



**TJDFT**

Poder Judiciário da União

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

Fls. \_\_\_\_\_

**Órgão** : CONSELHO ESPECIAL  
**Classe** : AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
**N. Processo** : **20170020002006ADI**  
**(0000295-75.2017.8.07.0000)**  
**Requerente(s)** : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL  
**Requerido(s)** : PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS DO DISTRITO FEDERAL  
**Relator** : Desembargador GETÚLIO DE MORAES OLIVEIRA  
**Acórdão N.** : 996464

## **E M E N T A**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - EXCEPCIONAL URGÊNCIA RECONHECIDA - DECRETO LEGISLATIVO Nº 2.115/2017 - DECRETO Nº 37.940/2016 - ATO NORMATIVO DO PODER EXECUTIVO - TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO - MAJORAÇÃO DAS TARIFAS - SUSTAÇÃO EFEITOS - CABIMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PODER REGULAMENTAR - EXORBITÂNCIA - AUSÊNCIA DE EVIDÊNCIAS - SUSPENSÃO DO DECRETO LEGISLATIVO Nº 2.115/2017 - LIMINAR DEFERIDA.**

1. Reconhecida a excepcional urgência da matéria, o Conselho Especial pode proceder ao imediato exame do pleito liminar.
2. A função normativa do Decreto legislativo que susta os efeitos de decreto governamental que reajusta tarifas de transporte público coletivo autoriza a via do controle abstrato de constitucionalidade. "*A eficácia derogatória ou inibitória das conseqüências jurídicas dos atos estatais constitui um dos momentos concretizadores do processo normativo*". Precedente do E. STF - ADI 748 MC.
3. A faculdade constitucional conferida ao Parlamento de edição de decreto legislativo para sustar os efeitos de decreto

Código de Verificação :2017ACOSSIBMZKFYB0F8DLYEULN

GABINETE DO DESEMBARGADOR **GETÚLIO DE MORAES OLIVEIRA**

1

executivo subordina-se à manifesta exorbitância do poder regulamentar.

4. Concede-se medida liminar para suspender a eficácia do Decreto Legislativo n. 2.115/2017, que suspendeu o Decreto n. 37.940/2016, editado pelo Governador do Distrito Federal no exercício de sua competência constitucional e regulamentar, porquanto ausentes elementos que evidenciem, de plano, a exorbitância da função regulamentar concernente à fixação/reajuste de tarifas dos serviços de transporte público do Distrito Federal.

5. Medida cautelar concedida.

## **A C Ó R D ã O**

Acordam os Senhores Desembargadores do **CONSELHO ESPECIAL** do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, **GETÚLIO DE MORAES OLIVEIRA** - Relator, **ROMÃO C. OLIVEIRA** - 1º Vogal, **CARMELITA BRASIL** - 2º Vogal, **CRUZ MACEDO** - 3º Vogal, **WALDIR LEÔNCIO LOPES JÚNIOR** - 4º Vogal, **HUMBERTO ULHÔA** - 5º Vogal, **SANDRA DE SANTIS** - 6º Vogal, **ANA MARIA AMARANTE** - 7º Vogal, **GEORGE LOPES** - 8º Vogal, **ANGELO PASSARELI** - 9º Vogal, **JOSÉ DIVINO** - 10º Vogal, **SÉRGIO ROCHA** - 11º Vogal, **SILVÂNIO BARBOSA DOS SANTOS** - 12º Vogal, **FERNANDO HABIBE** - 13º Vogal, **SIMONE LUCINDO** - 14º Vogal, **JAIR SOARES** - 15º Vogal, **FLAVIO ROSTIROLA** - 16º Vogal, **TEÓFILO CAETANO** - 17º Vogal, **ALFEU MACHADO** - 18º Vogal, **GILBERTO PEREIRA DE OLIVEIRA** - 19º Vogal, **MARIO MACHADO** - 20º Vogal, sob a presidência do Senhor Desembargador **MARIO MACHADO**, em proferir a seguinte decisão: **RECONHECER, PRELIMINARMENTE, A URGÊNCIA DO JULGAMENTO, POR UNANIMIDADE. DEFERIR A LIMINAR, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR. MAIORIA.**, de acordo com a ata do julgamento e notas taquigráficas.

Brasília(DF), 24 de Janeiro de 2017.

Documento Assinado Eletronicamente  
**GETÚLIO DE MORAES OLIVEIRA**  
Relator

## RELATÓRIO

Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Distrito Federal, cujo escopo é a declaração de inconstitucionalidade do Decreto Legislativo n. 2.115, de 12.01/2017, publicado no DODF em 18.01.2017, que sustou os efeitos do Decreto n. 37.940, de 30.12.2016, que fixou tarifas para os modos rodoviário e metroviário do Serviço Básico do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF, por suposta violação aos artigos 53 e 60, inciso VI, da LODF.

Sustenta que a norma impugnada, *“por adentrar em análise de mérito administrativo e sustar ato regularmente editado pelo Governador do Distrito Federal, afrontou o princípio da separação entre os poderes (arts. 53 da LODF e 2º da CF) e as regras específicas que cuidam da competência do Legislativo para sustar atos do poder Executivo (art. 60, VI, da LODF e 49, V, da CF)”* (pág. 04).

Afirma o cabimento da ação direta de inconstitucionalidade em razão do caráter essencialmente normativo de que se reveste o decreto impugnado, e tece considerações em torno do reajuste das tarifas promovido pelo Poder Executivo do Distrito Federal.

Argumenta que existem duas modalidades específicas de tarifas, denominadas de “tarifa usuário”, que concerne no valor das passagens pagas por seus usuários, e a “tarifa técnica”, que constitui o valor efetivamente recebido pelas concessionárias, e que leva em conta os custos associados à prestação dos serviços, como despesas de pessoal, tributos, veículos, depreciação e investimentos, sendo que como a arrecadação do valor total da tarifa usuário não comporta todas as despesas inerentes ao funcionamento do serviço de transporte público, o Poder Executivo tem de aportar recursos ao sistema para que se alcance a tarifa técnica, que representa a realidade financeira do sistema de transportes públicos do Distrito Federal.

Informa que houve majoração apenas da “tarifa usuário”, sem alteração da “tarifa técnica”, o que revelaria que não houve incremento nos repasses às operadoras do sistema, pois o aumento daquela teria apenas reduzido a diferença entre as tarifas usuário e técnica, tornando o sistema menos deficitário e reduzindo os aportes necessariamente feitos pelo Poder Público. Alude à observância a parâmetros de razoabilidade, e assevera que os aumentos decorrentes do Decreto n. 37.940/2016 reduzirá em cerca de R\$ 180 milhões os aportes anuais feitos pelo Poder Executivo no sistema.

Código de Verificação :2017ACOSSIBMZKFYB0F8DLYEULN

Argumenta que o art. 60, inciso VI, da LODF, materializa o sistema de freios e contrapesos que rege a separação entre os Poderes, ao possibilitar ao Poder Legislativo o controle de eventuais abusos do Poder Executivo no uso do poder regulamentar, de molde a ensejar instrumento de controle político de constitucionalidade a ser exercido pela CLDF sobre atos do Governador do Distrito Federal que ultrapassem os limites de sua competência regulamentar.

Defende que a sustação de ato regulamentar do Executivo não pode ser calcada em juízo de discricionariedade ou de mérito por parte dos integrantes do Parlamento, e que a atuação deste restringe-se à aferição de exorbitância do poder regulamentar por parte do Poder Executivo, no sentido de atuar em área normativa que não esteja incluída dentre as suas competências constitucionais.

Sustenta a competência do Governador do Distrito Federal para fixar tarifas dos transportes públicos (artigo 15, inciso IV, da LODF; Lei Federal n. 12.587/12 e Lei Distrital n. 4.011/2007), a observância às formalidades legais e aos limites das normas regulamentadas.

Afirma que ainda que estivessem presentes as irregularidades apontadas pela Casa Legislativa, a edição de um decreto legislativo para sustar a eficácia do decreto governamental apenas se justificaria na hipótese de usurpação da competência da Câmara Legislativa, o que não ocorreu no caso.

Refuta os fundamentos invocados pela Câmara Legislativa para suspender a majoração tarifária da seguinte forma: **a) descumprimento de obrigação legal de prévia consulta ao Conselho de Transporte Público do Distrito Federal – CTPC/DF** – em razão da impossibilidade de nomeação de novos Conselheiros até que seja corrigida a situação de extrapolação do limite prudencial de gastos, conforme Decisão n. 1.111/2015 do Tribunal de Contas do Distrito Federal; **b) descumprimento do princípio da modicidade tarifária**, o qual teria sido observado dentro do possível, com aporte de recursos públicos e correções de valores abaixo da inflação; **c) ineficaz arrecadação de receitas adicionais**, sendo que receitas advindas de publicidades e/ou exploração de estacionamento públicos teriam uma interferência muito pequena no déficit do sistema, pois mesmo com a majoração das tarifas decorrentes do Decreto n. 37.940/2016, o complemento tarifário pelo GDF estimado para o ano de 2017 aproxima-se de R\$ 130 milhões; **d) remuneração das gratuidades**, no sentido de que o Executivo não teria cumprido a orientação da PGDF e da CGDF, no sentido de que a referida remuneração seja feita com base na tarifa usuário, e não tarifa técnica, sendo que a questão ainda não teria recebido uma análise conclusiva pelas autoridades competentes; **e)**

**posicionamento do corpo técnico do TCDF** de que teria superfaturamento nas tarifas técnicas do sistema de transporte coletivo, refutado ante a falta de análise do mérito pelo Tribunal de Contas; **f) necessidade de realização de auditoria externa** independente sugerida pela Câmara Legislativa, o que não pode constituir impedimento ao aumento tarifário implementado pelo Executivo; **g) alegada ausência de transparência no processo de majoração das tarifas**, ante a carência de dados nos sistemas informativos do DFTRANS e ausência de encaminhamento dos estudos competentes que pautaram o aumento, que acaso ocorrida configuraria irregularidade formal que não autorizaria a sustação da eficácia da majoração tarifária, pois os estudos realizados pelo DFTRANS que pautaram a majoração constam do Processo Administrativo n. 098.022.575/2016; e **h) ausência de proporcionalidade no reajuste** entre o incremento tarifário e os índices inflacionários aplicáveis, sendo que as tarifas teriam sido majoradas abaixo da inflação.

Ao argumento de que o Poder Executivo editou o Decreto n. 37.940, de 30.12.2016, no regular exercício de seu poder regulamentar, porquanto com amparo na LODF, na Lei Federal n. 12.587/12 e na Lei Distrital n. 4.011/2007, e em cumprimento a todos os requisitos legais para a fixação da tarifas, bem como de que a sustação do ato ensejará grave prejuízo às contas do Distrito Federal, cujo atual déficit para o custeio do STPD rodoviário alça a importância de R\$ 426.808.266,00; postula o deferimento de medida cautelar mediante decisão monocrática e sem a oitiva da Câmara Legislativa do Distrito Federal, para posterior referendo pelo Conselho Especial, para que seja suspensa a eficácia do Decreto Legislativo n. 2.115, de 12.01.2017, publicado no DODF em 18.01.2017.

Por decisão lançada às fls. 264/265, reconheci a falta de autorização legal ao exame monocrático do pleito liminar, e a necessidade de submissão do pedido de cautela ao Colegiado, ocasião em que determinei a solicitação de informações à Câmara Legislativa do Distrito Federal e oitiva do Ministério Público com a brevidade possível, e, em razão da impossibilidade de inclusão do pedido cautelar na pauta da próxima sessão, que o processo fosse levado em mesa, para julgamento com ou sem as manifestações.

Em sua manifestação às fls. 271/283, a Procuradoria de Justiça oficiou, preliminarmente, pelo conhecimento da ação e concessão da liminar.

Deferido ingresso na lide da Ordem dos Advogados do Brasil, Conselho Seccional do Distrito Federal – OAB/DF na qualidade de *amicus curiae*, conforme fls. 285/287.

Informações prestadas pela Câmara Legislativa do Distrito Federal

Código de Verificação :2017ACOSSIBMZKFYB0F8DLYEULN

às fls. 293/313, acompanhadas de documentos juntados às fls. 314/626.  
É o relatório.

---

Código de Verificação :2017ACOSSIBMZKFYB0F8DLYEULN

GABINETE DO DESEMBARGADOR **GETÚLIO DE MORAES OLIVEIRA**

7

## VOTOS

### P R E L I M I N A R

#### Da preliminar de urgência

#### **O Senhor Desembargador GETÚLIO MORAES OLIVEIRA - Relator**

O Governador do Distrito Federal ajuizou na data de 16.01.2017 a presente ação direta de inconstitucionalidade visando à declaração, com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, da inconstitucionalidade do Decreto Legislativo n. 2.115, de 12.01/2017, publicado no DODF em 18.01.2017, que sustou os efeitos do Decreto n. 37.940, de 30.12.2016, que fixou tarifas para os modos rodoviário e metroviário do Serviço Básico do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal - STPC/DF, por suposta violação aos artigos 53 e 60, inciso VI, da LODF.

Ao argumento de que o Poder Executivo editou o Decreto n. 37.940, de 30.12.2016, no regular exercício de seu poder regulamentar, porquanto com amparo no artigo 15, inciso IV, da LODF, na Lei Federal n. 12.587/12 e na Lei Distrital n. 4.011/2007, e em cumprimento a todos os requisitos legais para a fixação da tarifas, bem como de que a sustação do ato ensejará grave prejuízo às contas do Distrito Federal, cujo atual déficit para o custeio do STPD rodoviário alça a importância de R\$ 426.808.266,00; postulou o deferimento de medida cautelar mediante decisão monocrática e sem a oitiva da Câmara Legislativa do Distrito Federal, para posterior referendo pelo Conselho Especial, para que fosse suspensa a eficácia do Decreto Legislativo n. 2.115, de 12.01.2017, publicado no DODF em 18.01.2017.

Indeferi o pleito de exame monocrático da liminar e determinei a solicitação de informações à Câmara Legislativa do Distrito Federal e oitiva do Ministério Público com a maior brevidade possível, e, em razão da impossibilidade de inclusão do pedido cautelar na pauta da próxima sessão, que o processo fosse levado em mesa, para julgamento com ou sem as manifestações, por este Conselho Especial.

Portanto, como questão preliminar, coloco para Vossas Excelências que na ação direta de inconstitucionalidade há sempre o pronunciamento sobranceiro e definitivo do Colegiado, sendo raras as oportunidades das decisões monocráticas, como as de mero expediente.

Não me parece conveniente que o Relator diga se há ou não urgência e se sobreponha à competência do Colegiado, porque no Regimento Interno consta que ao Conselho Especial cabe fazê-lo.

Código de Verificação :2017ACOSSIBMZKFYB0F8DLYEULN



Com efeito, dispõe a norma regimental que, *verbis*:

*Art. 144. Salvo no período de feriado forense, a liminar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Conselho Especial, observado o disposto no art. 155, após a manifestação, no prazo de 5 (cinco) dias, dos órgãos ou das autoridades dos quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado.*

...

*§ 4º Em caso de excepcional urgência, o Conselho Especial poderá deferir a liminar sem a manifestação dos órgãos ou das autoridades dos quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado.*

Além disso, esclareço aos eminentes Pares que o Governador do Distrito Federal editou o Decreto n. 37.940, de 30.12.2016, que majorou tarifas para os modos rodoviário e metroviário do Serviço Básico do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal - STPC/DF e que, posteriormente, adveio o Decreto Legislativo n. 2.115, de 12.01.2017, publicado no DODF em 18.01.2017, que sustou os efeitos do ato governamental, ou seja, houve inicialmente incremento nos valores das tarifas referentes ao transporte público coletivo do Distrito Federal, e, depois, a sua redução, ante o retorno da cobrança da passagem nos valores antigos.

A instabilidade jurídica gerada em razão da pendência de definição quanto à validade, ou não, do Decreto Legislativo impugnado, um público impasse constitucional instalado, bem como a possibilidade concreta de prejuízo ao erário, com a manutenção do decreto legislativo, ou à sociedade, pelos milhares e milhares usuários do sistema de transporte, com o restabelecimento do decreto governamental; tudo isso evidencia o necessário pronunciamento pelo Colegiado quanto à apreciação, ou não, da liminar vindicada nos presentes autos.

Voto no sentido de que seja apreciada nesta assentada o pedido de cautela ora submetido ao Colegiado, em face da urgência que o caso requer, como forma de assegurar a ordem social e conferir efetividade ao princípio da segurança jurídica.

Por conseguinte, reconheço, preliminarmente, a urgência na apreciação da liminar.

Código de Verificação :2017ACOSSIBMZKFYB0F8DLYEULN

**O Senhor Desembargador ROMÃO C. OLIVEIRA - Vogal**

Senhor Presidente, a espécie parece reclamar mesmo urgência, tanto que o senhor Governador editou essa matéria e a Câmara tem prazo para apreciar o decreto que majora passagens. O senhor Governador houve por bem interromper as suas férias e acompanhar de perto a marcha deste processo na Câmara Legislativa. Isso por si só já indica a urgência, tanto que a Câmara interrompeu também o seu período de recesso para examinar a matéria. Há um confronto de forças que ao Judiciário cumpre estabelecer o rumo.

Com essas considerações, acompanho o eminente Relator.

**A Senhora Desembargadora CARMELITA BRASIL - Vogal**

Também reconheço a urgência, Senhor Presidente.  
Acompanho o eminente Relator.

**O Senhor Desembargador CRUZ MACEDO - Vogal**

Acompanho o eminente Relator.

**O Senhor Desembargador WALDIR LEÔNCIO JÚNIOR - Vogal**

Acompanho o eminente Relator.

**O Senhor Desembargador HUMBERTO ADJUTO ULHÔA - Vogal**

Acompanho o eminente Relator.

**A Senhora Desembargadora SANDRA DE SANTIS - Vogal**

Acompanho o eminente Relator.

**A Senhora Desembargadora ANA MARIA DUARTE AMARANTE - Vogal**

Acompanho o eminente Relator.

**O Senhor Desembargador GEORGE LOPES LEITE - Vogal**

Acompanho o eminente Relator.

**O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI - Vogal**

Senhor Presidente, posso estar enganado pelo fato de ter ficado distante dos julgamentos durante o ano de 2016 por motivo de licenças, mas creio que estamos inaugurando uma nova fase a partir desse julgamento quanto à questão antecedente da urgência, porque, ao que me recordo, esse juízo sempre havia ficado com a decisão do relator. Pelo que me lembro, nunca fui consultado no período em que aqui estive sobre essa questão antecedente ao julgamento de liminares. Como tal, sempre que, trazidas, eram submetidas sem essa questão antecedente. Se eu estiver enganado, queiram me corrigir, por favor. Mas não me recordo de ter sido chamado.

Tenho de concordar com o Relator obviamente, pois os motivos que ele trouxe para julgamento já significam a sua anuência.

Portanto, só gostaria de registrar que estamos inaugurando mais uma fase no tipo de julgamento das questões relativas à urgência quanto a liminares no Conselho.

Com essas considerações, o meu voto é com o eminente Relator.

**O Senhor Desembargador JOSÉ DIVINO - Vogal**

Senhor Presidente, louvável a atitude do eminente Relator, por isso o acompanhamento na questão da urgência.

**O Senhor Desembargador SÉRGIO ROCHA - Vogal**

Acompanho o eminente Relator.

**O Senhor Desembargador SILVÂNIO BARBOSA DOS SANTOS - Vogal**

Acompanho o eminente Relator.

**O Senhor Desembargador FERNANDO HABIBE - Vogal**

De acordo.

**A Senhora Desembargadora SIMONE LUCINDO - Vogal**

Acompanho o eminente Relator.

**O Senhor Desembargador JAIR SOARES - Vogal**

Acompanho o eminente Relator.

**O Senhor Desembargador FLAVIO ROSTIROLA - Vogal**

Acompanho o eminente Relator.

---

Código de Verificação :2017ACOSSIBMZKFYB0F8DLYEULN

**O Senhor Desembargador TEÓFILO CAETANO - Vogal**

Acompanho o eminente Relator.

**O Senhor Desembargador ALFEU MACHADO - Vogal**

Acompanho o eminente Relator.

**O Senhor Desembargador GILBERTO DE OLIVEIRA - Vogal**

Acompanho o eminente Relator.

**O Senhor Desembargador MARIO MACHADO - Presidente e Vogal**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Governador do Distrito Federal, postulando a declaração da inconstitucionalidade, com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, do Decreto Legislativo n. 2.115, de 12.01/2017, que sustou os efeitos do Decreto n. 37.940, de 30.12.2016, que fixou tarifas para o transporte público rodoviário e metroviário do Distrito Federal, alegando suposta violação aos artigos 53 e 60, inciso VI, ambos da LODF.

Acompanho o eminente Des. Getúlio na questão preliminar, consistente no pedido de deferimento de medida cautelar para suspender a eficácia do Decreto Legislativo n. 2.115, de 12.01.2017, por decisão monocrática do relator e sem a oitiva da Câmara Legislativa do Distrito Federal, com posterior referendo pelo Conselho Especial.

A hipótese de concessão de liminar em ação direta de inconstitucionalidade é da competência do Conselho Especial, conforme determina o art. 144 do Regimento Interno, sendo possível apenas, "*em caso de excepcional urgência*" (§ 4º), a dispensa de oitiva dos "*órgãos ou das autoridades dos quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado*".

Ademais, o ato impugnado reveste-se de relevância a exigir o pronunciamento do Colegiado, porque suspendeu o Decreto n. 37.940, de

---

Código de Verificação :2017ACOSSIBMZKFYB0F8DLYEULN

30.12.2016, que majorou tarifas de passagens do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal (metroviário e rodoviário).

Assim, a insegurança jurídica gerada e a possibilidade de prejuízo ao erário tornam impositiva a apreciação da liminar por este Conselho Especial.

Nesse quadro, reconheço, preliminarmente, a urgência na apreciação da liminar.

## M É R I T O

### **O Senhor Desembargador GETÚLIO MORAES OLIVEIRA - Relator**

Reconhecida pelo Colegiado a urgência para apreciação do pleito liminar deduzido pelo Governador do Distrito Federal, para elucidar melhor a matéria, trago à lume o teor do ato normativo impugnado, *verbis*:

*DECRETO LEGISLATIVO Nº 2.115, DE 2016*

*(Autoria do Projeto: Vários Deputados)*

*Susta os efeitos do Decreto nº 37.940, de 30 de dezembro de 2016, que fixa tarifas para os modos rodoviário e metroviário do Serviço Básico do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal - STPC/DF e dá outras providências.*

*Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal aprovou e eu promulgo o seguinte Decreto Legislativo:*

**Art. 1º***Ficam suspensos os efeitos do Decreto nº 37.940, de 30 de dezembro de 2016, por exorbitar o poder regulamentar.*

**Art. 2º***Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.*

**Art. 3º***Revogam-se as disposições em contrário.*

*Brasília, 16 de janeiro de 2017*

**DEPUTADO JOE VALLE**

*Presidente*

*Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial do Distrito Federal, de 18/1/2017.*

Por sua vez, o Decreto n. 37.940, de 30.12.2016, cujos efeitos foram sustados pelo ato ora impugnado, apresenta o seguinte teor, *verbis*:

**DECRETO Nº 37.940, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2016**

*Fixa tarifas para os modos rodoviário e metroviário do Serviço Básico do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal*

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 100, incisos VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal, considerando os estudos técnicos constante do Processo Administrativo n.º 098.002.572/2016, que versa sobre o reajuste da tarifa usuário, decreta:

*Art. 1º As linhas do modo rodoviário do Serviço Básico do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal são classificadas, segundo suas características predominantes, em:*

- I - Urbanas - 1 (U-1);*
- II - Urbanas - 2 (U-2);*
- III - Urbanas - 3 (U-3);*
- IV - Metropolitanas - 1 (M-1);*
- V - Metropolitanas - 2 (M-2);*
- VI - Metropolitanas - 3 (M-3).*

*Parágrafo único. As linhas que compõem cada uma das classificações relacionadas nos incisos do "caput" serão discriminadas uma a uma em ato próprio da Entidade Gestora do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal - STPC/DF, com as suas respectivas tarifas.*

*Art. 2º As tarifas do modo rodoviário do Serviço Básico do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal passam a vigorar com os seguintes valores:*

*I - as linhas classificadas como "Urbana 1 (U-1)" e "Urbana 3 (U-3)" passam de R\$ 2,25 (dois reais e vinte e cinco centavos) para R\$ 2,50 (dois reais e cinquenta centavos);*

*II - as linhas classificadas como "Metropolitana 1 (M-1)", "Metropolitana 3 (M-3)" e "Urbana 2 (U-2)" passam de R\$ 3,00 (três reais) para R\$ 3,50 (três reais e cinquenta centavos);*

*III - as linhas classificadas como "Metropolitana 2 (M-2)" passam de R\$ 4,00 (quatro reais) para R\$ 5,00 (cinco reais).*

*Art. 3º A tarifa do modo metroviário do Serviço Básico do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal - METRÔ/DF passa a vigorar com o valor único de R\$ 5,00 (cinco reais).*

*Art. 4º As tarifas relativas ao Serviço de Transporte Público Complementar Rural - STPCR passam a vigorar com os seguintes valores:*

*I - as linhas de R\$ 3,00 (três reais) passam para R\$ 3,50 (três reais e cinquenta centavos);*

*II - as linhas de R\$ 3,00 (três reais) passam para R\$ 3,50 (três reais e cinquenta centavos);*

*III - as linhas de R\$ 3,00 (três reais) passam para R\$ 3,50 (três reais e cinquenta centavos);*

*IV - as linhas de R\$ 4,00 (quatro reais) passam para R\$ 5,00 (cinco reais).*

*Art. 5º A tarifa relativa à linha 113 - Executivo Aeroporto Internacional de Brasília, operada pela Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília Ltda. - TCB, passa de R\$ 10,00 (dez reais) para R\$ 12,00 (doze reais).*

*Art. 6º Fixa-se o percentual a que se refere o artigo 2º da Lei n.º 445, de 14 de maio de 1993 em zero.*

*Art. 7º Os créditos de vale transporte adquiridos até a entrada em vigor deste Decreto terão validade de 30 (trinta) dias a contar dessa data.*

*Art. 8º Este Decreto entrará em vigor à 0h00 (zero hora) do dia 02 de janeiro de 2017.*

*Art. 9º Revoga-se o Decreto n.º 36.762, de 18 de setembro de 2015, e demais disposições em contrário.*

*Brasília, 30 de dezembro de 2016*



129º da República e 57º de Brasília

**RODRIGO ROLLEMBERG**

*Este texto não substitui o original publicado na Edição Extra do DODF de 30/12/2016, p. 16.*

Considero cabível a ação direta de inconstitucionalidade contra decreto legislativo que susta ato do executivo. Valho-me da orientação promanada do Excelso Supremo Tribunal Federal em caso análogo, "*o decreto legislativo, editado com fundamento no art. 49, V, da Constituição Federal, não se desveste dos atributos tipificadores da normatividade pelo fato de limitar-se, materialmente, a suspensão de eficácia de ato oriundo do Poder Executivo. Também realiza função normativa o ato estatal que exclui, extingue ou suspende a validade ou a eficácia de uma outra norma jurídica. A eficácia derogatória ou inibitória das conseqüências jurídicas dos atos estatais constitui um dos momentos concretizadores do processo normativo*". (ADI 748 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/07/1992, DJ 06-11-1992 PP-20105 EMENT VOL-01683-01 PP-00041 RTJ VOL-00143-02 PP-00510).

Também não me parece haver dúvida quanto à possibilidade de edição de decreto legislativo para sustar decreto executivo regulamentar.

A outorga desse direito-dever advém diretamente da Constituição Federal, norma repetida na Lei Orgânica do Distrito Federal.

*CF -Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:*

*V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;*

*LODF - Art. 60. Compete, privativamente, à Câmara Legislativa do Distrito Federal:*

*VI - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar, configurando crime de responsabilidade sua reedição;*

Os constitucionalistas têm alertado que tal permissivo facilmente poderá derruir a separação entre Poderes e estabelecer confusão de competências, gerando indesejável situação de conflito e de confronto entre eles.

A Professora Anna Cândido da Cunha Ferraz, em alentado estudo sobre a aplicação do art. 49, V, da CF chega a sugerir que o texto deveria ser suprimido da Constituição por considerar que *"o exercício desse controle político pelo Congresso Nacional leva-o a interpretar a Constituição conforme a lei e não conforme a Constituição, numa perigosa inversão para a supremacia, a vitalidade e a defesa das normas constitucionais"*( MEDAUAR, 2000, P. 136).

Em minha acepção, reconhecidamente modesta e sem qualquer aprumo doutrinário, existe boa razão para a permanência do dispositivo constitucional, sobretudo em razão da história jurídica brasileira que registra incontáveis casos em que o executivo desfigurou totalmente leis, a pretexto de regulamentá-las, às vezes criando, às vezes extinguindo direitos que a lei não cuidou. O decreto legislativo passou a ser um instrumento de uso excepcional para defesa do próprio parlamento, possibilitando-lhe inutilizar os decretos regulamentares desbordantes, extravasadores, acima ou fora da lei.

A advertência de todos, entretanto, é que se faça o exame de adequação dos referidos decretos à razão de sua existência, ou seja, a defesa da própria competência legislativa.

Repito o que dispõe a Lei Orgânica do Distrito Federal:

*Art. 60. Compete, privativamente, à Câmara Legislativa do Distrito Federal:  
VI - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar, configurando crime de responsabilidade sua reedição;*

O ato administrativo regulamentador, classificado na espécie "regulamentos executivos" são equidistantes, tanto do ato normativo "autônomo", mera rotina administrativa, quanto das leis, que são suas fontes primárias. Dos primeiros se diferenciam porque nada regulamentam; das segundas, porque regulamentam, mas não contêm nenhuma novidade em relação à lei. São regras de caráter legiferante subsidiário à lei formal.

Código de Verificação :2017ACOSSIBMZKFYB0F8DLYEULN

No dizer de MARCELLO CAETANO, os decretos regulamentares são simples desenvolvimento de outras normas, as leis, que os autorizaram ("Manual de Direito Administrativo", Almedina, Coimbra, vol.I, p.97, 1990). Também VICENTE RÁO ensina que a função regulamentar não pode criar, ampliar, restringir ou modificar direitos ou obrigações novas ("O Direito e a Vida dos Direitos", v. I, RT 3ª. Ed. P. 273). Por fim, o escólio de José Cretella Júnior: "*o abuso do poder regulamentar é a invasão da competência do Poder Legislativo por parte da autoridade administrativa que, exorbitando de uma faculdade limitada que lhe foi conferida, procura criar, modificar ou procurar exceções à proibição, ordenar o que a lei não ordena*" (in: Manual de Direito Administrativo, 4ª edição, Ed. Forense, págs. 158/159).

Com a devida proficiência procedeu o órgão ministerial quanto à análise do poder regulamentar, razão pela qual procedo à parcial transcrição de sua manifestação como parte integrante do voto, *in verbis*:

*"...Ademais, cumpre não perder de vista que extrapolar (= exorbitar, ir além, inovar em algo) os limites do poder regulamentar não se confunde, conceitualmente, com o eventual desrespeito, pelo Poder Executivo, de requisitos ou pressupostos previstos na lei a ser objeto de regulamentação, que constituem antecedentes lógicos da edição do ato regulamentar, a lhe condicionarem a validade e a eficácia. Apesar da aparente semelhança, as consequências são diversas em ambos os casos. A exorbitância no exercício do poder regulamentar rende ensejo ao controle político-repressivo de constitucionalidade (art. 49, inc. V, da CF/88 e art. 60, inc. VI, da LODF), via edição de Decreto Legislativo pelo Parlamento, independentemente de qualquer interferência do Poder Judiciário.*

*Por outro lado, e em tese, **descumprir eventuais requisitos ou pressupostos lógicos estabelecidos pela lei regulamentada sujeita o ato regulamentador a controle de legalidade pelas vias apropriadas (judicial ou administrativa), não se confundindo com a situação de exorbitância do poder regulamentar.** Neste caso, eventual ilegalidade do ato regulamentador, por descumprimento ou vulneração de requisitos exigidos pela lei, não pode ser objeto de simples sustação direta, pelo Poder Legislativo - via Decreto Legislativo -, sob pena de se tolerar a inadequada*

*utilização de referida espécie normativa primária para disciplinar campo material que não lhe compete, em flagrante vulneração às normas constitucionais que disciplinam o devido processo legislativo e a separação dos poderes, na linha dos precedentes do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.*

*Em outros termos, somente aquilo que **exorbita** dos limites previamente estabelecidos pela lei que está sendo regulamentada pode ser **diretamente** sustado pelo Poder Legislativo mediante emprego de Decreto Legislativo.*

*Por esse motivo, a presente manifestação do Ministério Público **não abordará** argumentos fundados na suposta violação da legislação infraconstitucional sobre o tema (federal ou distrital) que teria ensejado a edição do Decreto Legislativo impugnado, por tratar-se de questão de mera **legalidade**, como tal insuscetível de análise em sede de controle abstrato de constitucionalidade, que se revela sabidamente inservível à depuração de ofensas indiretas ou reflexas à Carta Política local." Fls. 276/277.*

Feitas as ponderações *supra*, passo ao exame do pleito liminar.

A medida cautelar, nas ações diretas de inconstitucionalidade, constitui exceção ao princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais e legítimos, de modo que a sua concessão pressupõe a necessária e cumulativa satisfação dos requisitos: a) plausibilidade jurídica da tese exposta pelo Autor - *fumus boni iuris*; e, b) possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada - *periculum in mora*.

Dispõe o artigo 15, inciso IV, da LODF que "*compete privativamente ao Distrito Federal fixar, fiscalizar e cobrar tarifas e preços públicos de sua competência*", e o artigo 17 da Lei distrital 4.011/2007, que dispõe sobre os serviços de transporte público coletivo integrantes do Sistema de Transporte do Distrito Federal, instituído pela Lei Orgânica do Distrito Federal, estabelece a competência do Poder Executivo para a fixação das tarifas dos serviços integrantes no STPC/DF, nos seguintes termos:

*"Art. 17. As tarifas dos serviços integrantes do STPC/DF serão fixadas pelo Poder Executivo, com base em estudos de custos e tarifas desenvolvidos pela entidade gestora, observadas as disposições legais e ouvido,*

*previamente, o CTPC/DF."*

Referida lei distrital também dispõe acerca do conteúdo do ato normativo a ser editado pelo Chefe do Poder Executivo (art. 16 e ss.), o que, de plano, evidencia que não se trata de decreto autônomo, uma vez que, embora ancorado em concessão de índole constitucional (art. 15, IV, da LODF), sua edição subordina-se às disposições da Lei distrital n. 4.011/2007.

No caso, as alegações deduzidas pela Câmara Legislativa do Distrito Federal quanto à inobservância de dispositivos legais no processo de regulamentação das tarifas de transporte público não revelam, à primeira vista, que teria ocorrido usurpação de sua competência, uma vez que, a meu ver, evidenciam irregularidades que não autorizam a sustação dos efeitos do Decreto governamental que procedeu à majoração das passagens do sistema rodoviário e metroviário.

Com efeito, conforme elencado pelo Autor, os fundamentos invocados pela Câmara Legislativa para suspender a majoração tarifária seriam os seguintes: a) descumprimento de obrigação legal de prévia consulta ao Conselho de Transporte Público do Distrito Federal - CTPC/DF, b) descumprimento do princípio da modicidade tarifária, c) ineficaz arrecadação de receitas adicionais, d) remuneração das gratuidades, e) posicionamento do corpo técnico do TCDF de que teria superfaturamento nas tarifas técnicas do sistema de transporte coletivo, f) necessidade de realização de auditoria externa, g) alegada ausência de transparência no processo de majoração das tarifas, ante a carência de dados nos sistemas informativos do DFTRANS e ausência de encaminhamento dos estudos competentes que pautaram o aumento, e h) ausência de proporcionalidade no reajuste.

Ora, inexistente qualquer alegação no sentido de que o decreto governamental tenha extrapolado a competência regulamentar conferida ao Chefe do Executivo e usurpado a competência da Casa Legislativa, porquanto não cria ou extingue direitos, ou inova a ordem jurídica. Institui apenas regras de reajuste das tarifas do sistema de transporte público do Distrito Federal.

O reajuste de tarifas públicas é ato sempre cabente ao chefe do executivo tanto federal, estadual, distrital ou municipal. HELY LOPES MEIRELLES, em posicionamento um pouco mais incisivo, expõe que até mesmo diante de omissão das normas o executivo deve reajustar as tarifas de modo a que o serviço não seja explorado em regime deficitário ("Direito Municipal Brasileiro 6, ed. São Paulo, Malheiros, 1993, p. 146-7).

No caso não se trata de omissão de norma. A norma existe e muito embora se reconheça que o ato regulatório deva cumprir em sua integralidade o

conteúdo material da legislação que regulamenta, em especial, no caso, quanto à prévia oitiva do Conselho do Transporte Público Coletivo do Distrito Federal - CTPD/DF para reajuste das tarifas (artigo 17 da Lei distrital 4.011/2007), bem como deva encaminhar à Câmara Legislativa do DF demonstrativo dos elementos e cálculos utilizados para sua determinação no prazo máximo de cinco dias úteis após a decretação de novas tarifas de transporte público, conforme prevê o artigo 12, §1º, da Lei n. 239/92; eventual irresignação da Casa Legislativa quanto à ocorrência de irregularidades no processo de edição do decreto deveria, a meu ver, ter sido feita através da via judicial adequada, ou mesmo através do Tribunal de Contas do Distrito Federal que terá competência para aferir os valores das planilhas utilizadas e os índices de reajuste, mas não por meio da edição de decreto legislativo suspensivo, sendo oportuno ressaltar que o Procurador-Geral de Justiça "*determinou a extração de cópias dos autos e a remessa do traslado para análise da Procuradoria Distrital dos Direitos do Cidadão - PDDC, detentora de atribuições para averiguação de legalidade do Decreto Regulamentador Distrital n. 37.940/ 2016*" Fls. 282/283.

A par dessas considerações, reputo que a plausibilidade do direito invocado encontra respaldo no fato de ter sido o Decreto n. 37.940, de 30.12.2016, editado pelo Governador do Distrito Federal no exercício de sua competência constitucional e regulamentar, não tendo sido evidenciada usurpação da competência legislativa do Parlamento, de forma a legitimar a edição do decreto legislativo ora impugnado, que sustou os efeitos daquele.

Por outro lado, o *periculum in mora* reside na possibilidade de grave prejuízo aos cofres públicos do Distrito Federal, uma vez que aponta o Autor o déficit para o custeio do STPC rodoviário na ordem de R\$ 426.808.266,00, e, como os recursos orçamentários disponíveis para o ano de 2017 não alcançam 30% do custo de 2016, poderá ocorrer a completa inviabilização do sistema, conforme consta à fl. 26 dos presentes autos.

Antes de concluir hei por reconhecer o valoroso trabalho desempenhado pela A. Câmara Legislativa do Distrito Federal na zeladoria dos interesses do povo, especialmente neste caso, onde os beneficiários de sua decisão são os economicamente mais vulneráveis. O propósito foi salutar, porém o meio encontrado, se subsistente, sacrificaria caros fundamentos constitucionais.

À vista do exposto, **concedo a liminar** pleiteada para suspender a eficácia do **Decreto Legislativo n. 2.115**, de 12.01.2017, com eficácia "ex nunc" até julgamento definitivo da presente ação.

É como voto.



### **O Senhor Desembargador ROMÃO C. OLIVEIRA - Vogal**

Eminente Presidente, não há dúvida de que a Câmara Legislativa do Distrito Federal exercitou suas atividades à luz do art. 60, inciso VI, da Lei Orgânica do Distrito Federal. Não há dúvida de que a Lei Distrital 239/1992 estabelece em seu art. 12, § 1.º, que "o Poder Executivo encaminhará à Câmara Legislativa do Distrito Federal, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis após a decretação de novas tarifas de transporte público, demonstrativo dos elementos e cálculos utilizados para sua determinação".

Senhor Presidente, a prevalecer o entendimento de que a Câmara Legislativa apenas poderia dizer amém ao que o senhor Governador fizesse, porque estaria no seu poder regulamentador, este art. 12, § 1.º, ora lido, tornar-se-ia letra morta, dispositivo absolutamente dispensável. Temos de interpretá-lo à luz do sentido teleológico da norma. Qual é o sentido teleológico da norma? É o Poder Legislativo poder distinguir se o aumento é ou não exorbitante.

Com a devida vênia do eminente Relator e do eminente Procurador de Justiça do Distrito Federal, entendo que a exorbitância a que se refere a Lei Orgânica do Distrito Federal não diz respeito à invasão de competência pura e simples da Câmara Legislativa. Exorbitar é ir além do considerado razoável. Se exorbitar é ir além do considerado razoável, a toda evidência a Câmara Distrital, debruçando-se sobre as planilhas elaboradas pelo Conselho, que não foi ouvido e era necessário... Mesmo que se diga que não era necessário porque o Governador editaria o decreto da mesma forma, ainda que o Conselho dissesse que não era por aquele parâmetro, o trabalho do Conselho não tem como destinatário apenas o senhor Governador. Ele tem como destinatário a Câmara Legislativa também, sob pena de o Poder Legislativo estabelecer parâmetros que considere razoáveis a partir dos seus órgãos, das suas consultorias próprias. Esse Conselho devia, sim, ter sido ouvido.

Senhor Presidente, entendo, com a devida vênia de vozes em sentido contrário, que o aumento de passagem não pode ser objeto de avaliação por este Colegiado. Isso seria dizer se a norma editada pelo Governador é a necessária ou dizer se o decreto é bom ou ruim para controlar aquela norma do Poder Executivo. Agora o que não pode deixar de causar estranheza a cada um de nós é que este aumento tenha chegado, em alguns campos, até a 25%, quando a inflação

do período de setembro a dezembro não chegou, nem de longe, a tal patamar.

Não se pode embutir na cobrança de passagem - e isso, evidentemente, temos de dizer pelos menos *a latere* - um tributo das classes mais pobres do Distrito Federal, que certamente perderão empregos, outros que exercem atividades como autônomo não se deslocarão para os seus trabalhos. Não se pode onerar com um tributo embutido em um aumento de passagem os condomínios e as pequenas empresas só porque o Distrito Federal argumenta que tem um déficit de quinhentos milhões de reais por ano. Tudo isso é possível dentro da tabela de custos da passagem devidamente elaborada e pode-se chegar a esse patamar se o custo de passagem, devidamente elaborado por órgão próprio e com a participação do Conselho, que não foi ouvido, chegar a essa conclusão. Mas exorbitar pura e simplesmente -- e digo exorbitar no sentido próprio da palavra, de que é ultrapassar o limite da normalidade --, isso não se compadece com o sentido real que esperamos dos governantes, com a devida vênia.

No caso vertente, a Câmara Distrital controlou um ato cujo exame o Governador diz ser desnecessário. A Câmara entende que era necessário um exame técnico e o Procurador do Distrito Federal assenta que o Governador não estava obrigado a ele. Eu digo que o Governador não estava obrigado, porque ele pode ter a capacidade técnica de superar esse Conselho, mas outros talvez precisem desse material para o trabalho. Mesmo assim, o Senhor Procurador assentou em seu memorial que o Distrito Federal está na iminência de firmar contrato com a Fundação Getúlio Vargas para realizar auditoria no sistema de transporte público local, afastando-se por completo essa suposta irregularidade apontada pela Câmara.

Senhor Presidente, quando o Poder Executivo baixa uma norma, ainda que de caráter secundário, e o Poder Legislativo edita um decreto legislativo, há dois caminhos aplainados a serem seguidos: um é a ação declaratória, não de inconstitucionalidade, mas de conhecimento, para que o Judiciário, após ouvir técnicos adequados para espécie, proclame que o ato se encontra em consonância com a norma-mãe, a norma que autorizaria baixá-lo. O outro caminho é estabelecer estudos junto ao Legislativo para que o decreto que sustou a norma do Executivo venha a ser revogado por edição de outro decreto, agora em consonância... É um campo puramente político.

O decreto da inconstitucionalidade, colhido perante o Poder Judiciário, de que a norma que promana do Legislativo na intenção de proteger milhares de brasilienses que não sabem por que houve um aumento de 25% (vinte e cinco por cento) em passagens, quando a inflação de todo período de 2016 não



chegou a 7% (sete por cento), torna-se altamente gravoso para o homem comum. E o preço dessas passagens é pago pelo homem comum, em sua grande maioria, e por empresas pequenas que contratam pessoas do subúrbio, da periferia da cidade. Portanto, Senhor Presidente, não vejo como sustentar que, em sede de liminar, se proclame a inconstitucionalidade do decreto legislativo.

Com essas considerações, peço respeitosa vênia ao eminente Relator para negar a liminar pleiteada.

### **A Senhora Desembargadora CARMELITA BRASIL - Vogal**

Senhor Presidente, não obstante os judiciosos fundamentos contidos no voto do eminente Relator, que guardam perfeita sintonia com o parecer ministerial, peço vênia a ambos para deles divergir e acompanhar a divergência agora inaugurada pelo Desembargador Romão C. Oliveira.

Em primeiro lugar, eminente Presidente, destaco que a expressão contida na Lei Orgânica do Distrito Federal -- exorbitância do poder regulamentar - a meu sentir não pode ter a interpretação restritiva que o parecer ministerial trouxe para este colendo Conselho. A todo e qualquer ato do Poder Executivo que se materializa por decreto, a meu sentir se aplica à referida norma, inclusive na hipótese ora em julgamento.

Destaco ainda - o que já foi exaustivamente ressaltado no voto do Desembargador Romão C. Oliveira - que o decreto do Governador de fato vulnerou o que a lei determina para fixação dessas novas tarifas. Há previsão legislativa de como devem ser fixadas, quais os parâmetros, quais os órgãos a serem ouvidos, a comunicação à Câmara Legislativa em prazo relativamente exíguo, exatamente para que ela fiscalize a legalidade e a justiça na fixação dessas novas tarifas. O próprio Distrito Federal, no memorial a nós ofertado, diz que ainda vai contratar a Fundação Getúlio Vargas para que se estabeleçam parâmetros para a fixação dessas tarifas. Ora, todas essas atitudes deveriam ser antecedentes, e não após a fixação destas.

Como não vislumbro, eminente Presidente, nessa sede liminar, os pressupostos para sua concessão, reitero respeitosa vênia ao eminente Relator para denegar a liminar.

## **O Senhor Desembargador CRUZ MACEDO - Vogal**

Senhor Presidente, a questão envolve a discussão sobre a separação dos poderes, princípio estabelecido pela Constituição Federal e reproduzido na nossa Lei Orgânica, que é a Constituição do Distrito Federal.

É certo que a Câmara Legislativa tem o poder de sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar. É o que se extrai do art. 60 da Lei Orgânica, aqui reproduzido na petição inicial e no voto do eminente Relator.

Também é certo, Senhor Presidente, que não pode o Poder Legislativo sustar qualquer ato ou decreto do Poder Executivo. A condição indispensável para que se faça essa sustação é nos casos em que exorbitem o poder regulamentar. Foi destacado pelo eminente Relator que é atribuição do Governador do Distrito Federal estabelecer os valores de tarifas do transporte público no Distrito Federal. O decreto impugnado cuida especificamente dessa matéria e foi instruído, com a devida vênia, com a justificativa necessária para autorizar o aumento de passagem, que realmente é doloroso para o usuário do transporte público no Distrito Federal.

Ocorre que, no caso do Distrito Federal, há uma situação de desequilíbrio muito grave das contas públicas que vem se arrastando há algum tempo. O Poder Executivo demonstrou que está fazendo um aporte de recursos e não tem a necessária contrapartida para fazer esses pagamentos.

A questão da distinção entre a tarifa técnica e a tarifa do usuário é bem relevante para a solução da questão, uma vez que o Distrito Federal paga mais através do valor da tarifa técnica do que a quantia recebida pela tarifa do usuário. Isso importa em que o Distrito Federal faça um suporte de recursos para pagar as empresas que fazem o transporte público. Esse recurso tem de chegar ao Distrito Federal de alguma forma. Se não ingressar esse recurso, o transporte pára. Sabemos que nenhuma empresa vai prestar serviço de transporte público sem receber a contrapartida. Então, o que está a dizer o Distrito Federal é que não tem condições de arcar com esses valores em face da diferença entre essas duas tarifas.

Os argumentos da Câmara Legislativa, por outro lado, dizem com o descumprimento da obrigação legal de prévia consulta ao Conselho de transporte público do Distrito Federal que, conforme a legislação, deve ter função opinativa quanto ao aumento de tarifas.

Ocorre que o conselho não está composto, não existe um conselho para manifestar-se sobre a tarifa. E por que não existe esse conselho? Porque o

Distrito Federal não tem recursos para construir esse conselho e pagar pelos jetons dos conselheiros. Esse fato está demonstrado, porque foi consultado o Tribunal de Contas, que disse que o governo não poderia fazer a nomeação desses conselheiros porque não há recursos para o pagamento. Na realidade, esses conselhos deveriam ser gratuitos, compostos por pessoas de conhecimento técnico que pudessem dar sua colaboração voluntariamente. Mas essa não é a nossa tradição, de sorte que há que se fazer um pagamento a esses conselheiros, por isso o conselho não foi composto. Então, há uma impossibilidade: como colher um parecer de um órgão que não existe com a sua composição estabelecida? Esse é o motivo pelo qual não foi ouvido o conselho. Parece-me que esse argumento está, com a devida vênia, superado.

Há um argumento muito relevante quanto à questão do princípio da modicidade tarifária. Não se pode transferir para este Tribunal a função de estabelecer valores de tarifas do transporte público. Não se pode pretender que o Poder Judiciário venha a estabelecer tais valores. Têm de ser efetivamente elaborados pelo Poder Executivo dentro da sua capacidade de arrecadação e dos recursos disponíveis. Nesse caso, há necessidade de fiscalização efetiva da Câmara Legislativa do Distrito Federal, inclusive para contribuir nas soluções e para observar as causas desse desequilíbrio, e uma dessas causas, de conhecimento público, é a questão da isenção tarifária do Distrito Federal. É fato público que cerca de 33% do transporte público no Distrito Federal é isento de pagamento de tarifa por parte do usuário. Os estudantes têm passe livre. É muito justo os estudantes terem passe livre, mas não todos os estudantes. Esse passe livre deveria ser seletivo ao estudante que não tem condições de pagar a tarifa. São isentos de tarifa os portadores de necessidades especiais e seus acompanhantes - certamente deveria ser verificado se estes têm ou não condições de pagar; aos idosos com mais de 65 anos é justo estabelecer a isenção, desde que não tenham condições de pagar.

São aspectos que devem ser considerados pelo Poder Executivo e Legislativo, mas não cabe ao Judiciário ingressar na discussão propriamente dita do valor. As causas, sim, precisam ser identificadas. Enumero uma que me parece muito relevante, que é esse valor excessivo de isenção no Distrito Federal.

Assim, com relação ao valor da tarifa, considero que o Distrito Federal fez as justificativas e que não cabe ao Poder Judiciário estabelecer valores de transporte público.

Alega também a Câmara Legislativa a questão da arrecadação das receitas adicionais. Esse é um aspecto que também é do conhecimento público. A crise que vive o nosso país importou em redução significativa das receitas e tem

causado enorme dificuldade para a gestão das contas públicas. Também alega a necessidade da realização de auditoria externa independente. Esse fato é muito importante, porque diz com a transparência nos negócios, contratos, fixação das tarifas. É de fato preciso que se façam auditorias para mostrar ao cidadão como está sendo feito o cálculo desses valores, o pagamento às empresas, a fixação dessa tarifa técnica. Contudo, não há nenhuma disposição legal que vincule a existência dessa auditoria ao aumento da tarifa de transporte. De qualquer sorte, informa o Distrito Federal que está providenciando a contratação da Fundação Getúlio Vargas para a realização da auditoria.

Assim, Senhor Presidente, com a devida vênia da divergência, penso que estão presentes os requisitos para a concessão da medida liminar, uma vez que a Câmara Legislativa não pode sustar todo e qualquer ato do Poder Executivo, e, no caso, o ato é de atribuição do Governador do Distrito Federal.

Demonstradas as razões, a urgência, a necessidade de equilíbrio nas contas públicas do Distrito Federal, considero presentes os pressupostos e acompanho o eminente Relator, com a devida vênia.

#### **O Senhor Desembargador WALDIR LEÔNCIO JÚNIOR - Vogal**

Senhor Presidente, peço a mais respeitosa vênia ao eminente Relator e ao eminente Desembargador Cruz Macedo para filiar-me ao entendimento defendido pelo eminente Desembargador Romão C. Oliveira e Desembargadora Carmelita Brasil.

Penso que não está devidamente demonstrada de plano, como necessário, exorbitância na norma combatida que a contamine de vício passível de correção pela via judicial.

Portanto, indefiro a liminar.

#### **O Senhor Desembargador HUMBERTO ADJUTO ULHÔA - Vogal**

Senhor Presidente, ao editar o Decreto 37.940/2016, o Governador do Distrito Federal exerceu regularmente a competência que lhe foi atribuída pelo complexo normativo citado pelo Desembargador Relator - no caso, o art. 15, inciso VI, da Lei Orgânica do Distrito Federal, o art. 17 da Lei Distrital 4.011/2007 e o art. 9.

Código de Verificação :2017ACOSSIBMZKFYB0F8DLYEULN

º da Lei Federal n.º 12.857, não restando evidenciado, em análise preliminar, o excesso de poder regulamentador.

Portanto, Senhor Presidente, sem maiores delongas, haja vista que me apoio nos fundamentos do voto do eminente Relator, entendo presentes o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*, razão pela qual acompanho o eminente Relator e concedo a liminar.

#### **A Senhora Desembargadora SANDRA DE SANTIS - Vogal**

Senhor Presidente, peço vênias à divergência, mas, assim como o eminente Relator, em caráter liminar não verifico exorbitância do poder regulamentar no ato normativo editado pelo Poder Executivo.

Portanto, rogando a mais respeitosa vênias a quem votou de forma diversa, acompanho o eminente Relator.

#### **A Senhora Desembargadora ANA MARIA DUARTE AMARANTE - Vogal**

Senhor Presidente, peço vênias ao eminente Relator e aos que o acompanharam para acompanhar a douda divergência com as seguintes considerações.

O problema realmente é bastante árido, porque estamos mais uma vez naquele *hard case* de ter de combinar o princípio da separação de poderes com o sistema de freios e contrapesos. Pelo princípio da separação dos poderes, procuramos sempre delimitar o exercício precípua das funções do Estado por centros de competência distintos, mas essa separação é mitigada por mecanismos constitucionais no sentido de que nenhum poder pode ser exercido de forma tão ilimitada que não deva ser controlado pelos demais.

Estamos diante de dois problemas de controle de um poder pelo outro. Em primeiro lugar, o controle do Poder Judiciário em relação a atos normativos pela via eleita. Parece-me que os Pares resolveram deixar a questão para o final. É questão de ordem pública - não fica preclusa -, que é do cabimento da ação direta de inconstitucionalidade diante de um ato de efeito concreto, que é o de suspensão de fixação de tarifa. É matéria que, se suscitar debate, tem de ser deslindada nas vias ordinárias com a ampla gama de possibilidade de prova, porque

somente uma prova documental pré-constituída não parece satisfazer as necessidades de segurança para uma decisão nesse sentido. Então, o primeiro problema é o Judiciário controlar esse ato normativo pela via eleita da ação direta de inconstitucionalidade, porque, para tanto, é preciso que o ato seja normativo mesmo, ou seja, que se revista da abstração, generalidade, hipoteticidade e impessoalidade, o que não se vislumbra no caso concreto.

A outra questão diz respeito à possibilidade também de controle pela Câmara dos Deputados do decreto do Governador. Reproduz-se na Lei Orgânica do Distrito Federal, no seu art. 60, inciso VI, já amplamente visto aqui nos debates, o que a Constituição prevê no seu art. 49, inciso V: o Poder Legislativo podendo sustar os atos normativos do chefe do Executivo que excedam - é o caso concreto - o poder regulamentar. E, para tanto, também entendo que careceria de uma demonstração mais efetiva.

De qualquer sorte, estamos em sede de liminar e aqui considero apenas a questão do perigo reverso. O perigo de dano é maior pela irreversibilidade da medida se se conceder a liminar do que negá-la.

Então, deixando *ad latere* os problemas que abordei, acompanho a douda divergência, renovando o pedido de vênia ao eminente Relator.

### **O Senhor Desembargador GEORGE LOPES LEITE - Vogal**

Senhor Presidente, assinalo, inicialmente, como já o fez o Desembargador Cruz Macedo, meu absoluto desconforto em estar decidindo questões dessa natureza, porque, a par dos aspectos jurídicos e técnicos, há também um aspecto político importante. Estamos assistindo aqui a um confronto entre o Poder Executivo e o Legislativo e temos de arbitrar essa controvérsia sobre um assunto de muita relevância e que está informado por aspectos técnicos muito interessantes que escapam à nossa exata compreensão.

Não tenho dúvida de que o Governador pode fixar o preço das tarifas dentro das suas competências constitucionais, conferidas também pela Lei Orgânica.

Assim como foi acentuado pelo eminente Relator e por outros que já falaram sobre esse tema, o Poder Legislativo, conforme a Constituição art. 49 e a LODF no art. 60, inciso VI, como acentuou o Desembargador Romão C. Oliveira, também tem competência para sustar os atos do Poder Executivo que exorbitem.



Essa é a palavra-chave. Pode sim fixar o preço das tarifas, mas faltaram aqui, a meu sentir, diálogo e transparência. Não se sabe por que motivo se chegou a esses números.

Essa questão do transporte coletivo em Brasília é crônica. Há muitos anos, quando aqui cheguei, havia quatro empresas de ônibus, e uma delas, inclusive, era conhecida pelo povo como esquadrão da morte, porque trouxe uns ônibus importados Magirus-Deutz, que eram muito grandes e pesados, e nossas ruas sem grandes engarrafamentos - aliás, não havia engarrafamento. Engarrafamento é hoje sintoma de uma questão mal resolvida do transporte coletivo urbano de Brasília, e exatamente por causa disso as ruas largas convidavam à velocidade e o carro não tinha freio suficiente. Por isso, era conhecido como esquadrão da morte, porque se envolviam em muitos acidentes fatais. Desde então, o que temos assistido é que esse problema ficou, ao longo do tempo, com soluções paliativas aqui e ali. E não me impressiona por isso o argumento de que faz 10 anos que não tem um reajuste de tarifas, porque, afinal de contas, em 2011 ou 2012 foi feita uma reestruturação total do sistema e foram estabelecidos novos parâmetros de remuneração, de licitação, de bacias, de divisão de rotas. Não me parece que o problema remonte aos idos de 2006, mas, sim, ainda mais recente.

Então, o que temos aqui é que aqueles que exercem o poder em nome do povo, pelo povo e para o povo estão se esquecendo desse detalhe relevantíssimo: o povo. Ora, o povo vai suportar as consequências da nossa decisão. Mantida a suspensão do reajuste de tarifas, certamente vai aplaudir este Tribunal; se ocorrer o inverso, vamos ser realmente criticados. Então, não há como decidir com o propósito de contentar um ou outro dos contendores, mas, sem dúvida alguma, esse componente político não pode ficar a par dessa discussão eminentemente técnica e jurídica.

Para mim, a grande questão é saber se o Governador extrapolou ou não a sua competência ao fixar tarifa sem explicar, com toda transparência possível, por que se aumentou de R\$ 4 para R\$ 5 e não para R\$ 4,5 ou não para R\$ 6 ou para R\$ 7. E o interlocutor mais razoável que teria ao seu alcance, à falta das comissões técnicas, do Conselho, seria justamente a Câmara. Então, na Câmara, nenhum deles votou de acordo com os interesses do governo, o que mostra que há uma disfunção no equilíbrio dos dois Poderes, e agora vem um terceiro novamente para interferir nessa decisão.

Em suma, Senhor Presidente, estamos resolvendo se é necessária agora uma liminar que suspenda os efeitos do decreto legislativo. E não me parece que haja essa urgência. Que mal haverá se esse aumento de tarifa, se necessário

for e demonstrado, seja postergado por 2, 3 ou 4 meses? O sistema é misterioso, há uma incógnita, há uma caixa preta que precisa ser desvendada, tanto é verdade que o próprio governo resolveu fazer uma auditoria com a Fundação Getúlio Vargas. Por que isso? Então, há um grande véu que precisa ser descoberto e mostrado a todos os cidadãos.

Não é uma questão tão simples dizer que o Governador agiu dentro da sua competência. Ele fixou R\$ 5, mas poderia ter fixado R\$ 6 ou R\$ 4,5. E daí? O povo tem de suportar. Essa questão de preços públicos é realmente crucial. Não podemos esquecer, afinal de contas, que, nos últimos tempos, o preço da gasolina, por exemplo, foi definido pela Petrobrás por artifícios contábeis ou componentes políticos. Foi mantido baixo quando o preço do petróleo estava lá em cima no mercado internacional e assim se manteve também quando o preço baixou. Hoje sabemos que essa caixa preta, quando foi aberta, tinha muita coisa a esconder. *Mutatis mutandis*, a hipótese aqui me parece que tem alguns pontos de semelhança.

O Governador pode fixar as tarifas que serão cobradas pelo transporte metroviário e rodoviário. Agora ele pode fazer isso sem dar explicações? Ele pode fazer isso de acordo com as suas convicções íntimas? Ou baseado em estudos técnicos, que vemos agora que ainda poderão sofrer alterações? Porque a Fundação Getúlio Vargas é que vai dizer, depois de fazer essa auditoria, se o preço remunera condignamente ou não, ou se necessita de mais reajuste. Parece-me que esse é o ponto crucial.

A par dos aspectos técnicos e jurídicos brilhantemente abordados pelo eminente Relator, temos um componente político que não podemos ignorar e temos a responsabilidade também de zelar pela confiabilidade de nossas decisões, porque o povo está ali ansioso, do lado de fora da rua, querendo saber o resultado deste julgamento que vai afetar profundamente as suas vidas. São essas considerações que me angustiam.

Na verdade, não tenho certeza de nada, não sei se essa tarifa é correta, boa, razoável. Não sei quais são os elementos informativos, são aspectos técnicos que desconheço. Ela pode até ser, mas não foi bem explicada, pois faltaram diálogo e transparência.

Por isso, louvando-me ainda no voto do eminente Desembargador Romão C. Oliveira e naqueles que o acompanharam, peço vênias ao eminente Relator para acompanhar a divergência.



## **O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI - Vogal**

Senhor Presidente, o desate da questão é difícil, como se vê dos votos já proferidos. Há um grande equilíbrio nos entendimentos manifestados até aqui.

Não é possível expandir o meu voto sem passar pelo aspecto histórico, Senhor Presidente. O mundo elegeu a república como forma de alternância no poder. Mas, como toda instituição humana, tem seus defeitos, porque não seria possível ela ser plenamente satisfatória. O que aconteceu no Brasil em um período até longo imediatamente anterior a esses acontecimentos? Nós tivemos um longo período de reajustes congelados, seja de preços públicos, seja dos privados administrados pelo governo. Isso já foi mencionado aqui até mesmo com relação aos combustíveis, que é um preço privado administrado pelo governo, em que tivemos um estancamento nos reajustes por um longo período, que somente veio a ser desfeito com a alternância no poder. Caso contrário, estaríamos ainda com a situação anterior.

O redimensionamento da tarifa técnica e da tarifa do usuário - já mencionado aqui em votos passados -, que ocorreu no ano de 2011, não deixa de passar por essa circunstância humana da alternância de poder que estamos elegendo sempre como a melhor forma de organização da sociedade. Chegamos, então, a um período bastante amplo sem que os governantes possibilitassem os reajustes necessários.

Ao depararmos com o ano de 2015 é preciso lembrar que novamente houve uma alternância de poder local e que o Distrito Federal se encontrava em convulsão com greves - creio que em mais de vinte setores do serviço público. Houve aí a iniciativa governamental de um reajuste tarifário, que evidentemente ficou abaixo da reposição do que seria aceitável como diferença entre a tarifa do usuário e a tarifa técnica. Consequentemente, no final do ano de 2016, volta-se à temática e o Governador expede o decreto regulamentar objurgado pela Câmara Legislativa. O reajuste de 2015 visivelmente não recompunha tarifas congeladas ao longo de dez anos e o momento social que se vivia nesta unidade da Federação era o mais terrível de todos, devido à paralisia dos serviços públicos. Assim, o governante atendeu aos anseios e não foi reposta a tarifa do usuário nos termos da tarifa técnica.

Então, creio, diferentemente do que entendeu a divergência, Senhor Presidente, que a modicidade tem de ser examinada, mas não perante o período do reajuste de 2015 para o período de 2016. Os preços têm de ser de conformidade

Código de Verificação :2017ACOSSIBMZKFYB0F8DLYEULN

com o custo e não se tomar como parâmetro um rompimento desse equilíbrio e mantê-lo daí para frente.

É inegável, Senhor Presidente, que, em um período de quase doze anos, mantivemos um ferrenho controle dos preços públicos neste país. Não há como fugir dessa afirmativa.

A Câmara Legislativa, ao barrar o decreto executivo, utiliza-se de vários argumentos, mas são argumentos que, *data maxima venia*, se constituem em conjecturas, em hipóteses, e a não oitiva do conselho, um conselho inexistente, a feitura de uma auditoria futura, a lesão que se causa ao povo.

Senhor Presidente, quero crer que o povo não compreende apenas aqueles que pagam a tarifa do usuário, ou seja, os usuários do sistema. O povo tem de ser o conjunto da sociedade e não somente essa faixa.

Evidentemente já há uma tentativa de equilíbrio social ao se diferenciar uma tarifa técnica de uma tarifa do usuário, mas isso não significa que possa levar a um desequilíbrio para outras áreas da atuação governamental.

Então, Senhor Presidente, ainda assim temos de somar ao longo período do congelamento dos preços públicos à conformação urbana do Distrito Federal. Aqui se conceberam núcleos urbanos distantes. Não fomos nós, os atuais, foram os planejadores. Quem planejou as cidades - que antigamente se chamavam cidades-dormitórios e que hoje já têm, até mesmo, uma vida própria economicamente, em um certo nível.

Contudo, essas razões não surtiriam nenhum efeito caso houvesse exorbitância no decreto. Mas, *data maxima venia*, entendo que não há exorbitância. O que há é uma tentativa de se equacionar o desequilíbrio público ainda se mantendo subsidiada a tarifa do usuário, só que em um nível suportável pelos contribuintes, porque o erário é formado pelos contribuintes. O Estado não gera nada.

Então, Senhor Presidente, entendendo que não há exorbitância no ato do senhor Governador, peço licença à divergência para acompanhar o eminente Relator.

O Senhor Desembargador JOSÉ DIVINO - Vogal

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL em face do Decreto Legislativo nº 2.115, de 12.01.2017, do seguinte teor:

Código de Verificação :2017ACOSSIBMZKFYB0F8DLYEULN

*"A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL decreta:  
Art. 1º Ficam suspensos os efeitos do Decreto nº 37.940, de 30 de dezembro de 2016.  
Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação."*

Segundo o autor da ação, o ato normativo questionado viola o princípio da separação entre os Poderes (art. 53 da LODOF e 2º da Constituição Federal), e as regras específicas que versam sobre a competência do Poder Legislativo para sustar atos emanados do Poder Executivo (art. 60, VI, da LODOF, e 49, V, da Constituição Federal). Requer a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia do Decreto Legislativo nº 2.115, de 12.01.2017.

É o resumo dos fatos relevantes.

#### **DO CABIMENTO DA PRESENTE AÇÃO**

A norma impugnada se insere dentre as espécies normativas constantes do art. 69 da LODOF (art. 59 da Constituição Federal), daí porque é cabível a ação direta de inconstitucionalidade objetivando reconhecer a sua invalidade jurídico-constitucional.

Nas palavras de JOSÉ AFONSO DA SILVA, *"o decreto legislativo apenas se limita a suspender a eficácia do ato normativo. Não se trata de revogação. Suspende por ser inconstitucional. Mas o ato de sustação pode ser objeto de questionamento judiciário, inclusive com o argumento de sua inconstitucionalidade, desde que seja ele que exorbite da função do Congresso, invadindo, com seu ato, prerrogativas do Executivo."*<sup>1</sup>

Conforme acentuado pelo eminente Ministro CELSO DE MELO:

*"A noção de ato normativo, para efeito de fiscalização da constitucionalidade em tese, requer, além de sua autonomia jurídica, a constatação do seu coeficiente de generalidade abstrata, bem assim de sua impessoalidade."*

---

<sup>1</sup> Comentário Contextual à Constituição, 6ª edição, Malheiros, pág. 405.

*Entendo que, na espécie, o ato ora impugnado exterioriza esses elementos, que lhe conferem aptidão para atuar, no plano do direito positivo, em função de seus aspectos contutísticos, como norma geral, impessoal, abstrata e revestida de eficácia subordinante.*

*A Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, ao promulgar o decreto legislativo em questão, fez produzir, no âmbito do ordenamento positivo local, conseqüências jurídicas compatíveis com as funções que caracterizam o ato normativo, pois a ordem sustatória nele consubstanciada importou em paralisação parcial da eficácia de decreto, provido de igual normatividade, editado pelo Chefe do Poder Executivo.*

*O decreto legislativo impugnado na presente ação direta ostenta conteúdo normativo, eis que inibiu, ainda que parcialmente, as virtualidades jurídicas do ato do Poder Executivo veiculador de regras gerais, impessoais e abstratas. E, ao suspender a aplicabilidade do decreto governamental, inovou o ordenamento positivo local.*

*Reveste-se de normatividade o preceito estatal que, fundado no ordenamento positivo, exteriorize um comando que, tornado obrigatório para o seu destinatário, vincule-o ao comportamento nele estabelecido. (...)*

*O decreto legislativo questionado não se desveste dos atributos tipificadores da normatividade pelo fato de limitar-se, materialmente, à mera suspensão de eficácia do decreto oriundo do Poder Executivo. Também realiza função normativa o ato estatal que exclui, extingue, ou suspende a validade ou eficácia de outra norma jurídica. A eficácia derogatória ou inibitória das conseqüências jurídicas dos atos estatais constitui um dos momentos concretizadores do processo normativo, que não se exaure e nem se limita à atividade criadora do direito. Nesse contexto, a supressão da eficácia de uma regra de direito possui força normativa equiparável a dos preceitos jurídicos que inovam, de forma positiva, o ordenamento estatal. Disso decorre que a deliberação estatal de suspensão da eficácia de um preceito jurídico incorpora, ainda que em sentido inverso, a carga de normatividade inerente ao ato que lhe*

*constitui o objeto (...)*

*Isso significa, portanto, que uma norma - como a que deriva do decreto legislativo em questão - projeta um vínculo essencialmente negativo, consistente na imposição, ao seu destinatário, do dever de não realizar o ato paralisado em sua eficácia jurídico-normativa."*<sup>2</sup>

### **DECRETO LEGISLATIVO - REQUISITOS - HIPÓTESES AUTORIZADORAS DE SUA EDIÇÃO PELO PODER LEGISLATIVO - INOCORRÊNCIA**

De acordo com o art. 60, VI, da LODOF, que reproduz em essência o art. 49, V, da Constituição Federal, compete privativamente à Câmara Legislativa do Distrito Federal sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar, configurando crime de responsabilidade sua reedição.

Conforme o magistério do renomado constitucionalista acima citado:

*"Esta é uma competência inusitada no sistema brasileiro. Tem natureza de verdadeiro controle político de constitucionalidade, pois se o ato normativo (regulamento ou lei delegada) do Poder Executivo exorbita do seu poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa é porque contraria as regras de competência estabelecidas pela Constituição. Ou, melhor, contraria o princípio da divisão de Poderes. Veja-se que o inciso só se aplica a atos normativos do Poder Executivo, não a atos do Poder Judiciário. O preceito contém um meio específico de o Congresso Nacional zelar pela preservação de sua competência legislativa, de sorte que para tais situações é a ele que se tem que recorrer, não ao disposto no inciso XI (...)"*<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> ADI 748-3/RS

<sup>3</sup> Ob. cit., pág. 405.

Como visto, a viabilidade jurídico-constitucional do Decreto Legislativo se assenta na premissa de que o ato normativo do Poder Executivo exorbite do poder regulamentar, de maneira a assumir a função conferida privativamente ao Poder Legislativo, em manifesta afronta ao princípio da separação de poderes.

Cabe acentuar que nem toda lei carece de regulamentação, mas apenas as normas que exijam a criação de mecanismos de complementação indispensáveis para torná-las executáveis.

### **O CASO CONCRETO**

O Decreto nº 37.940, de 30.12.2016, editado pelo Governador do Distrito Federal, cujos efeitos foram suspensos pelo ato normativo questionado, fixou as tarifas para os modos rodoviário e metroviário do Serviço Básico de Transporte Coletivo do Distrito Federal - STPC/DF.

Confira-se:

*"Art. 10 As linhas do modo rodoviário do Serviço Básico do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal são classificadas, segundo suas características predominantes, em:*

*1- Urbanas -] (U-1);*

*II- Urbanas - 2 (U-2);*

*III - Urbanas - 3 (U-3);*

*IV - Metropolitanas - I (M-1):*

*V - Metropolitanas - 2 (M-2);*

*VI - Metropolitanas - 3 (M-3).*

*Parágrafo único. As linhas que compõem cada uma das classificações relacionadas nos incisos do "caput" serão discriminadas uma a uma em ato próprio da Entidade Gestora do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal - STPC/DF, com as suas respectivas tarifas.*

*Art. 2º As tarifas do modo rodoviário do Serviço Básico do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal passam a vigorar com os seguintes valores:*

*1- as linhas classificadas como "Urbana] (U-1)" e "Urbana 3 (U-3)" passam de R\$2,25 (dois reais e vinte e cinco centavos)*

para R\$ 2,50 ( dois reais e cinquenta centavos); ii - as linhas classificadas como "Metropolitana 1 (M-1)", "Metropolitana 3 (M-3)" e "Urbana 2 (U-2)" passam de R\$ 3,00 (três reais) para R\$ 3,50 (três reais e cinquenta centavos); iii- as linhas classificadas como "Metropolitana 2 (M-2)" passam de R\$ 4,00 (quatro reais) para R\$ 5,00 (cinco reais).

Art. 3º A tarifa do modo metroviário do Serviço Básico do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal - METRÔ/DF passa a vigorar com o valor único de R\$ 5,00 (cinco reais).

Art. 4º As tarifas relativas ao Serviço de Transporte Público Complementar Rural -STPCR passam a vigorar com os seguintes valores:

I - as linhas de R\$ 3,00 (três reais) passam para R\$ 3,50 (três reais e cinqüentacentavos);

II - as linhas de R\$ 3,00 (três reais) passam para R\$ 3,50 (três reais e cinqüentacentavos);

111 - as linhas de RS 3,00 (três reais) passam para R\$ 3,50 (três reais e cinqüentacentavos);

IV - as linhas de R\$ 4,00 (quatro reais) passam para R\$ 5,00 (cinco reais).

Art. 5º A tarifa relativa à linha 113 - Executivo Aeroporto Internacional de Brasília, operada pela Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília Ltda. - TCB, passa de R\$ 10,00 (dez reais) para R\$ 12,00 (doze reais).

Art. 6º Fixa-se o percentual a que se refere o artigo 2º da Lei n.º 445, de 14 de maio de 1993 em zero.

Art. 7º Os créditos de vale transporte adquiridos até a entrada em vigor deste Decreto terão validade de 30 (trinta) dias a contar dessa data.

Art. 8º Este Decreto entrará em vigor à 0h00 (zero hora) do dia 02 de janeiro de 2017.

Art. 9º Revoga-se o Decreto n.º 36.76Z de 18 de setembro de 2015, e demais disposições em contrário."



A política tarifária de exploração dos transportes coletivos do Distrito Federal é da competência do Poder Executivo, conforme se infere dos art. 12 da Lei distrital nº 239/92, e 17 da Lei distrital nº 4.011/2007, *verbis*:

*"Art. 12. Fica o Poder Executivo, ouvido o Conselho de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal, autorizado a proceder à adequação no modelo de exploração dos transportes públicos do Distrito Federal, mediante:*

*I - revisão dos elementos dos custos operacionais, inclusive com intervenção direta nos componentes sob seu controle;*

*II - definição de nova sistemática e periodicidade nas revisões tarifárias e forma de comercialização de passes e vales-transporte, respeitando o disposto no § 2º deste artigo.*

*§ 1º O Poder Executivo encaminhará à Câmara Legislativa do Distrito Federal, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis após a decretação de novas tarifas de transporte público, demonstrativo dos elementos e cálculos utilizados para sua determinação.*

*§ 2º Haverá interstício mínimo de 30 dias entre os reajustes das tarifas do transporte público do Distrito Federal.*

*(...)*

*"Art. 17. As tarifas dos serviços integrantes do STPC/DF serão fixadas pelo Poder Executivo, com base em estudos de custos e tarifas desenvolvidos pela entidade gestora, observadas as disposições legais e ouvido, previamente, o CTPC/DF."*

A justificativa para a edição do Decreto Legislativo nº 2.115, de 2017, ora impugnado, tem como fundamento básico o descumprimento pelo Poder Executivo, de dispositivos da Lei nº 239/92, conforme se extrai de excertos abaixo transcritos:



*"Conforme será demonstrado, o Decreto nº 37.940/16 foi publicado em desacordo a diversas disposições contidas no ordenamento jurídico que disciplina a matéria, além de descumprimento de etapas formais necessárias à plena eficácia do referido Ato.*

*O exercício do poder regulamentar pelo Poder Executivo está jungido à plena observância das limitações legais que delimitam a fruição desta competência legal. Quanto a este aspecto, importa observar que a Lei nº 239/92, que "dispõe sobre a extinção do Caixa Único, sobre a criação de novos mecanismos de gerenciamento do sistema de transporte público do Distrito Federal e dá outras providências", estabelece condicionantes dirigidos à regulamentação do regime tarifário adotado no transporte público coletivo do Distrito Federal.*

*Com efeito, o § 1º do art. 12 da Lei determina que o Poder Executivo encaminhará à CLDF, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis após a decretação de novas tarifas, os demonstrativos necessários para adoção dos novos valores, como se observa a seguir:*

*(...)*

*Considerando que a publicação do Decreto ocorreu no dia 30/12/106, o prazo expirou no último dia 06/01/2017, sem qualquer encaminhamento por parte do Poder Executivo. A título de esclarecimento, o Secretário de Estado de Mobilidade participou de reunião do Grupo de Trabalho na Câmara Legislativa do DF no dia 05/01/2017, antes de expirado o prazo; contudo, não protocolou a documentação devida para a plena validade do Ato de aumento tarifário.*

*É necessário ressaltar que o Poder Concedente NÃO encaminhou dentro do prazo legal os referidos demonstrativos ao Poder Legislativo, em relação a qualquer aumento tarifário, seja por meio de reajuste tarifário, ou pedidos de revisão por parte das Concessionárias, usurpando, assim, o controle*

*externo por parte desta Casa de Leis e descumprindo os condicionantes legalmente fixados na Lei nº 239/92 para o regular exercício da competência regulamentar de fixação tarifária.*

*Ademais, o § 3º do art. 12 da Lei nº 239/92, incluído pela Lei nº 286/92, delimita os reajustes máximos, de modo proporcional ao período decorrido entre um reajuste e o subsequente, no caso em tela, aquele ocorrido em 20/09/2015 e este em 02/01/2015.*

*(...)*

*Desse modo, o descumprimento, pelo Poder Executivo, do comando legal disposto no art. 12, §§ 1º e 3º da Lei nº 239/92, que estabelece condicionantes à validade do ato que fixa o regime tarifário do sistema de transporte público, caracteriza o exercício abusivo da competência regulamentar que lhe é atribuída, visto que exercida de modo contrário ao regramento legal que delimita e condiciona o exercício desta competência normativa, o que faz surgir a legitimidade desta Câmara Legislativa para a sustação do ato regulamentar."*

Como visto, a argumentação está indicar que a hipótese seria de descumprimento de lei, e não exorbitância do poder regulamentar, máxime porque são situações que não se confundem.

Isto porque o Poder regulamentar nada mais é do que a prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para complementar as leis e possibilitar sua efetiva aplicação.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, in Manual de Direito Administrativo, 17ª edição, Lúmen Júris Editora, pág. 46.

De acordo com a doutrina *"é a faculdade de expedir regulamentos para fiel execução das leis federais que a Constituição outorga ao presidente da República. Trata-se de poder administrativo, no exercício de função de caráter normativo subordinado. Na realidade, o exercício desse poder permite ao presidente da República cumprir sua função executiva no que tem de mais característico: execução da lei. Chama-se, com efeito, "regulamento" o decreto que consigna um conjunto ordenado de normas destinadas a melhor execução da lei, ou ao melhor exercício de uma atribuição ou faculdade consagrada expressamente na Constituição."*<sup>5</sup>

No caso em apreço, a prerrogativa de fixar e, por conseguinte, majorar as tarifas de transportes públicos foi conferida ao Poder Executivo por norma criada pelo legislador ordinário, a revelar a desnecessidade de regulamentação, daí porque não impressiona a tese de que o Decreto nº 37.940/2016 teria feição regulamentar e, por conseguinte, extrapolado seus limites.

Depois, se não foram observados os requisitos estabelecidos na lei para a fixação das tarifas - descumprimento da norma - , a questão deve ser solucionada na via própria, porque a faculdade de sustar ato governamental se limita à indevida extensão do poder regulamentar, de maneira a preservar a função legislativa deferida ao Poder constitucionalmente previsto para exercê-la.

Assim sendo, é inarredável a conclusão de que o Decreto Legislativo nº 2.115, de 12.01.2017, foi editado em desconformidade com os preceitos estabelecidos pela Lei Orgânica que autorizam a Câmara Legislativa a deflagrar o processo legislativo objetivando zelar pela sua competência legislativa (Art. 60, IV e VI, e 69, IV, da LODOF).

Em conclusão, o instrumento normativo impugnado foi utilizado indevidamente, porquanto versa sobre matéria estranha ao seu objeto, na forma estabelecida na Lei Orgânica do Distrito Federal.

## **PRESSUPOSTOS PARA A CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR**

A medida cautelar nas ações diretas de inconstitucionalidade requer a demonstração de perigo de lesão irreparável para sua concessão, ou seja, faz-se necessária a demonstração dos seus pressupostos, isto é, o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*.

No caso em apreço, observa-se a presença do perigo da demora,

---

<sup>5</sup> Ob. cit., pág. 484.

consistente, em especial, na notória dificuldade financeira por que passa o Distrito Federal, como ocorre com outras Unidades da Federal, a justificar a atualização dos preços das tarifas de transporte coletivo, bem como a fumaça do direito, revelada pela constatação de plano de violação a dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Ante o exposto, DEFIRO a medida cautelar pleiteada para suspender a eficácia do Decreto Legislativo nº 2.115, de 12.01.2017, emanado da Câmara Legislativa do Distrito Federal, até o julgamento definitivo da ação.

É como voto.

### **O Senhor Desembargador SÉRGIO ROCHA - Vogal**

Eminentes Pares, vê-se pelo score até aqui chegado praticamente um empate técnico. Estamos em seis a cinco no sentido do deferimento, a matéria é bastante complexa.

Partimos do fato de que compete ao Governador fixar esses preços; no caso, a tarifa de transporte público.

Impressiona-me muito, eminentes Pares, a coragem do Governador de fixar, adequar a tarifa pública à realidade financeira do Distrito Federal e tomar uma atitude tão antipática, tão impopular - ao que me parece tudo em prol da regularização da situação financeira do Distrito Federal. O Governador o fez usando de sua competência, de sua atribuição.

Até onde sei, eminentes Pares, o Governador Rodrigo Rollemberg é um homem sério, íntegro, probo e até aqui tem levado a Administração do Distrito Federal com bastante seriedade, tomando atitudes bastante impopulares e todas no sentido da boa condução do Governo do Distrito Federal.

Então, a mim me parece que merece o Governador um voto de confiança na difícil administração do Distrito Federal, em um momento de crise profunda como a que enfrentamos agora.

De acordo com o art. 60 da Constituição do Distrito Federal, compete à Câmara Legislativa sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar. Então, eminentes Pares, não podemos inverter a ordem natural das coisas. O Governo certamente fixou essas tarifas pautadas em estudos técnicos e sérios. Isso é o que se presume.

Logo, para sustar os efeitos desse decreto do Governador, a

Código de Verificação :2017ACOSSIBMZKFYB0F8DLYEULN

Câmara Legislativa deveria trazer elementos palpáveis e concretos para fundamentar a sustação de um ato normativo vindo do Governador no exercício da sua competência.

Com a devida vênia, os argumentos trazidos pela Câmara Legislativa não me parecem suficientemente consistentes para fundamentar esta sustação da eficácia do decreto do governo.

Eminentes Pares, no resumo do que ouvi, li e com a inicial e memoriais que recebi, basicamente os pontos alegados pela Câmara Legislativa para edição desse decreto legislativo que sustou o decreto do Governo do Estado seriam os seguintes. O primeiro deles é a inexistência da prévia consulta ao Conselho de Transporte Público no Distrito Federal. Esse argumento por si só já fragiliza toda argumentação da Câmara Legislativa, pois elabora um decreto legislativo fundamentado na falta da consulta prévia a um conselho que não existe. Então, já começa com um argumento extremamente frágil.

Outro argumento seria a violação do princípio da modicidade de tarifas. Isso também não me parece razoável, porque Brasília, como todos nós sabemos, é uma das capitais mais caras do país e esses preços praticados aqui no Distrito Federal não estão em dissonância com os preços de outras capitais.

Sustenta também a Câmara Legislativa o fato de que há arrecadação ineficaz de receitas alternativas. Ora, eminentes Pares, isso não seria motivo para a suspensão da eficácia de um decreto legislativo do governo do Estado, de forma alguma. A suspensão da qual a Câmara Legislativa é autorizada é para exorbitâncias concretas, relevantes, e não usar um argumento desses como ineficácia de receita alternativa, que seriam aquelas receitas com publicidade e outras fontes para incrementar a receita do Estado. Isso não seria motivo para fundamentar a suspensão da eficácia do decreto do Estado.

A necessidade de realização de uma auditoria futura também não é motivo para a sustação, a meu ver. Ausência de transparência também me parece que não ocorreu, tanto que a Câmara teve oportunidade de analisar todo o processo. Ausência de proporcionalidade no reajuste também não me parece presente.

Então, eminentes Pares, apesar da relativa relevância dos argumentos trazidos pela Câmara dos Deputados, não os considero suficientes para a comprovação de que houve pelo Poder Executivo exorbitância no seu poder regulamentar, pelo que peço vênia à divergência para acompanhar o eminente Relator.

## **O Senhor Desembargador SILVÂNIO BARBOSA DOS SANTOS - Vogal**

Senhor Presidente, realmente o momento processual, regra geral, não permite juízes definitivos ou afirmações categóricas, mas, conforme a demanda e quando se trata de ADI, de fato a diretiva estabelecida na liminar fatalmente é a diretiva que se vai adequar ao final.

Esse texto da Constituição Federal, que é repetido parcialmente pelas constituições das unidades federativas, é um texto muito criticado, tanto que o eminente Relator apontou que uma docente da unidade de São Paulo, em seu artigo, preconiza pela sua supressão na Carta Magna das constituições estaduais ou municipais. Por quê? Porque é um texto específico do sistema parlamentar de governo. Mas, como estamos no sistema presidencialista, há uma interpretação a ser formulada, que seja adequada a interpretação desse texto.

Por isso, a suprema Corte estabeleceu que nessa ADI, citada pelo eminente Relator, que é a ADI 748, quando da análise da medida cautelar - não do seu mérito, porque ela foi julgada prejudicada -, o Ministro Celso de Mello bem expôs que a possibilidade jurídica do Congresso Nacional e das Câmaras Legislativas ou Assembleias Legislativas de sustar um decreto regulamentador do Poder Executivo é quando esse decreto do Poder Executivo realmente for geral, abstrato e impessoal, porque aí sim haveria a possibilidade de invasão na tarefa no campo de atuação funcional do Poder Legislativo. E ele é bem claro ao afirmar que, nesse meio de controle de um ato normativo do Poder Executivo pelo Poder Legislativo, é repellido de forma expressa qualquer ato, qualquer decreto em que se estabeleça um ato concreto.

A Desembargadora Ana Maria Duarte Amarante já se referiu a este tema. Ao fixar preço das passagens é um ato concreto, em que pese à opinião do Desembargador José Divino. É um ato concreto. Não invade qualquer competência do Poder Legislativo.

É verdade, se houve alguma transgressão no figurino, na formulação desse valor, deve ser discutido em outro campo, seja na medida judicial seja na medida administrativa, perante o Tribunal de Contas, em dados fornecidos pela Câmara Legislativa, quando ela obtém essas informações do aumento, conforme preconizado pelo parágrafo 1.º do artigo 12 da Lei Distrital 239.

De posse desses dados, a Câmara Legislativa, observando a irregularidade, que encaminhe uma medida judicial, se for possível, que procure o Tribunal de Contas do Distrito Federal para as providências administrativas necessárias.

Código de Verificação :2017ACOSSIBMZKFYB0F8DLYEULN

Senhor Presidente, resumindo, acompanho o eminente Relator, pedindo vênua à divergência.

**O Senhor Desembargador FERNANDO HABIBE - Vogal**

Acompanho o eminente Relator, com a vênua devida à divergência.

**A Senhora Desembargadora SIMONE LUCINDO - Vogal**

Senhor Presidente, da mesma forma que o eminente Relator, entendo presentes os requisitos necessários à concessão da liminar pleiteada nesta ação de controle de constitucionalidade, razão pela qual o acompanhamento integralmente.

Lembro que o Estado democrático de direito tem como um dos seus pilares o princípio da separação de poderes, pois é necessário que os poderes convivam de forma independente e harmônica e que tenham suas atribuições respeitadas.

Por certo, há a necessidade de se estabelecer um sistema de freios e contrapesos para que haja, assim, uma fiscalização da atuação dos Poderes e impedir a usurpação da competência de um poder pelo outro, mas isso não significa que, a qualquer momento, se pode usar desses instrumentos para justificar interferências indevidas, principalmente em se tratando de matéria como a discutida na presente ação, em que não se verifica, de forma alguma, qualquer exorbitância ao poder regulamentar do Executivo, na medida em que compete ao Chefe do Executivo local fixar o preço das tarifas do transporte coletivo.

Como bem colocado pelo eminente Desembargador Silvânio Barbosa dos Santos, o decreto legislativo insere-se neste sistema de freios e contrapesos que foi atribuído ao Poder Legislativo pela Constituição Federal, e repetido em algumas constituições estaduais, a fim de permitir-lhe sustar atos normativos do Executivo que exorbitem de seu poder regulamentar, mas está em desuso. Importante frisar que este instrumento tem por objetivo tão-somente impedir a usurpação das competências legislativas pelo Poder Executivo e não interferir no exercício das atribuições deste Poder. Veja-se que ele se limita ao Poder Executivo. Não abrange nem o Judiciário.

---

Código de Verificação :2017ACOSSIBMZKFYB0F8DLYEULN



Então, quando se diz que o Poder Legislativo pode sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar, é porque, se a matéria não está inserida no poder regulamentar, tem de ser tratada através do processo legislativo competente, o que justifica a interferência do Legislativo para coibir a usurpação de suas atribuições pelo Poder Executivo..

Logo, utilizar o decreto legislativo para fazer controle de conveniência e oportunidade dos atos do Poder Executivo fere frontalmente o princípio da separação de poderes, e as justificativas apresentadas, a meu ver, não são suficientes a permitir a utilização desse permissivo constitucional.

Por isso, pedindo as mais respeitosas vênias àqueles que pensam de forma contrária, entendo que há sim uma usurpação do Poder Legislativo às funções do Poder Executivo.

Com essas considerações, acompanho o eminente Relator, Senhor Presidente.

#### **O Senhor Desembargador JAIR SOARES - Vogal**

Acompanho o eminente Relator.

#### **O Senhor Desembargador FLAVIO ROSTIROLA - Vogal**

Eminente Presidente, eminentes Pares, em relação à competência, não existe dúvida sobre o poder fiscalizador do Poder Legislativo tempouco sobre o poder de controlar, diretamente ou por quaisquer de suas casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, nos termos do que preconiza a nossa carta magna, no art. 49, inciso X. Retiro, igualmente da nossa Lei Orgânica, a competência privativa do Poder Legislativo local de sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar, configurando crime de responsabilidade sua reedição.

O ato decisório do Distrito Federal foi de estabelecer um aumento linear de tarifas para o transporte coletivo urbano e, portanto, um ato decisório que tem de ser analisado sob o ponto de vista aqui também da sua exorbitância ou não, se o Poder Legislativo fundamentou de forma adequada essa exorbitância.

Não busco só nos argumentos do Poder Legislativo, mas

---

Código de Verificação :2017ACOSSIBMZKFYB0F8DLYEULN

principalmente nos argumentos do próprio Distrito Federal o reconhecimento de que houve irregularidade no sentido de fixação de tarifas e de controle do sistema de transporte coletivo urbano no Distrito Federal quando afirma que vai contratar, inclusive, a Fundação Getúlio Vargas para corrigi-la.

Afora isso, é de se lembrar, Excelências, que o Distrito Federal também reconheceu e falou abertamente em um sistema tarifário que não é corrigido há dez anos. Isso me leva a crer que esteja litigando de má-fé.

Ora, se a contratação das empresas de transporte coletivo se deu no último exercício do Governador, foi a partir de 2012 que se estabeleceram os contratos de transporte coletivo com essas empresas que realizam o transporte coletivo no Distrito Federal. E isso tudo se deu meio por meio licitação pública. Então, nesse momento da licitação é que fixou-se a tarifa que era esse valor que agora estão pretendendo corrigir, ou seja, não podemos buscar períodos pretéritos a 2012 como pretendem, para corrigir a tarifa. Ademais, eles ocultam também que receberam subsídios do Governo Federal para o transporte coletivo. Foram feitas vias expressas para ônibus, aquisições de ônibus articulados para todas as cidades-satélites. Quando se fixa um corredor exclusivo de ônibus, objetiva-se o quê? Diminuir o desgaste do veículo, diminuir o desgaste dos pneus com caixas automáticas para que não se tenha também o desgaste do veículo, que não se tenha um maior desgaste freio e demais componentes, porque as paradas são previamente estabelecidas no decorrer, não há trânsito. Isso tudo, irá refletir em benefício do preço tarifário do usuário.

Então, isso reflete na tarifa. Não se calcula a tarifa por índice inflacionário, mas basicamente e apenas pelo aumento dos insumos incidentes ao transporte coletivo como preço de veículos, combustível, pneus e aumento salarial, etc. Esses são os elementos definidores para se promover o estudo do índice de aumento tarifário. Até mesmo, porque pode ser estabelecido o índice inflacionário, mas contrariamente, simultaneamente não haver aumento dos insumos do combustível para o transporte público, pneus, insumos em razão de políticas públicas e subsídios federais as empresas de transporte e os próprios governos estaduais. E isso acontece com muita frequência. Estamos desconhecendo aqui a existência de todas as isenções e subsídios aos governos e empresas; Vale lembrar inclusive, do vale-transporte, que é subsidiado pela União Federal, isso o Distrito Federal oculta. Em nenhum momento falaram que recebem subsídios.

Aqui apenas está se querendo substituir o subsídio que o Distrito Federal tem de pagar pela tarifa técnica, está querendo se substituir isso transferindo para o usuário, e isso não está se compreendendo. Para a fixação da

Código de Verificação :2017ACOSSIBMZKFYB0F8DLYEULN

tarifa de transporte coletivo - e falo isso com muita propriedade, porque exerci por muitos anos o trabalho de Procurador-Geral da Empresa Brasileira de Transporte Urbano, a extinta EBTU -, sempre se analisa valor de tarifa pela variação dos insumos. São os insumos que fixam a tarifa, e os insumos podem ser subsidiados especificamente para o transporte coletivo, que, diga-se de passagem, é subsidiado em todo lugar do país, inclusive pelo Governo Federal.

Como a Câmara Legislativa está errada ao falar que faltou modicidade, faltou critério claro e transparência? Não só a questão do núcleo de transporte, esse que tinha de analisar e não o fez. Diga-se de passagem, o Governador não vai mencionar nunca porque isso não lhe interessa fecundando sua constante omissão administrativa. Agora, querer dizer que orçamento está apertado, deve-se transferir isso para o usuário do transporte coletivo? Isso é correto? Certamente não. O que falta é boa administração, é circulação de riqueza, é incentivo ao comércio, à indústria, programas claros. Isto sim, gera arrecadação tributária: a circulação de pessoas.

Todos os corredores de ônibus receberam subsídios do Governo Federal e o transporte coletivo também.

Com a devida vênia, Excelências, beira à litigância de má-fé o argumento do Distrito Federal, ter aqui reconhecido nos autos, quando quer me fundamentar com variações monetárias de dez anos, quando os contratos das empresas de transporte coletivos foram feitos nos idos de 2011 e 2012, conforme a licitação. E o art. 65 da Lei n.º 8.666 estabelece inclusive a possibilidade sim de desequilíbrio contratual e de se fazer a mudança tarifária.

Não discordo que haja mudança tarifária, mas não num patamar de 25%, não num patamar de 20%, não houve aumento de insumos a possibilitar essa discrepância. Ademais, o próprio período do exercício, até mesmo se fosse considerar o último ano de variação monetária, foi menos de 7%, como bem mencionou o Desembargador Romão C. Oliveira.

Com todas essas razões, Excelências, entendo como plenamente ajustável e dentro do Poder Legislativo, a quem parabenizo, que de forma unânime votou no sentido de sustar os efeitos desse ato do Governo DF, que não só exorbitou o aumento tarifário, mas extrapolou todos os limites de razoabilidade possíveis, ao fixar essa tarifa e penalizar o usuário do transporte coletivo, que é a classe menos favorecida, em detrimento do seu estabelecimento e suas contas financeiras da qual seus defeitos são administrativos.

O GDF também omitiu os subsídios que recebeu do Governo Federal. Não temos elementos suficientes para declarar o dispositivo de lei do

Governador como um dispositivo que não possa ser sustado por o ato do Poder Legislativo.

Com todas essas considerações, com a devida vênia e respeito ao eminente Relator, a quem considero, acompanho o Desembargador Romão C. Oliveira.

Por fim, recomendo, com todo respeito ao eminente Procurador-Geral, que seja isso tudo, encaminhado, para averiguação, pelo GAECO, porque aqui vejo sérios indícios de irregularidade administrativa em benefício de terceiros.

### **O Senhor Desembargador TEÓFILO CAETANO - Vogal**

Senhor Presidente, abstraída qualquer consideração acerca do alcance social da decisão adotada pela Câmara Legislativa, sobeja aferir se se reveste de legalidade, principalmente se se conforma com o que lhe é autorizado, tanto pela Constituição Federal como pela Lei Orgânica do Distrito Federal, no ambiente do controle dos atos advindos do Chefe do Executivo.

Sob essa ótica estrita, até porque não nos cabe tentar realizar qualquer política social, mas julgar de acordo com o direito posto, não me afigura, sob qualquer prisma, passível de se reconhecer a legalidade e legitimidade da decisão adotada pela Câmara Distrital no sentido de sustar ato privativo do chefe do Executivo local sob critérios de oportunidade e conveniência.

De conformidade com o art. 49, inciso V, da Constituição Federal, compete ao Poder Legislativo da União e dos estados - e essa regra foi reprisada pela Lei Orgânica do Distrito Federal - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa. Sob essa premissa constitucional, como bem pontuado pelo douto Procurador Geral de Justiça, sequer se está diante de um ato regulamentar. Ao contrário. O Chefe do Executivo local exerceu uma prerrogativa que legalmente lhe é assegurada, a de estabelecer as tarifas pertinentes ao transporte público, porquanto se trata de ato de governo, a quem compete ultimá-lo sob critérios de oportunidade e conveniência pautados por estudos técnicos.

É impassível de qualquer controvérsia acerca da competência que legalmente é atribuída ao chefe do Executivo para assim dispor, que deriva tanto de lei distrital, que é a Lei 4.011/2007, que é textual nos seus artigos 1.º e 17 ao delegar-lhe a competência que exercitara, quanto da legislação federal, que também

cuida do reajustamento das tarifas pertinentes aos preços públicos, que é a Lei 12.587/2012, que também confere ao chefe do Executivo poder para deliberar e fixar os preços públicos. Ou seja, sequer se está diante de um ato regulamentar passível de ser enquadrado no dispositivo constitucional mencionado, frise-se mais uma vez, que é reprisado pela Lei Orgânica do Distrito Federal no art. 60, inciso VI.

Assim sendo, o que houvera foi clara usurpação de poder reservado ao poder do chefe do Executivo pelo Legislativo, que se arvorou da condição de atuar como executor, pautando os atos do Executivo de conformidade com critérios de oportunidade e conveniência, vulnerando a repartição de poderes que governa o sistema de governo republicado.

Desse modo, mais uma vez ressaltando que não cabe tecer qualquer consideração acerca do alcance social da decisão tomada, mas simplesmente aferir se encontra respaldo e suporte na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Distrito Federal, não me resta outra alternativa senão acompanhar o douto voto do eminente Relator, porquanto presentes os pressupostos aptos a ensejarem a suspensão liminar do ato adotado pela Câmara Legislativa.

A título ilustrativo e somente para finalizar, conforme bem frisado pelo Desembargador Sérgio Rocha, o fato é que, ainda que se ultrapasse o exame meramente legal do ato adotado pela Casa Legislativa, não se sustenta sequer tecnicamente, porque lastreado em estudos técnicos. E isso é patente porque não podemos abdicar da presunção de que o ato adotado pelo Chefe do Executivo está revestido de presunção de legitimidade, e, editado no dia 30 de dezembro, a Câmara Legislativa, em doze dias (porque o decreto legislativo foi editado no dia 12 de janeiro), não tivera condições técnicas de desqualificar todos os estudos anteriormente levados a efeito pelo Executivo de forma a transformar os reajustes aplicados em reajustes sem quaisquer lastros documentais e respaldo na realidade tarifária vigente.

Para finalizar, deve ser frisado que a própria Câmara Legislativa, nas informações que prestara, conforme subsidiou o ato adotado, reconhece que subsiste *déficit* técnico nas tarifas praticadas, que, abstraídos os custos das tarifas pertinentes ao custeio do passe livre, das reservadas aos PNEs e do passe livre estudantil, alcança o montante de R\$ 241.900.000,00 (duzentos e quarenta e um milhões e novecentos mil reais). Abstraídos aqueles que usufruem da gratuidade legalmente assegurada, subsiste esse *déficit*, que está sendo custeado pelos cofres públicos. Portanto, também sob esse prisma, não se afigura razoável a decisão adotada, porquanto a decisão de reajuste deve se pautar exclusivamente por critérios e fundamentos técnicos.

Feitas essas considerações, Senhor Presidente, acompanho integralmente o eminente Relator, concedendo a medida cautelar na forma postulada.

**O Senhor Desembargador ALFEU MACHADO - Vogal**

Senhor Presidente, eminentes Pares, a matéria já foi devidamente analisada por este Plenário com a sabedoria dos seus Pares.

Rogo respeitosa vênias à douda divergência para acompanhar o eminente Relator.

**O Senhor Desembargador GILBERTO DE OLIVEIRA - Vogal**

Senhor Presidente, eminentes Pares, cada um dos que me antecederam - e sou o último - teceu os seus comentários e verifiquei que a maioria fez mais comentários econômicos e políticos do que, com a devida vênias, o comentário juridicamente do cabimento ou não do determinado decreto ou da inconstitucionalidade dele pedida no processo.

Voto com o eminente Relator e quero acrescentar a V. Ex.<sup>a</sup>, eminente Relator, com a devida vênias dos divergentes, que o seu voto foi muito bem defendido pelo Desembargador Teófilo Caetano, que foi o que mais falou sobre a competência jurídica do pedido.

Então, voto com o eminente Relator, pedindo vênias aos demais.

**O Senhor Desembargador MARIO MACHADO - Presidente e vogal**

Tem cabimento a ação direta de inconstitucionalidade contra decreto legislativo que susta ato do executivo, porque tal decreto, previsto no art. 49, V, da Constituição Federal, norma repetida pelo art. 60 da Lei Orgânica do Distrito Federal, possui conteúdo normativo, já que suspende a validade ou a eficácia de outra norma jurídica.

No caso, estão satisfeitos os requisitos para a concessão da medida cautelar, quais sejam, i) plausibilidade jurídica da tese invocada - *fumus boni iuris*; e



ii) possibilidade de prejuízo na hipótese de demora da decisão- *periculum in mora*.

O artigo 15, IV, da LODF é expresso ao estabelecer que "*compete privativamente ao Distrito Federal fixar, fiscalizar e cobrar tarifas e preços públicos de sua competência*", enquanto o artigo 17 da Lei distrital 4.011/2007 estabelece a competência do Poder Executivo para a fixação das tarifas dos serviços integrantes do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal.

Como se vê, no caso, não se trata de decreto autônomo, mas regulamentar, pois sua edição está atrelada tanto à Lei Orgânica quanto àquela Lei Distrital.

Portanto, nessa análise inicial, não se verifica que, na edição do decreto governamental, tenha ocorrido extrapolação da competência do Executivo, não se caracterizando como tal as irregularidades alegadas pela Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Reforce-se, o decreto suspenso não criou nem extinguiu direitos, não inovou a ordem jurídica, mas somente estabeleceu regras de majoração das tarifas do transporte público metroviário e rodoviário do Distrito Federal, e isso dentro da competência do Chefe do Poder Executivo.

Acrescente-se que não se desconhece que o decreto regulamentar deve observar o conteúdo material da lei que regulamenta. No caso, efetivamente a Lei determina que, para reajuste das tarifas, é necessária a prévia oitiva do Conselho do Transporte Público Coletivo do Distrito Federal - CTPD/DF (artigo 17 da Lei distrital 4.011/2007) e que os cálculos utilizados para a majoração devem ser encaminhados à Câmara Legislativa do DF no prazo máximo de cinco dias úteis após a publicação do decreto (art. 12, § 1º, da Lei n. 239/92).

Por outro lado, irresignação do Poder Legislativo no tocante a eventuais irregularidades no procedimento devem ser atacadas pela via judicial adequada ou perante o Tribunal de Contas do Distrito Federal, que é competente para aferir os valores das planilhas utilizadas e os índices de reajuste.

Vale dizer, é inadequada a utilização de decreto legislativo suspensivo para a presente hipótese.

Nesse passo, o direito invocado é plausível, pois o Decreto n. 37.940, de 30.12.2016, foi editado pelo Governador do Distrito Federal no exercício de sua competência constitucional e regulamentar, não se verificando usurpação da competência da Câmara Legislativa.

Presente, também, o *periculum in mora*, diante do risco de grave prejuízo aos cofres públicos do Distrito Federal, evidenciado pelo déficit do custeio do Sistema de Transporte Público Coletivo no montante de R\$426.808.266,00,



conforme noticia o autor da presente ação, havendo real possibilidade de se inviabilizar todo o transporte do Distrito Federal.

Pelo exposto, **concedo a liminar** pleiteada para suspender a eficácia do Decreto Legislativo n. 2.115, de 12.01.2017, com eficácia "ex nunc" até julgamento definitivo da presente ação.

É como voto.

## DECISÃO

Reconhecer, preliminarmente, a urgência do julgamento, por unanimidade. Deferir a liminar, nos termos do voto do Relator. Maioria.