2026

EMENTA: FIM DO PAGAMENTO EM DINHEIRO NOS ÔNIBUS MUNICIPAIS DO RIO DE JANEIRO E IMPOSIÇÃO OBRIGATÓRIA DE SISTEMA DE BILHETAGEM DIGITAL.

Matéria: Fim do pagamento em dinheiro nos ônibus municipais do Rio de Janeiro e imposição obrigatória de sistema de bilhetagem digital.

PALAVRAS-CHAVE: Direito do Consumidor – Transporte Público – Bilhetagem Digital – Exclusão Digital – Serviço Público Essencial – Acessibilidade – Proteção de Dados.

RELATÓRIO

A Presidência do Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB, no uso de suas atribuições estatutárias, considerando os fins institucionais voltados ao aperfeiçoamento da ordem jurídica, da cidadania e da defesa dos direitos dos consumidores, encaminha à Comissão de Defesa do Consumidor a presente indicação para elaboração de nota técnica acerca da decisão anunciada pela Prefeitura do Rio de Janeiro de extinguir o pagamento em espécie nos ônibus municipais, tornando obrigatório o uso exclusivo do sistema de bilhetagem digital denominado “Jaé”.

A medida, com implementação prevista para o dia 30 de maio do corrente ano, possui impacto direto sobre milhões de usuários do transporte coletivo urbano, especialmente consumidores hipervulneráveis, pessoas em situação de exclusão digital, idosos, trabalhadores informais, turistas, pessoas sem acesso regular a serviços bancários ou dispositivos eletrônicos, além de cidadãos sem familiaridade tecnológica.

O tema demanda análise jurídica multidisciplinar, especialmente sob a ótica do Direito do Consumidor, da acessibilidade, da inclusão digital, da proteção de dados pessoais e da própria natureza essencial do serviço público de transporte coletivo.

Em tese, a imposição exclusiva de meio digital para acesso ao serviço pode suscitar debate acerca de eventual afronta ao Código de Defesa do Consumidor, notadamente ao disposto no art. 39, inciso IX, da Lei nº 8.078/90, que veda a recusa de atendimento às demandas dos consumidores na exata medida de suas disponibilidades de estoque e conformidade com os usos e costumes.



Comissão Permanente de Direito do Consumidor

Além disso, o transporte coletivo urbano possui natureza de serviço público essencial, conforme previsão do art. 30, inciso V, da Constituição da República, circunstância que exige observância aos princípios da universalidade, continuidade, modicidade e acessibilidade do serviço público.

Também merecem reflexão os impactos decorrentes da centralização obrigatória da mobilidade urbana em sistema integralmente digital, inclusive quanto à governança de dados pessoais dos usuários, rastreabilidade de deslocamentos, segurança da informação, transparência algorítmica e riscos de exclusão tecnológica.

Diante da relevância jurídica, social e institucional do tema, propõe-se:

1. A elaboração de Nota Técnica pela Comissão de Defesa do Consumidor do IAB acerca da legalidade e dos impactos consumeristas da extinção do pagamento em espécie no transporte público municipal do Rio de Janeiro;
2. A análise da compatibilidade da medida com o Código de Defesa do Consumidor, com a Constituição da República e com princípios de acessibilidade e inclusão social;
3. A avaliação dos reflexos relacionados à proteção de dados pessoais e à autodeterminação informativa dos usuários do sistema de bilhetagem digital;
4. A apresentação de eventuais recomendações institucionais voltadas à preservação dos direitos dos consumidores e à garantia de acesso universal ao transporte público essencial.

PARECER

Matéria: Extinção do pagamento em espécie nos ônibus municipais do Rio de Janeiro e adoção compulsória de sistema exclusivo de bilhetagem digital “Jaé”.

Relator: William Rocha

I – APRESENTAÇÃO

A Comissão de Defesa do Consumidor do Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB, no exercício de suas atribuições institucionais voltadas à proteção da cidadania, da ordem jurídica e das relações de consumo, apresenta a presente Nota Técnica acerca da decisão do Município do Rio de Janeiro de extinguir o pagamento em espécie nos ônibus urbanos



Comissão Permanente de Direito do Consumidor

municipais, impondo a utilização exclusiva do sistema de bilhetagem digital denominado “Jaé”.

A medida, embora fundada em argumentos relacionados à modernização do sistema de mobilidade urbana, segurança operacional e redução de ilícitos, suscita relevantes questionamentos constitucionais, consumeristas, administrativos e relacionados à inclusão digital e proteção de dados pessoais.

II – DO TRANSPORTE PÚBLICO COMO SERVIÇO ESSENCIAL

O transporte coletivo urbano constitui serviço público essencial, nos termos do art. 30, inciso V, da Constituição da República, incumbindo ao Município sua adequada prestação, diretamente ou mediante concessão.

A essencialidade do serviço impõe observância aos princípios da universalidade, continuidade, eficiência, modicidade tarifária e acessibilidade, não podendo a Administração Pública criar barreiras desproporcionais ao acesso da população ao transporte público.

A substituição integral do pagamento em dinheiro por meio exclusivamente digital pode configurar restrição indireta ao acesso ao serviço público essencial, especialmente para parcelas vulneráveis da população.

III – DOS ASPECTOS CONSTITUCIONAIS

A medida pode ser objeto de discussão sob diversos fundamentos constitucionais.

1. Dignidade da pessoa humana e inclusão social

A Constituição da República estabelece como fundamentos da República a dignidade da pessoa humana e a cidadania (art. 1º, II e III).

A imposição compulsória de meios exclusivamente digitais para acesso ao transporte público pode aprofundar fenômenos de exclusão social e tecnológica, sobretudo em relação a:

- idosos;
- população em situação de rua;
- trabalhadores informais;



Comissão Permanente de Direito do Consumidor

- pessoas sem acesso bancário;
- cidadãos sem smartphones ou conectividade;
- turistas;
- pessoas em condição de hipervulnerabilidade econômica.

A digitalização estatal não pode se converter em mecanismo indireto de segregação social.

2. Princípio da razoabilidade e proporcionalidade

Embora o Município possua competência para regulamentar o transporte coletivo urbano, os atos administrativos devem observar proporcionalidade e razoabilidade.

A vedação absoluta do pagamento em espécie pode ser considerada medida excessiva, especialmente diante da existência de alternativas menos restritivas, como:

- coexistência entre meios digitais e pagamento em dinheiro;
- período ampliado de transição;
- criação de canais universais de acesso físico;
- sistemas offline ou cartões não vinculados a aplicativos.

A proporcionalidade exige adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

3. Livre circulação e acesso à cidade

O direito à mobilidade urbana decorre diretamente do direito de locomoção (art. 5º, XV, CRFB) e do próprio conceito de direito à cidade previsto no Estatuto da Cidade.

Eventual impossibilidade prática de acesso ao sistema digital pode gerar restrição indireta ao deslocamento urbano.

4. Defesa do consumidor

O art. 5º, XXXII, da Constituição determina que o Estado promoverá a defesa do consumidor.

O Código de Defesa do Consumidor estabelece proteção especial contra práticas abusivas, especialmente em relações de consumo massificadas e essenciais.

Em tese, a imposição de único meio de pagamento pode suscitar debate sobre eventual violação ao art. 39, IX, do CDC, que veda a recusa injustificada de atendimento ao consumidor.

IV – DA EXCLUSÃO DIGITAL E HIPERVULNERABILIDADE



Comissão Permanente de Direito do Consumidor

A transformação digital da Administração Pública deve respeitar o princípio da inclusão digital.

A realidade brasileira demonstra significativa desigualdade tecnológica, inclusive quanto a:

- acesso à internet;
- disponibilidade de smartphones;
- alfabetização digital;
- acesso bancário;
- estabilidade de aplicativos e plataformas.

A exclusividade digital pode converter vulnerabilidade econômica em impedimento concreto de acesso ao transporte público.

O Supremo Tribunal Federal já reconheceu, em diversas ocasiões, a necessidade de proteção reforçada a grupos vulneráveis em políticas públicas de acesso universal.

V – DOS IMPACTOS RELACIONADOS À LGPD E À PROTEÇÃO DE DADOS

A centralização do transporte urbano em sistema integralmente digital também produz relevantes efeitos relacionados à proteção de dados pessoais.

O sistema de bilhetagem passa a concentrar:

- dados de deslocamento;
- rotinas de mobilidade;
- geolocalização indireta;
- hábitos de consumo;
- perfis comportamentais;
- integração potencial com outros bancos de dados públicos ou privados.

Ainda que o tratamento de dados possa possuir fundamento legal, exige-se:

- transparência;
- minimização de dados;
- limitação de finalidade;
- segurança da informação;



Comissão Permanente de Direito do Consumidor

- governança adequada;
- avaliação de impacto à proteção de dados pessoais;
- mecanismos acessíveis de exercício de direitos pelos usuários.

A compulsoriedade do sistema digital reduz, inclusive, a autodeterminação informativa do cidadão, especialmente quando inexitem alternativas razoáveis de utilização anônima ou minimamente identificada do transporte público.

VI – DAS POSSÍVEIS MEDIDAS JUDICIAIS E INSTITUCIONAIS

Diante dos potenciais impactos constitucionais e consumeristas, são juridicamente cogitáveis as seguintes medidas:

1. Ação Civil Pública

Poderá ser proposta por Ministério Público, Defensoria Pública, associações legitimadas ou entidades de defesa coletiva, visando:

- suspensão da obrigatoriedade exclusiva do sistema digital;
- manutenção temporária do pagamento em espécie;
- imposição de medidas de acessibilidade e inclusão;
- transparência sobre tratamento de dados pessoais.

2. Mandado de Segurança Coletivo

Entidades representativas poderão discutir eventual violação a direitos coletivos dos consumidores e usuários do serviço público.

3. Representação aos órgãos de defesa do consumidor

A matéria poderá ser submetida a:

- PROCON;
- Secretaria Nacional do Consumidor;
- Ministério Público;
- Defensoria Pública.

4. Representação à Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD

Poderão ser questionados aspectos relacionados à:



Comissão Permanente de Direito do Consumidor

- proporcionalidade do tratamento de dados;
- necessidade de coleta;
- ausência de alternativas menos invasivas;
- transparência;
- governança e compartilhamento de dados.

5. Controle judicial de proporcionalidade do ato administrativo

O Poder Judiciário poderá analisar:

- adequação da medida;
- razoabilidade;
- impactos sociais;
- eventual violação ao princípio da universalidade do serviço público.

VII – RECOMENDAÇÕES TÉCNICAS

A Comissão entende que eventual modernização tecnológica do transporte coletivo deve observar mecanismos mínimos de inclusão e proteção social, recomendando-se:

1. manutenção temporária e subsidiária do pagamento em espécie;
2. ampliação dos pontos físicos de atendimento;
3. criação de cartões não vinculados obrigatoriamente a aplicativos;
4. canais acessíveis para idosos e pessoas sem conectividade;
5. transparência sobre tratamento de dados pessoais;
6. publicação de Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais (RIPD);
7. auditoria independente sobre governança do sistema;
8. adoção de medidas de acessibilidade digital e não digital;
9. cronograma gradual de implementação.

VIII – CONCLUSÃO



Comissão Permanente de Direito do Consumidor

A Comissão de Defesa do Consumidor do Instituto dos Advogados Brasileiros reconhece a legitimidade da modernização tecnológica da mobilidade urbana, mas entende que a transformação digital de serviços públicos essenciais não pode ocorrer em desconformidade com princípios constitucionais de universalidade, acessibilidade, dignidade humana e proteção do consumidor.

A exclusividade compulsória de sistema digital de pagamento no transporte coletivo urbano demanda debate público mais amplo, transparência institucional e mecanismos efetivos de inclusão social e tecnológica, sob pena de potencial agravamento da exclusão digital e limitação indireta do acesso à cidade.

Rio de Janeiro, 20 de maio de 2026.

William Rocha

Membro Efetivo do IAB

Relator