



Poder Judiciário da União
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS

4ª Vara da Fazenda Pública do DF

Processo: 0710563-49.2024.8.07.0018

Classe judicial: AÇÃO POPULAR (66)

AUTOR: _____, _____, _____

REU: IBANEIS ROCHA BARROS JUNIOR, ZENO JOSÉ ANDRADE GONÇALVES, DISTRITO FEDERAL

DECISÃO INTERLOCUTÓRIA

I – Providencie o CJU a associação deste processo à ação popular 0708711-87.2024.8.07.0018, por conexão, para que sejam julgados em conjunto.

II – _____, _____ e _____ pedem liminar em ação popular para que sejam suspensos os efeitos da Portaria 78/2024 da Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal – SEMOB/DF.

Segundo o exposto na inicial, a SEMOB/DF emitiu a Portaria 78/2024, que trata do modo de pagamento da tarifa individual dos serviços de transporte coletivo. O ato dispõe que não será mais aceito pagamento em espécie. Afirmam que tal restrição exclui parcela da população que não tem acesso a meios de pagamento digitais.



Observam que tal medida gerará aumento do uso de transporte irregular. Alegam que a restrição ao pagamento em espécie é ilegal, por ferir o art. 39, IX, do CDC e o art. 43 da LCP.

A ação foi distribuída à 7ª Vara da Fazenda Pública.

O DISTRITO FEDERAL se manifestou a respeito do pedido de tutela de urgência em ID 202706534. Destacou que o pedido restou prejudicado, porque a Portaria 101/2024 restabeleceu a possibilidade de pagamento em espécie, bem como definiu cronograma gradativo para mudança dos meios de pagamento. Acrescentou que a alteração da Portaria 78 é legítima, pois envolve processo de inovação tecnológica com atualização dos validadores do sistema de bilhetagem. Destaca que o novo sistema aumenta a segurança dos usuários, pois desestimula roubos e furtos. Ressalta que não é vedado o pagamento em dinheiro, sendo apenas alterado o local de uso.

Na petição ID 203157665 o DISTRITO FEDERAL noticiou a edição da Portaria 116/2024, que simplificou o cadastro para emissão do cartão mobilidade. Arguiu a ilegitimidade passiva das autoridades incluídas no polo passivo.

Os autores se manifestaram a respeito na petição ID 200790060.

O Ministério Público se manifestou pelo indeferimento da liminar.

O DISTRITO FEDERAL apresentou contestação em ID 204197975. Preliminarmente, arguiu a ilegitimidade passiva do SECRETÁRIO DE ESTADO DE MOBILIDADE e do GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL. Reiterou a perda do interesse processual dos autores. No mérito, destacou a legalidade do ato, que se insere em processo de inovação tecnológica do sistema de cobrança do transporte público coletivo. Ponderou que a nova tecnologia incorpora novos meios de pagamento e aumenta a segurança dos passageiros. Destacou que o pagamento em espécie não proporciona ao passageiro os benefícios da integração tarifária, que permite ao passageiro até dois transbordos subsequentes em até três horas. Ressaltou que o pagamento em espécie não foi eliminado, apenas alterado o local de compra. Afirmou que já foram instalados 153 pontos de recarga, que continuam a aceitar o pagamento em dinheiro. Afirmou que houve adesão maciça dos usuários ao sistema eletrônico.

Na decisão ID 205199424 foi declinada a competência a este Juízo.

Os autores se manifestaram sobre as preliminares em ID 206892120.



III – Inicialmente, em relação à preliminar de ilegitimidade passiva do GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL e do SECRETÁRIO DE ESTADO DE TRANSPORTE E MOBILIDADE DO DISTRITO FEDERAL, deve ser acolhida em parte.

Diz o art. 6º, **caput**, da Lei 4717/1965:

Art. 6º A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.

Como se vê, há disposição expressa na lei para que a ação seja direcionada contra a pessoa jurídica de direito público ou privado vinculada ao ato; a autoridade que praticou o ato; e os beneficiários diretos.

Trata-se de litisconsórcio passivo necessário e simples, na medida em que sua formação é imposta por lei e, sob o ponto de vista do direito material, a decisão a ser proferida pode ter efeitos distintos para cada demandado.

Não é possível, contudo, que seja dispensada a formação do litisconsórcio.

No caso, os autores propuseram a ação apenas contra o GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL e o SECRETÁRIO DE ESTADO DE TRANSPORTE E MOBILIDADE DO DISTRITO FEDERAL, sem indicar o ente público vinculado.

O DISTRITO FEDERAL, contudo, foi citado e apresentou defesa, com o que restou superada a ausência de sua inclusão na lide.

No tocante às autoridades inseridas no polo passivo, verifica-se a manifesta ilegitimidade passiva do GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, visto que não praticou o ato impugnado, o qual consiste em portaria editada exclusivamente pelo SECRETÁRIO DE ESTADO DE TRANSPORTE E MOBILIDADE DO DISTRITO FEDERAL.

Para justificar a formação do polo passivo, os autores alegaram (ID 206892120):

Com efeito, o beneficiário direto previsto no dispositivo supracitado é uma inclusão de possíveis beneficiários diretos que podem existir de uma decisão de governo, e não



uma exclusão das autoridades por não serem necessariamente beneficiários diretos. As autoridades sempre devem estar no polo passivo, por serem responsáveis pelas decisões e pelas políticas públicas.

O trecho acima reproduzido, para além de sua redação defeituosa, nada esclarece a respeito.

Uma vez que o ato impugnado consiste em portaria editada por Secretário de Estado, somente este deve figurar no polo passivo da ação popular, porque é a autoridade diretamente responsável pelo ato e, além disso, capaz de reverter a ilegalidade, em tese, alegada.

Nesse quadro, não se verifica qualquer vínculo do GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL em relação ao ato, visto que não praticou a portaria indigitada. O Chefe do Poder Executivo não responde pelos atos praticados por outras autoridades integrantes da Administração Direta.

Quanto a possíveis beneficiários diretos do ato, não são identificáveis, razão pela qual se dispensa sua inclusão na demanda.

Nesses termos, ACOLHE-SE EM PARTE a preliminar de ilegitimidade passiva, para excluir da lide o GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, com fulcro no art. 485, VI, do CPC.

Mantém-se, contudo, como réu o SECRETÁRIO DE ESTADO DE TRANSPORTE E MOBILIDADE DO DISTRITO FEDERAL.

IV – Em relação à perda do interesse processual, não procede a alegação do DISTRITO FEDERAL.

O argumento é amparado na edição da Portaria 101/2024 pela SEMOB, que redefiniu a questão do pagamento em espécie das tarifas, determinando que haverá mudança gradativa do sistema de pagamento de dentro dos veículos para pontos de comercialização a serem instalados em todo o Distrito Federal.

Além disso, o ente público alega que a Portaria 116/2024 da SEMOB aperfeiçoou a regulamentação mediante a simplificação do cadastro para emissão do cartão mobilidade, o que melhora o atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade.



As alterações contidas nas portarias acima citadas não esgotam totalmente o objeto da demanda, visto que se pretende seja mantida a possibilidade de pagamento das tarifas em espécie dentro dos veículos. Ainda que a modificação tenha ampliado o prazo para a restrição do pagamento em espécie, definindo uma migração gradativa para o novo sistema, o fato é que se mantém a tendência para que essa forma de pagamento seja eliminada, razão pela qual persiste o interesse processual.

Em vista disso, REJEITA-SE essa preliminar.

IV – A CF, no art. 5º, LXXIII, garante a qualquer cidadão a legitimidade “*para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência*”.

De acordo com o art. 1º da Lei 4717/1965, a ação popular é destinada à anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista, de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

O art. 2º, por sua vez, estabelece que são nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no art. 1º, nos casos em que praticados por autoridade incompetente, com vício de forma, com objeto ilícito, sem motivação ou com desvio de finalidade.

Para além da lesividade ao patrimônio dos entes públicos, a CF também admite, como se vê no dispositivo transcrito acima, o emprego da ação popular para controle dos atos no que diz respeito à preservação da moralidade administrativa.

No caso em tela, os autores impugnam a Portaria 78 da SEMOB/DF, publicada no DODF de 16/5/2024, p. 27, cujo texto é o seguinte:

PORTARIA Nº 78, DE 15 DE MAIO DE 2024



O SECRETÁRIO DE ESTADO DE TRANSPORTE E MOBILIDADE DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 85, inciso II, do Regimento Interno, aprovado pela Portaria nº 06, de 17 de outubro de 2022, publicada no DODF nº 206, de 03 de novembro de 2022, pág. 8, e diante das informações constantes no Processo SEI nº 00090-00007967/2024-72, resolve:

Art. 1º Estabelecer os métodos de pagamento da tarifa individual dos serviços de transportes públicos coletivos integrantes do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF, e as formas de aquisição de créditos de viagem.

Art. 2º A partir de 01 de julho de 2024, o pagamento da tarifa individual dos serviços de transporte poderá ser realizado por meio de créditos de viagens utilizando os seguintes métodos:

I – Cartão Mobilidade;

II – Cartão Vale Transporte; III – Cartão de débito e crédito.

IV – QR Code.

§ 1º A Secretaria de Mobilidade indicará as linhas de operação do transporte público que excepcionalmente ainda será permitido o pagamento da tarifa individual dos serviços de transporte em espécie (dinheiro) no interior dos ônibus.

§ 2º O uso de cartões bancários de crédito ou débito e do QR Code, utilizados diretamente nos validadores, não dão direito aos benefícios da integração tarifária estabelecida no Decreto nº 35.293, de 2 de abril de 2014, na qual garante ao usuário a realização de até dois transbordos, um subsequente ao outro, sem retornar ao ponto de partida e realizada no intervalo máximo de até três horas a contar do primeiro acesso, independentemente dos modais utilizados.

Art. 3º Os créditos de viagem armazenados na forma de valores monetários a serem utilizados no Sistema de Bilhetagem Automática – SBA do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF poderão ser adquiridos nos postos do BRB Mobilidade ou nas lojas BRB Conveniência, nos guichês do Metrô/DF e nos pontos de comercialização dos créditos de viagem dos operadores mediante pagamento com os cartões de débito, Pix ou dinheiro.

Art. 4º A recarga dos cartões também poderá ser feita nos canais digitais, através do aplicativo BRB Mobilidade ou do site <https://mobilidade.brb.com.br>, utilizando boleto bancário, cartão de débito, Pix ou outro meio de pagamento digital disponível no canal.

Art. 5º A tarifa individual dos serviços de transporte poderá ser paga por meio de dispositivos compatíveis com a tecnologia EMV, como cartões bancários de crédito e débito, além de smartphones, smartwatches ou pulseiras inteligentes diretamente nos validadores instalados no interior dos ônibus e nos validadores de solo, se a tecnologia de pagamento por aproximação estiver habilitada pela administradora do cartão ou do banco emissor.

Parágrafo único. Esta modalidade de pagamento deverá utilizar metodologia de autorização posterior e só estará disponível após regulamentação para compensação dos valores não autorizados.



Art. 6º O Banco de Brasília S.A. – BRB, agente operador do Sistema de Bilhetagem Automática – SBA, conforme disposto na Lei nº 6.334, de 19 de julho de 2019, deverá assegurar a existência de pontos de venda e recarga de cartões em todas as regiões administrativas do Distrito Federal, ou solução digital que permita a recarga.

§ 1º O Banco de Brasília S.A. – BRB poderá ampliar os pontos de venda e recarga de cartões de transporte por meio do credenciamento de concessionárias de transporte para realização de recarga de créditos de viagem e venda de cartões avulsos.

Art. 7º O Banco de Brasília S.A. – BRB deverá inabilitar no Sistema de Bilhetagem Automática – SBA a função de liberação da botoeira instalada nos validadores.

Art. 8º As delegatárias dos serviços de transporte público do Distrito Federal deverão implementar, durante os 45 (quarenta e cinco) dias anteriores a interrupção do pagamento da tarifa individual dos serviços de transporte em espécie (dinheiro), uma campanha de ampla divulgação aos usuários quanto aos mecanismos/alternativas de pagamento da passagem dos serviços de transporte.

Art. 9º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Os autores questionam a validade do ato especificamente no tocante ao que dispõe o art. 2º, porque excluiu o pagamento em espécie como uma das formas de pagamento disponibilizadas ao usuário.

Como já referido acima, houve edição das Portarias 101 e 116/2024 pela SEMOB, modificando a implementação do novo sistema de pagamento -mas mantendo, afinal, a eliminação do pagamento em espécie da tarifa dentro dos ônibus.

Em síntese, os autores alegam que o ato é nulo porque fere o CDC; viola a Lei das Contravenções Penais; e atenta contra a legalidade.

No tocante à alegação de violação ao CDC, não procede o argumento, em princípio.

O art. 39, IX, do CDC define como prática abusiva a recusa de prestação de serviços a quem se disponha a adquiri-los mediante pronto pagamento.

A regulamentação disposta na Portaria 78/2024 não determina recusa de prestação do serviço, pois se limita a definir a forma de pagamento.

Como destacou o DISTRITO FEDERAL em sua defesa, não houve propriamente eliminação da possibilidade de pagamento em espécie, mas sim restrição quanto à sua realização dentro dos ônibus, sendo mantida a possibilidade de compra do bilhete nos pontos de comercialização a serem instalados em todo o Distrito Federal.



Nessa perspectiva, a restrição para que o pagamento em espécie seja feito apenas fora dos veículos, em princípio, não configura violação à regra do CDC já mencionada.

Tampouco se pode reconhecer de plano prática de contravenção penal. O art. 43 da LCP define como contravenção penal a conduta de “*recusar-se a receber, pelo seu valor, moeda de curso legal no país*”. O tipo da contravenção define a conduta de recusa em receber como pagamento a moeda em curso no Brasil – ou seja, o Real. Isso não significa, contudo, que numa transação o fornecedor de produto ou serviço seja obrigado a receber em espécie.

A portaria em destaque, ao disciplinar as formas de pagamento do serviço público de transporte, não veda que o pagamento seja feito em Real. Logo, não resta caracterizada possibilidade de prática de contravenção.

A respeito da alegada violação à legalidade, os autores afirmam que a medida exclui do serviço a parcela da população que não possui meios de pagamento digitais. Nesse ponto, invocam apenas uma declaração de um dirigente de entidade privada divulgada em veículo de imprensa, sem qualquer amparo em estudo técnico ou documento relevante.

Ainda, os autores alegam que a medida incentivarão o uso de transporte irregular, porque este continuará aceitando o pagamento em espécie. Trata-se, também, de mera cogitação, não amparada em nenhuma apuração técnica elaborada em concreto a respeito do sistema de transporte coletivo no Distrito Federal.

Como se vê, os fundamentos expostos carecem de relevância, sendo expostas apenas reflexões e declarações de terceiros, sem consistência técnica e, por isso mesmo, incapazes de amparar a suspensão do ato impugnado.

Nesse quadro, não se verifica a probabilidade do direito alegado, o que impõe no indeferimento do pedido.

V – Pelo exposto, INDEFERE-SE a liminar.

VI – Observa-se que o SECRETÁRIO DE ESTADO DE TRANSPORTE E MOBILIDADE DO DISTRITO FEDERAL foi citado (ID 203343041) e não apresentou resposta.

Em vista disso, decreta-se sua REVELIA, sem aplicação dos efeitos do art. 344 do CPC.



O DISTRITO FEDERAL, por sua vez, já contestou, sendo apresentada réplica em seguida.

Nesses termos, tem-se como encerrada a fase postulatória.

Intimem-se as partes para que se manifestem quanto ao interesse na produção de provas, especificando-as.

Prazo de DEZ DIAS.

Dê-se ciência do Ministério Público.

BRASÍLIA, DF, 9 de agosto de 2024 17:13:47.
ROQUE FABRICIO ANTONIO DE OLIVEIRA VIEL

Juiz de Direito

