



Tribunal de Contas do Distrito Federal
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

PROCESSO N.º 00600-00001702/2023-37

PARECER N.º 943/2023–G1P/DA

EMENTA: Representação do Deputado Distrital Fábio Felix. Decreto n.º 43.899/2022. Possíveis invasão da competência legislativa da União e afronta ao direito constitucional à propriedade dos passageiros. Sistema de Bilhetagem Automática - SBA. Prazo de validade dos créditos dos cartões de transporte. Desrespeito à exigência de lei em sentido formal. Decisão n.º 1470/2023. Conhecimento da exordial. Manifestação da Jurisdicionada. Revogação do Decreto n.º 43.899/2022. Nesta fase: Exame do mérito da Representação. Corpo Técnico pela improcedência e arquivamento dos autos. Parecer parcialmente convergente do Ministério Público de Contas do Distrito Federal, com adendo.

O presente processo diz respeito à Representação formulada pelo Deputado Distrital Fábio Felix Silveira - PSOL/DF, em face de ato praticado pelo Poder Executivo do Distrito Federal, tendo em vista a publicação do Decreto n.º 43.899/2022. De acordo com a Representação, tal decreto apresentaria dispositivos contrários ao direito constitucional à propriedade dos usuários do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC.

Ainda consoante a Representação apresentada, haveria ilegalidades no Decreto n.º 43.899/2022, de modo que este estaria divergindo de preceitos da Constituição Federal, ao tratar de matéria de competência privativa da União. Ademais, na Representação, o Parlamentar argumenta que, ao se estabelecer prazo de validade para créditos dos cartões de transporte, assim como a retenção dos créditos vencidos aos cofres distritais, estaria configurado o confisco dos recursos financeiros dos usuários.

Na referida peça exordial, o Deputado Distrital requer à Corte de Contas a adoção “*medida judicial cabível, de competência desse egrégio Tribunal, a fim de defender os direitos dos usuários do SPTC, fazendo cessar os efeitos do referido decreto, com a declaração de sua nulidade e ou inconstitucionalidade*”.

O Tribunal de Contas do Distrito Federal, nos termos da Decisão n.º 1.470/2023, decidiu por:

- I - conhecer da Representação formulada pelo Deputado Distrital Fábio Felix Silveira, acerca da publicação do Decreto n.º 43.899/22 (e-doc F0B9966F-c e anexo de e- doc 47a4576B-c), em face do atendimento aos pressupostos de admissibilidade previstos no art. 230 do Regimento Interno do TCDF;
- II. Determinar à Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal – Semob/DF que, com fulcro no art. 230, § 7º, do Regimento Interno do TCDF, apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, os esclarecimentos que entender pertinentes quanto ao teor da Representação, acompanhados da respectiva documentação comprobatória;
- III. dar ciência desta decisão ao Representante e à Casa Civil do Distrito Federal – Caci/DF;
- IV. Autorizar: a) o envio de cópia da Representação, do relatório/voto do Relator e desta decisão à Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal – Semob/DF, para



Tribunal de Contas do Distrito Federal
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

subsidiar o atendimento ao inciso II; b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Gestão Pública, Infraestrutura e Mobilidade – Segem, para adoção das medidas cabíveis.

De acordo com a Representação do Deputado Distrital Fábio Félix:

a) O Decreto nº 43.899/2022 estabelece, fundamentalmente, que os valores mantidos nos cartões de transporte sejam revertidos à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal após o prazo de um ano sem movimentações;

b) o cartão de transporte integra o Sistema de Bilhetagem Automática - SBA, chamado Cartão Mobilidade, operado pelo Banco de Brasília – BRB, permitindo a recarga de valores para utilização do sistema de transporte público e a integração entre modais de transporte no Distrito Federal;

c) os créditos constantes do Cartão Mobilidade são adquiridos mediante transação financeira, na qual o usuário coloca, antecipadamente, seus recursos sob a gestão do BRB com o objetivo de usufruir, paulatinamente, dos serviços de transporte público do DF, prestados por empresas operadoras do STPC;

d) tais créditos fazem parte, após adquiridos, do patrimônio pessoal do usuário do sistema de transporte público, não podendo ser retidos pelo Governo do Distrito Federal, pois essa retenção configuraria confisco ilegal de propriedade privada;

e) o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ) declarou a inconstitucionalidade de trechos de Lei Estadual, firmando entendimento de que a retenção de valores monetários armazenados em cartão de transporte, além de representar confisco, é matéria de competência privativa da União por envolver legislação civil, consumerista, trabalhista e de transporte (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0017304-17.2017.8.19.0000);

f) o confisco previsto no Decreto nº 43.899/2022 não se fundamenta sequer em lei em sentido formal.

A SEMOB apresentou seus esclarecimentos nos termos do Ofício nº 873/2023 - SEMOB/GAB. A jurisdicionada comunica que houve a revogação do Decreto nº 43.899/2022, considerando a edição do Decreto nº 44.432/2023.

Ainda de acordo com a SEMOB:

A respeito do assunto, com base na manifestação da Subsecretaria de Arrecadação, Gestão e Controle - SUACOG desta Pasta no Despacho - SEMOB/SUACOG (111395725), cumpre-nos informar que esta Secretaria, atendendo às solicitações da população e buscando o melhor, reuniu-se na Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF no dia 13/03/2023 com os Deputados Fábio Félix (PSol), Gabriel Magno (PT) e Max Maciel (PSol), para que fossem debatidas as medidas que iriam ao encontro dos anseios da população, que solicitava mais esclarecimentos sobre o Decreto nº 43.899, de 31 de outubro de 2022, ficando acordado então com as autoridades novos prazos e diretrizes a serem publicadas.

Isto posto, em 17 de abril de 2023 foi publicado o Decreto nº 44.432 (ID 111028861), que revogou o Decreto nº 43.899/2022,



Tribunal de Contas do Distrito Federal
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

modificando os prazos para o recolhimento dos créditos vencidos. O novo Decreto trata da expiração de créditos de transporte e não de recursos monetários, destacando-se que a partir da primeira utilização os acessos são subsidiados pelo sistema, onde atualmente a tarifa usuário demonstra-se bem inferior ao valor da tarifa técnica, não cobrindo os custos operacionais do Sistema de Transporte Público. Quando o usuário compra um crédito de transporte de R\$ 5,50 (cinco reais e cinquenta centavos) para utilizar o BRT ele já está sendo subsidiado, haja vista que a tarifa paga pelo usuário é inferior à tarifa técnica necessária para cobrir os custos do sistema, posto isto, faz-se necessária a complementação tarifária.

Considerando que o crédito será utilizado para o equilíbrio financeiro na complementação da tarifa usuário, com fito de que o usuário não receba aumentos significativos na sua passagem, e que a utilização dos referidos créditos visa evitar o uso indevido e a fraude, onde o valeiro assedia pessoas que tenham recursos parados, evitando a criação de mercado paralelo.

Considerando ainda, que a utilização desse crédito pela SEMOB diminui a necessidade de solicitação ao erário para cobrir a previsão orçamentária, no qual é relativamente superior ao montante disponibilizado para a pasta, e que o Decreto objetiva regulamentar os prazos de expiração dos créditos conforme o tipo de cartão no sistema, concedendo a oportunidade de utilização dos créditos, pelos usuários, obtendo os seguintes prazos de validade:

I - Os Créditos transferidos ao cartão Mobilidade, adquiridos a partir de abril de 2022, terão validade de 5 (cinco) anos;

II - Os Créditos transferidos ao cartão Vale-transporte, adquiridos a partir de abril de 2022, terão validade de 2 (dois) anos;

III - Os Créditos adquiridos e não transferidos para os cartões terão validade de 2 (dois) anos.

§ 2º Os Créditos transferidos aos cartões Mobilidade, Vale-Transporte e demais cartões, adquiridos até março de 2019, deverão ser expirados imediatamente.

§ 3º Os Créditos transferidos aos cartões Mobilidade e Vale-Transporte, adquiridos entre abril de 2019 e março de 2022, deverão ser expirados a partir de abril de 2024.

§ 4º Os Créditos remanescentes de titulares falecidos poderão ser expirados, independente da validade estipulada nos parágrafos anteriores.

Deste modo, consideramos que os questionamentos proferidos pelo excelentíssimo Senhor Deputado Fábio Felix Silveira foram sanados com a nova publicação do Decreto nº 44.432/2023.

De acordo com o Corpo Instrutivo, o Deputado Distrital salienta que o estabelecimento de prazo de validade em créditos e bilhetes de transporte, com a consequente retenção dos créditos vencidos pelo Estado, representam um tipo de confisco. Ainda com base na Representação, tal matéria legislativa seria de competência da União, haja vista entendimento apresentado pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro - TJRJ, nos termos da ADI 0017304-17.2017.8.19.0000.



Nesse sentido, o Corpo Instrutivo destaca seguinte trecho do Acórdão proferido pelo TJRJ:

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÕES “VALE- TRANSPORTE”, “E OS CRÉDITOS ARMAZENADOS NA FORMA DE VALORES MONETÁRIOS” E “DOS CRÉDITOS ARMAZENADOS”, ESSES CONSTANTES NO ARTIGO 19, CAPUT E § 3º, DA LEI Nº 5.628, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2009, COM REDAÇÃO DADA PELO ARTIGO 2º DA LEI Nº 7.506, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2016. ARTIGO 72, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE REPETIU O TEOR DO ARTIGO 25, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. HÁ DE SE OBSERVAR A VEDAÇÃO IMPLÍCITA PARA QUE O ESTADO-MEMBRO LEGISLE SOBRE DIREITO TRABALHISTA, DIREITO CIVIL E TRANSPORTE, EIS QUE SE CUIDAM DE MATÉRIAS ATINENTES À COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO (CF, ART. 22, INCISOS I E XI). ARTIGO 9º, CAPUT, DA CERJ, DETERMINANDO QUE O ESTADO GARANTA, INCLUSIVE VIA ATUAÇÃO LEGISLATIVA, “A IMEDIATA E PLENA EFETIVIDADE DOS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS E COLETIVOS, MENCIONADOS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA”, SENDO CERTO QUE A PROPRIEDADE SE ENCONTRA PREVISTA NO ARTIGO 5º, INCISOS XXII E XXIII, DA CARTA MAGNA. DESSE MODO, AO DETERMINAR QUE, APÓS O PRAZO DE VALIDADE, OS VALORES DOS CRÉDITOS ARMAZENADOS SEJAM DESTINADOS AO FUNDO ESTADUAL DE TRANSPORTE (§ 3º DO ART. 19 DA LEI ESTADUAL Nº 5.628, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2009), A NORMA ESTADUAL INCORRE EM VERDADEIRO ATO CONFISCATÓRIO, ATINGINDO O PRÓPRIO NÚCLEO ESSENCIAL DO DIREITO À PROPRIEDADE, ESTANDO EM CONFRONTO COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, TANTO EM RELAÇÃO AO SEUS ARTIGOS 5º, INCISO XXII E 170, INCISO II, COMO NO TOCANTE AO SEU ARTIGO 150, INCISO IV QUE, EMBORA TRATE ESPECIFICAMENTE DE IMPOSTO, É EXPRESSO EM SUA MENÇÃO AO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO CONFISCO. ENTENDIMENTO PELA EXISTÊNCIA DE ATO CONFISCATÓRIO QUE TAMBÉM FORA CONSIGNADO PELO EXMO. SR. GOVERNADOR, AO VETAR PARCIALMENTE O DISPOSITIVO EM COMENTO, TENDO TAL VETO SIDO DERRUBADO NA ALERJ. COMO OBTER DICTUM, VEJASE QUE OS CRÉDITOS ELETRÔNICOS ARMAZENADOS NÃO PODEM SER COMPARADOS A PASSAGENS AÉREAS OU AOS CRÉDITOS DE TELEFONIA CELULAR. NESSES CASOS, O CONSUMIDOR EXPRESSAMENTE REALIZA A COMPRA



Tribunal de Contas do Distrito Federal
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

ANTECIPADA DO SERVIÇO QUE, POR SUA VEZ, ENCONTRA-SE VINCULADO A UM FORNECEDOR ESPECÍFICO. EM CONTRAPARTIDA, NO CASO DESTES AUTOS, O CRÉDITO EM CARTÃO TEM O CONDÃO TÃO SOMENTE DE FACILITAR O PAGAMENTO PELO SERVIÇO, UMA VEZ QUE PODE SER UTILIZADO EM QUALQUER TRANSPORTE URBANO NO ÂMBITO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, TRATANDO-SE DE VERDADEIRO VALOR MONETÁRIO COMPARÁVEL AOS CARTÕES DE CRÉDITO PRÉ-PAGOS. TANTO É ASSIM QUE HÁ CARTÃO RIOCARD PRÉ-PAGO COM DUPLA FUNÇÃO, PODENDO SER USADO TANTO NO SISTEMA DE BILHETAGEM ELETRÔNICA QUANTO PARA O PAGAMENTO NO COMÉRCIO OU NA INTERNET. PATENTE A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA CONSISTENTE NO VÍCIO DE COMPETÊNCIA, ANTE A OFENSA AOS ARTIGOS 9º, CAPUT, E 72, AMBOS DA CERJ, BEM COMO A INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DAS EXPRESSÕES “VALE- TRANSPORTE”, “E OS CRÉDITOS ARMAZENADOS NA FORMA DE VALORES MONETÁRIOS” E “DOS CRÉDITOS ARMAZENADOS”, ESSES CONSTANTES NO ARTIGO 19, CAPUT E § 3º, DA LEI Nº 5.628, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2009, COM REDAÇÃO DADA PELO ARTIGO 2º DA LEI Nº 7.506, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2016, AMBAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO A FIM DE QUE SEJA EXCLUÍDO, DO ARTIGO 19, CAPUT E § 3º, DA LEI Nº 5.628, QUALQUER INTERPRETAÇÃO QUE PERMITA A PERDA DE VALORES INSERIDOS PELOS USUÁRIOS EM BILHETES ELETRÔNICOS NO SISTEMA DE BOLSA DE CRÉDITO. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. (TJRJ - ADI: 00173041720178190000, Relatora Desembargadora Odete Knaack de Souza. Data de Julgamento: 15/04/2019)

De acordo com a Unidade Técnica, a previsão de validade dos créditos de transporte não vem a ser matéria de competência exclusiva da União, tendo em vista se tratar de assunto relacionado à política tarifária, relacionada aos serviços públicos de transporte do Distrito Federal.

Nesse mesmo sentido veio a ser o entendimento da Procuradoria-Geral da República, ao se pronunciar a respeito da ADI 0017304-17.2017.8.19.0000, a saber:

Com efeito, com baliza no acima afirmado, não se estaria a tratar de inconstitucionalidade formal por invasão de competência legislativa da União, posto que estaria a legislação estadual impugnada a regular os recursos residuais nos cartões, instituído pelo Estado no âmbito do Sistema de Bilhetagem Eletrônica. Em consequência, não se pode concluir por inconstitucionalidade material, visto que não se amolda a regulação a tratar de regras de



Tribunal de Contas do Distrito Federal
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

caráter geral de direito do trabalho, civil, transporte ou mesmo de princípios de ordem econômica.

O Corpo Instrutivo destaca preceitos da Constituição Federal, os quais tratam da organização dos serviços públicos, tais como o art. 30, inciso V. De acordo com esse preceito constitucional, compete aos municípios *"organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial"*.

Considerando que os Decretos nos 43.899/2022 (revogado) e 44.432/2023 dizem respeito à política tarifária e não à legislação de trânsito e transporte, o Corpo Instrutivo pontua que não se constatou qualquer invasão de competência legislativa da União por parte do Distrito Federal.

Em relação ao alegado confisco dos créditos vencidos por parte do Poder Concedente, haja vista a previsão legal de prazo de validade, o Corpo Instrutivo menciona que tal medida visa à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do STPC, de modo que os recursos teriam por função, inclusive, assegurar a modicidade tarifária.

O Corpo Técnico destaca novamente preceito do Parecer da Procuradoria-Geral da República, ao examinar a situação da referida ADI 0017304-17.2017.8.19.0000:

Todavia, superada a premissa de que não se cuida de legislar sobre matéria, afeta à competência privativa da União, o que deu fundamento a declaração de inconstitucionalidade da expressão "créditos armazenados", bem como a relativização do direito de propriedade que não seria absoluto, em favor, portanto da possibilidade de transferência dos recursos oriundos de passagens eletrônicas, mais precisamente, créditos eletrônicos de passagens, ao Fundo Estadual de Transporte, hígido os fundamentos do recurso extraordinário do Estado do Rio de Janeiro, em ter também constitucional a possibilidade de transferência dos créditos armazenados, não utilizados nos serviços de transporte após um ano de validade.

O Corpo Técnico menciona, nesse mesmo sentido, a ADI nº 0063555-38.2021.8.16.0000, com pedido de tutela cautelar, em relação à Lei Municipal nº 12.597/2008 e ao Decreto Municipal nº 649/2014, os quais estabeleceram prazo de validade aos créditos do vale transporte do Sistema de Transporte Público Coletivo de Curitiba.

O Tribunal de Justiça do Paraná - TJPR, ao negar provimento de medida cautelar para suspender a vigência Lei Municipal nº 12.597/2008 e Decreto Municipal nº 649/2014, asseverou que:

Cabe notar que, ao que tudo indica, a expiração de créditos tarifados está intimamente relacionada com a política de remuneração e sustentabilidade do sistema de bilhetagem eletrônica [...]

A análise do balanço financeiro da implantação de um sistema de bilhetagem automática variará muito caso a caso, dada a enorme diferença entre as condições dos sistemas de transporte e os seus respectivos projetos de implantação. Todavia, se forem consideradas somente as potencialidades de aumento de receitas



Tribunal de Contas do Distrito Federal
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

mais facilmente mensuráveis (receitas financeiras do float, float permanente e aumento de receitas por redução de fraudes), estas podem representar, somadas, de 4,6% a 6,1% da receita do sistema, conforme visto no caso hipotético acima. Fica assim demonstrado que os custos de implantação e operação de um sistema, que no mesmo caso hipotético é de 4,1% da receita, podem ser superados por aumentos de receitas resultantes dessa implantação. Esses ganhos, ao superarem os custos, poderiam ser apropriados pelos mesmos usuários, com redução da tarifa, ou por projetos de aumento da qualidade nos serviços. [...]

Frente a esses elementos, a retenção de numerário dos usuários que não se utilizam tempestivamente dos créditos pode vir a caracterizar espécie de recurso extratarifário (ou pelo menos nova fonte de financiamento do serviço público), circunstância essa que, por si só, não inquina de inconstitucionalidade a previsão normativa, pois tal expediente permite a modicidade do valor da tarifa (art. 9º, “caput” e §5º; art. 10, parágrafo único, ambos da Lei Federal nº 12.587/12), conforme esclarecido pela URBS no movimento 17.14:

“quando se pergunta para onde são destinados os recursos das expirações de créditos, a resposta é sem dúvida, para ajudar a manter a tarifa do usuário em patamar inferior a tarifa técnica, para manter a manutenção do sistema inclusive para auxiliar nos custos de vandalismo”. De mais a mais, a modicidade da tarifa auxilia na diminuição do impacto do custo do serviço público, aspecto esse que também é valorizado pelas regras consumeristas. Ante o exposto, acordam os Desembargadores do Órgão Especial do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ, por unanimidade de votos, em DENEGAR A MEDIDA CAUTELAR, nos termos do voto do Relator.

Diante do exposto, destaca-se o entendimento da Unidade Técnica do Tribunal, no seguinte sentido:

34. O normativo ora atacado pelo representante, além do mais, tem, de acordo com os esclarecimentos prestados pela Semob, como objetivo último: (a) garantir a modicidade tarifária do STPC/DF, (b) permitir o equilíbrio econômico-financeiro do referido sistema sem orçamento do governo local e (c) combater as fraudes (Ofício N° 873/2023 - SEMOB/GAB – peça 39).

35. Tais objetivos coadunam-se com os ditames do art. 9º, “caput” e § 5º da Lei Federal nº 12.587/2012 (Plano Nacional de Mobilidade) e do § 1º do art. 6º da Lei Federal nº 8.987/1995 (Lei Federal de Concessões).

Em relação à alegação presente na Representação, no que tange à exigência de lei para realização de tais ações, o Corpo Técnico ressalta os preceitos do art. 3º, incisos I a VI da Lei Distrital nº 4.011/2007:

Art. 3º A Secretaria de Estado de Transportes e Mobilidade do Distrito Federal - STPC/DF é o órgão gestor do Distrito Federal incumbido do planejamento e gestão do sistema de mobilidade



Tribunal de Contas do Distrito Federal
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

urbana e, nos termos do art. 26 da Lei federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana, possui as seguintes atribuições mínimas:

- I - planejar e coordenar os diferentes modos e serviços, observados os princípios e diretrizes desta Lei;
- II - avaliar e fiscalizar os serviços e monitorar desempenhos, garantindo a consecução das metas de universalização e de qualidade;
- III - implantar a política tarifária;
- IV - dispor sobre itinerários, frequências e padrão de qualidade dos serviços;
- V - estimular a eficácia e a eficiência dos serviços de transporte público coletivo;
- VI - dispor sobre as responsabilidades dos usuários

Dessa forma, caberia ao Poder Concedente, por intermédio da SEMOB, a regulação da prestação dos serviços de transporte público coletivo.

O Corpo Instrutivo destaca o art. 3º, inciso III, da Lei Distrital nº 4.011/2007, o qual estabelece, dentre as competências da SEMOB como gestora do STPC, a implantação da política tarifária.

Logo, a previsão de validade aos créditos do SBA e a consequente destinação dos créditos não utilizados pelos passageiros vêm a ser assuntos relacionados à política tarifária dos serviços de transporte.

A regulação de tal conteúdo, no entendimento do Corpo Instrutivo, não demandaria lei em sentido estrito, podendo ser efetuada mediante Decreto. Dessa forma, o Corpo Técnico ressalta a previsão do Acórdão nº 1.086.043 do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios - TJDF, considerando a prerrogativa constitucional do Poder Executivo para fixação das tarifas inerentes ao sistema de transporte público, a saber:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE -
DECRETO LEGISLATIVO Nº 2.115/2017 - DECRETO Nº
37.940/2016 - ATO NORMATIVO DO PODER EXECUTIVO -
TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO - REAJUSTE DAS
TARIFAS - SUSTAÇÃO EFEITOS - PRELIMINAR DE NÃO
CABIMENTO DA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE - SUPERADA -
INDEPENDÊNCIA DOS PODERES - PODER
REGULAMENTAR - EXORBITÂNCIA - INEXISTÊNCIA -
IRREGULARIDADES - QUESTÃO DE LEGALIDADE -
DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE.

3. O disposto no Art. 49, inciso V, da CF, e reproduzido no Art. 60, inciso VI, da LODE, demanda interpretação levando em consideração que o sistema de governo adotado na Carta Política é o Presidencialista, no qual os Poderes Executivo e Legislativo são exercidos de forma independente entre si (Art. 2º da CF). Precedente jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal.

4. Constitui prerrogativa constitucional e legal do Chefe do Executivo local a fixação de tarifas referentes ao sistema de transporte público coletivo do Distrito Federal. Inexistência de



Tribunal de Contas do Distrito Federal
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

exorbitância do poder regulamentar. [...] (TJDFT. 20170020002006 DF 0000295-75.2017.8.07.0000. Conselho Especial. Relator Desembargador Getúlio de Moraes Oliveira. Data de Julgamento: 06/03/2018)

De acordo com a Unidade Técnica, os Decretos não incorreram em ofensa à Constituição Federal, além de não se tratar de invasão de competência legislativa, confisco de recursos ou desrespeito à exigência de lei específica. Dessa forma, o Corpo Instrutivo apresentou a seguinte conclusão:

Verifica-se, da argumentação anterior, que a Representação do deputado distrital Fábio Felix Silveira é, no mérito, improcedente, podendo esta Corte:

- (a) considerar atendido do item II da Decisão nº 1.470/2023;
- (b) autorizar o arquivamento dos autos.

Diante do exposto, foi proposto ao Plenário:

I. tomar conhecimento:

- a) do Ofício nº 873/2023 - SEMOB/GAB com os esclarecimentos relativos ao teor da representação (peça 39);
- b) do Ofício nº 313/2023-MPC/PG e respectivos anexos (peças 18 a 37);
- c) do Decreto Distrital nº 44.432/2023 (peça 41);
- d) do Papel de Trabalho de peça 42;
- e) desta Informação;

II. considerar:

- a) atendido o item II da Decisão nº 1.470/2023;
- b) improcedente, no mérito, a Representação formulada por deputado distrital (peça 1);

III. autorizar:

- a) a ciência da decisão que vier a ser exarada ao representante e à Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal;
- b) a restituição dos autos à Secretaria de Fiscalização de Gestão Pública, Infraestrutura e Mobilidade – SEGEM, para fins de arquivamento.

Em atendimento ao Despacho nº 161/2023 - GCAC, o presente processo foi encaminhado a este Ministério Público de Contas, para manifestação.

Observa-se que o Decreto nº 43.899/2022 estipulou prazo de validade para os créditos armazenados na forma de valores monetários do Sistema de Bilhetagem Automática – SBA. Além disso, previu-se a reversão créditos expirados para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do STPC.

O Decreto nº 44.432/2023 (que revogou o Decreto nº 43.899/2022) também trata do prazo de validade dos créditos armazenados em cartões do SBA (cartão mobilidade cidadão e Vale-Transporte), estabelecendo, em seu art. 2º, que os valores dos créditos expirados devem ser resgatados da conta de custódia dos créditos do SBA e revertidos à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do STPC, destinados à modicidade tarifária, nos termos do artigo 6º, § 2º, da Lei nº 8.987/1995.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

Acrescenta-se que o prazo estipulado para validade dos créditos, nos termos do Decreto nº 44.432/2023, passou de um até um ano para até cinco anos, em relação aos créditos transferidos ao cartão mobilidade cidadão, e de um para até dois anos, quanto aos créditos transferidos ao cartão vale transporte.

Segundo a SEMOB, o Decreto nº 44.432/2023 tem por objetivo garantir a modicidade tarifária do STPC; permitir o equilíbrio econômico-financeiro do sistema, haja vista a participação do Governo do Distrito Federal no pagamento de parcela das tarifas técnicas e das gratuidades asseguradas em lei; além de combater possíveis fraudes.

O estabelecimento de prazo de validade aos créditos de cartões da bilhetagem não se caracteriza como matéria exclusiva da União. Tal assunto diz respeito a ações inerentes à política tarifária do Sistema de Transporte Público, ressaltando que, nos termos do art. 30, inciso V, da Constituição Federal, compete aos municípios a organização e prestação dos serviços públicos de interesse local, incluído o transporte público.

Já a Lei Orgânica do Distrito Federal, em seu art. 336, inciso III, estabelece que:

Art. 336. Compete ao Distrito Federal planejar, organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre mediante licitação, os serviços de transporte coletivo, observada a legislação federal, cabendo à lei dispor sobre: [...]

III - a política tarifária, com a garantia de que o custo do serviço de transportes públicos coletivos deverá ser assumido por todos que usufruem do benefício, mesmo que de forma indireta, como o comércio, a indústria e o Poder Público;

Dessa forma, cabe destacar o art. 3º, inciso III, da Lei Distrital nº 4.011/2007, ao estabelecer a implantação da política tarifária como competência da SEMOB, como órgão gestor do STPC:

Art. 3º A Secretaria de Estado de Transportes e Mobilidade do Distrito Federal - STPC/DF é o órgão gestor do Distrito Federal incumbido do planejamento e gestão do sistema de mobilidade urbana e, nos termos do art. 26 da Lei federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana, possui as seguintes atribuições mínimas:

[...]

III - implantar a política tarifária;

Ao avaliar a constitucionalidade da Lei nº 11.795/2009, que dispõe sobre o prazo de validade de um ano às passagens de transporte rodoviário intermunicipal, interestadual e internacional, o Supremo Tribunal Federal apresentou entendimento de que a matéria tratada na citada lei diz respeito à política tarifária dos serviços, conforme ADI 4289 / DF:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. ART. 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI FEDERAL Nº



11.795/2009, QUE DISPÕE SOBRE PRAZO DE VALIDADE DOS BILHETES DE PASSAGEM DE TRANSPORTE COLETIVO RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS INTERMUNICIPAL, INTERESTADUAL E INTERNACIONAL PELO PRAZO DE UM ANO, NO TOCANTE AO TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS. ATRIBUIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIA RESIDUAL AOS ESTADOS-MEMBROS (CF, ART. 25, §1º). INCONSTITUCIONALIDADE. [...]

4. O prazo de validade do bilhete, mais elastecido ou não, corresponde a um benefício que, por sua natureza, tem um custo. Incumbe ao Estado, como titular da exploração do transporte rodoviário intermunicipal, fixar a política tarifária à luz dos elementos que nela possam influenciar, tal como o prazo de validade do bilhete (art. 175, CF). [...]

(ADI 4.289 / DF. Plenário. Relatora Ministra Rosa Weber. Julgamento em 11/04/2022)

Nesse mesmo sentido, salienta-se que a matéria regulada pelo referido Decreto Distrital se relaciona à política tarifária do setor de transporte público, caracterizando-se como competência do Distrito Federal.

Ressalta-se que, em 2022, o Poder Público foi responsável por cerca de R\$ 895,8 milhões¹ destinados a concessionárias do STPC, a título de complementação tarifária. No exercício de 2023, até 05/10/2023, foram pagos R\$ 767,6 milhões² às concessionárias do STPC, no intuito de manter o equilíbrio econômico-financeiro do sistema.

Em que pese o entendimento do Corpo Instrutivo, no intuito de que a retenção dos créditos não utilizados tempestivamente pelos usuários do STPC caracteriza-se como recurso extratarifário ao financiamento do serviço público de transporte, consoante art. 9º, §1º, da Lei nº 12.587/2012, com o propósito de permitir a modicidade do valor da tarifa, cabe destacar que tal ação configura verdadeiro ato de confisco dos recursos dos usuários do STPC, o que contraria os preceitos de garantia ao direito de propriedade, constantes dos arts. 5º, inciso XXI, e 170, inciso II, da Constituição Federal.

Após adquiridos, tais créditos fazem parte do patrimônio pessoal do usuário do sistema de transporte público.

Ao avaliar a argumentação do Corpo Instrutivo, de que os recursos seriam uma espécie de receita acessória ao sistema, destaca-se entendimento do Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 3.697/2013 – Plenário, em que foram admitidas sondagens e não apenas uma forma específica de remuneração do concessionário, desde que fundamentadas na legislação e observado o interesse público, a saber:

ACOMPANHAMENTO. PROCESSO DE DESESTATIZAÇÃO. PRIMEIRO ESTÁGIO DE CONCESSÃO DE EXPLORAÇÃO DE INFRAESTRUTURA FERROVIÁRIA. NOVO MODELO.

¹ Informações do Portal da Transparência do Distrito Federal. Disponível em: < <https://www.transparencia.df.gov.br/#/> >

² Informações do Portal da Transparência do Distrito Federal. Disponível em: < <https://www.transparencia.df.gov.br/#/> >



DESAGREGAÇÃO VERTICAL E LIVRE ACESSO. AQUISIÇÃO PELA VALEC DA CAPACIDADE DE TRANSPORTE PELO MENOR PREÇO PASSÍVEL DE SER OFERTADO PELO MERCADO. INDUÇÃO AO USO DO MODAL FERROVIÁRIO. COMPETIÇÃO ENTRE OPERADORES INDEPENDENTES NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO. ATUAÇÃO DA VALEC NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DO SETOR. LEGALIDADE. RISCOS DO MODELO. OPERAÇÃO DEFICITÁRIA NOS ANOS INICIAIS. RISCOS FISCAIS. NECESSIDADE DE ESTABELECEER FORMAS DE FINANCIAMENTO DOS DÉFICITS. AJUSTES NO PROJETO BÁSICO. APROVAÇÃO DO ESTÁGIO. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES [...]

Na verdade, não procede a imposição de um único modelo, inalterável, padronizado e uniforme de concessão de serviço público, o que não é, de fato, o que se encontra na Lei 8.987/95. Não é possível pretender modelar todas as concessões possíveis em uma única estrutura, nem quero crer que a melhor interpretação da lei é a que privilegia o formalismo.

O instituto da concessão admite múltiplas modelagens e não forma única de remuneração do particular, permitindo a lei que sejam feitos ajustes em razão das circunstâncias e das necessidades existentes. Há, diversas soluções, respaldadas pela lei, desde que adequadas à satisfação do interesse público. [...] (TCU. Acórdão nº 3697/2013 – Plenário. Relator Conselheiro Walton Alencar Rodrigues. Julgamento em 16/12/2013)

O usuário constitui uma das partes do contrato de concessão de serviços públicos. Na análise da ADI nº 2.615, de acordo com o voto de vista da Ministra Rosa Weber:

Nessa linha, enfatizo, embora ostente características típicas de relação de consumo, a relação jurídica entre o usuário do serviço e a empresa prestadora é um segmento de uma relação jurídica trilateral que envolve, além desses sujeitos, o Poder Público, titular do serviço, a quem compete a definição dos parâmetros técnicos e econômicos da sua prestação. (STF. ADI 2.615 Pleno. Julgamento em 11/03/2015)

Segundo o art. 14, inciso I, da Lei nº 12.587/2012, dentre os direitos dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, evidencia-se o recebimento do serviço adequado, nos termos do art. 6º da Lei nº 8.987/1995.

Todavia, consoante Decretos nºs 43.899/2022 e 43.432/2023, o usuário do STPC perderia seus créditos sem que houvesse, previamente, qualquer contraprestação de serviço por parte dos operadores do sistema.

A Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social – PRODEP/MPDFT, nos termos da Recomendação nº 02/2018, recomendou ao DFTRANS (entidade gestora do STPC à época) a adoção das providências necessárias para regulamentação do prazo de validade dos créditos existentes no Sistema de Transporte Coletivo do Distrito Federal (mobilidade cidadão e Vale Transporte), sendo



Tribunal de Contas do Distrito Federal
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

assegurados aos usuários o direito de, pessoalmente, efetuarem o resgate ou revalidação dos créditos, após o prazo de vencimento.

Observa-se ainda que a implantação de prazo de validade dos créditos foi efetuada em outros estados e municípios brasileiros, com a consequente reversão dos valores a Fundos Especiais, como no Estado do Rio de Janeiro (Lei nº 5.628/2016) e no Município de Belo Horizonte (Decreto nº 13.384/2008). Salienta-se que, nestes casos, foi assegurado o direito do usuário revalidar os créditos ou solicitar o reembolso do respectivo valor, em até 30 dias após o seu vencimento.

Quanto à expectativa de eliminação das irregularidades relacionadas à descarga de créditos de cartões cidadão e vale transporte no SBA, as quais podem resultar em pagamentos indevidos a operadores de transporte e em comércio irregular de créditos, cabe à SEMOB, como órgão gestor do STPC, adotar ações de controle inerentes ao controle financeiro, prevenção e combate a fraudes e evasão de receitas do sistema, assegurando a integridade dos dados inseridos, assim como o correto uso dos benefícios atinentes à integração tarifária e operacional pelos passageiros do sistema.

Logo, este Ministério Público de Contas diverge da proposta de encaminhamento apresentada pelo Corpo Instrutivo. De acordo com o *Parquet Especializado*, cabe ao Plenário determinar que o Distrito Federal, como Poder Concedente do STPC, estabeleça prazo à revalidação dos créditos dos cartões de transporte do SBA (mobilidade cidadão ou Vale Transporte) expirados, ou mesmo ao reembolso dos valores existentes, em benefício dos usuários do sistema.

Quanto à regulação do STPC, esta vem a ser atribuição do Poder Executivo do Distrito Federal, por intermédio da SEMOB. A regulação pode ocorrer mediante diferentes instrumentos normativos, tais como Decretos, Instruções Normativas e Portarias.

Destaca-se o art. 3º, incisos I, II, IV e V, da Lei Distrital nº 4.011/2007:

Art. 3º A Secretaria de Estado de Transportes e Mobilidade do Distrito Federal - STPC/DF é o órgão gestor do Distrito Federal incumbido do planejamento e gestão do sistema de mobilidade urbana e, nos termos do art. 26 da Lei federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana, possui as seguintes atribuições mínimas:

I - planejar e coordenar os diferentes modos e serviços, observados os princípios e diretrizes desta Lei;

II - avaliar e fiscalizar os serviços e monitorar desempenhos, garantindo a consecução das metas de universalização e de qualidade; [...]

IV - dispor sobre itinerários, frequências e padrão de qualidade dos serviços;

V - estimular a eficácia e a eficiência dos serviços de transporte público coletivo;

A previsão normativa de prazo de validade dos créditos, assim como a sua destinação após a expiração, são assuntos relacionados à política tarifária do sistema, configurando-se como competência do Poder Concedente.

Constitui prerrogativa constitucional do Poder Executivo local a fixação de tarifas relativas ao serviço de transporte público coletivo, assim como a gestão dos



Tribunal de Contas do Distrito Federal
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

contratos de concessão e permissão dos serviços de transporte público. Dessa forma, cabe destacar o entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF, a saber:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. ISENÇÃO DE TARIFA DE TRANSPORTE COLETIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. [...]

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal assentou competir ao chefe do Poder Executivo iniciar projeto de lei concedendo benefício de tarifa para transporte coletivo. [...] (RE 1154488 – AgR. Segunda Turma. Relatora Ministra Carmen Lúcia. Julgamento em 05/11/2019)

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADI ESTADUAL. LEI 8.170/2018 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE ESTABELECE NORMAS DE ISENÇÃO DO PAGAMENTO DE PEDÁGIO NO RESPECTIVO TERRITÓRIO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. LEI ESTADUAL QUE INTERFERE NO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS FIRMADOS ENTRE O PODER EXECUTIVO E AS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS. VIOLAÇÃO AO ART. 37, XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E À SEPARAÇÃO DOS PODERES. LEI QUE NÃO INDICA FONTE DE CUSTEIO. INOBSERVÂNCIA DO ART. 112, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. DESRESPEITO À AUTONOMIA MUNICIPAL (ART. 18 DA CF). [...]

4. A lei estadual impugnada imiscui-se indevidamente nas estipulações contratuais estabelecidas entre o Poder Executivo concedente e as empresas concessionárias, com ferimento ao disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal, e ao princípio da separação de poderes. [...]

(ARE nº 1.349.285 AgR/RJ. Primeira Turma. Relator Ministro Alexandre de Moraes, publicado em 18/2/2022).

Salienta-se também o Acórdão nº 1.086.043, citado pelo Corpo Técnico, em que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios - TJDF/DF entendeu pela inconstitucionalidade de Decreto Legislativo da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF, com vistas a sustar efeitos de ato normativo do Poder Executivo que estabeleceu as tarifas do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE -
DECRETO LEGISLATIVO Nº 2.115/2017 - DECRETO Nº
37.940/2016 - ATO NORMATIVO DO PODER EXECUTIVO -
TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO - REAJUSTE DAS
TARIFAS - SUSTAÇÃO EFEITOS - PRELIMINAR DE NÃO
CABIMENTO DA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE - SUPERADA -



Tribunal de Contas do Distrito Federal
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

INDEPENDÊNCIA DOS PODERES - PODER
REGULAMENTAR - EXORBITÂNCIA - INEXISTÊNCIA -
IRREGULARIDADES - QUESTÃO DE LEGALIDADE -
DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. [...]

4. Constitui prerrogativa constitucional e legal do Chefe do
Executivo local a fixação de tarifas referentes ao sistema de
transporte público coletivo do Distrito Federal. Inexistência de
exorbitância do poder regulamentar. [...]

(TJDFT. 20170020002006 DF 0000295-75.2017.8.07.0000.
Conselho Especial. Relator Desembargador Getúlio de Moraes
Oliveira. Data de Julgamento: 06/03/2018)

Logo, a edição dos Decretos não configura desrespeito à exigência de lei
em sentido estrito, por se tratar de aspecto da política tarifária do serviço no âmbito do
Distrito Federal.

Dessa forma, os Decretos nº 43.899/2022 (revogado) e 44.432/2023, ao
estabelecerem prazo de validade aos créditos armazenados nos cartões do SBA
(mobilidade cidadão e vale transporte), não incorreram em ofensa à Constituição Federal,
tendo em vista não ter sido constatada qualquer invasão de competência legislativa da
União. Além disso, não há necessidade de lei específica para tratar de matéria referente à
política tarifária.

Contudo, este Parquet Especializado discorda do entendimento apresentado
pelo Corpo Técnico, haja vista a configuração de confisco ilegal de propriedade privada
(recursos financeiros) dos usuários do STPC, contrariando os arts. 5º, inciso XXI, e 170,
inciso II, da Constituição Federal.

Ante o exposto, este Parquet Especializado aquiesce parcialmente com
entendimento apresentado pelo Corpo Instrutivo, constante da Informação nº 110/2023 -
DIGEM2, no sentido de considerar improcedente a Representação do Deputado Distrital
Fábio Félix, especificamente no que se refere à possível ofensa à Constituição Federal,
em face de invasão à competência da União, bem como à necessidade de lei específica
para tratar de matéria referente à política tarifária.

Não obstante, propõe-se ao Plenário da e. Corte de Contas determinar ao
Governo do Distrito Federal, como Poder Concedente do STPC, que fixe o prazo
possibilitando a revalidação dos créditos dos cartões de transporte do SBA (mobilidade
cidadão ou Vale Transporte) expirados, ou mesmo ao reembolso dos valores em benefício
dos usuários do STPC.

É o Parecer.

Brasília, 31 de outubro de 2023

Demóstenes Tres Albuquerque
Procurador